



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM)**

**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional (PPGDSCI)**

**EDWARD TORRES MAIA**

**A TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE NA INTEGRAÇÃO DE  
POLÍTICAS COMO ESTRATÉGIA DE AÇÃO PÚBLICA:  
EFETIVIDADE DE POLÍTICAS EM PROL DO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM TERRITÓRIOS**

**BRASÍLIA, DF**

**ABRIL, 2021.**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM)  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação  
Internacional (PPGDSCI)**

**EDWARD TORRES MAIA**

**A TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE NA INTEGRAÇÃO DE  
POLÍTICAS COMO ESTRATÉGIA DE AÇÃO PÚBLICA:  
EFETIVIDADE DE POLÍTICAS EM PROL DO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM TERRITÓRIOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

**Orientadora:** Professora Dr.<sup>a</sup> Magda de Lima Lúcio

**Coorientador:** Professor Dr. Wagner de Jesus Martins

**Brasília, maio de 2021.**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM)**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação**  
**Internacional (PPGDSCI)**

**EDWARD TORRES MAIA**

**A TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE NA INTEGRAÇÃO  
DE POLÍTICAS COMO ESTRATÉGIA DE AÇÃO PÚBLICA:  
EFETIVIDADE DE POLÍTICAS EM PROL DO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM TERRITÓRIOS**

Aprovado pela banca examinadora em 12 de maio de 2021.

---

**Professora Doutora Magda de Lima Lúcio**

Orientadora

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – UnB

---

**Professor Doutor Wagner de Jesus Martins**

Coorientador

Coordenação de Integração Estratégica – Gereb/Fiocruz

---

**Professor Doutor Brainard Guy Peters**

Membro Examinador Externo

Department of Political Science

University of Pittsburgh

---

**Professor Doutor Paulo Ernani Gadelha Vieira**

Membro Examinador Externo

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

---

**Professor Doutor Luiz Fernando Macedo Bessa**

Membro Examinador Interno

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – UnB

---

**Professor Doutor Paulo Carlos Du Pin Calmon**

Membro Examinador Externo - Substituto

Instituto de Ciência Política – UnB

*“(...) O imprevisível não pode ser conhecido, mas sua eventualidade pode ser prevista. A vida é uma navegação em um oceano de incertezas por ilhas de certezas. Mesmo que oculta ou removida, a incerteza acompanha a grande aventura da humanidade, cada história nacional, cada vida individual. Porque toda vida é uma aventura incerta: primeiro não sabemos o que nos espera, nem quando chegará a morte. Todos nós fazemos parte desta aventura, cheios de ignorância, desconhecido, loucura, razão, mistério, sonhos, alegria, dor. E incerteza (...)” (MORIN, 2020, tradução nossa, sem página).*

***Entrevista do filósofo Edgar Morin, 99 anos, concedida ao jornal italiano La Repubblica (online).***

## AGRADECIMENTOS

Os quatro anos dedicados ao doutorado representam uma trajetória de aprendizagem, marcada por descobertas, anseios, angústias, coragem, resiliência e perseverança. Contudo, o maior sentimento desfrutado foi o de gratidão, pelas pessoas importantes que contribuíram para a construção dessa pesquisa. Sem vocês, esse trabalho não seria possível.

Agradeço a Deus e a Oshieoyá-Samá, pela oportunidade concedida.

À minha mãe, Maria Torres, meu porto seguro e modelo de superação na vida, obrigado pelas motivações, orações constantes em prol da escrita e pelo desejo de em ver seu filho se desenvolver e ser cada vez mais útil à sociedade. Ao meu pai (*in memoriam*), Hyran, por saber que sempre estará comigo e protegendo nossa família, onde quer que esteja. Aos meus sogros pelas orações. Amo-os, incondicionalmente.

À minha esposa, Camila Maia, mulher forte, mãe de nossos maiores tesouros, Nina e Pedro, minha amada companheira e parceira na vida. Sem você não seria possível. Nunca pensei ser capaz de iniciar um doutorado, ainda mais concluí-lo. Sem seu incentivo cotidiano e sua vontade de ver nossa família prosperar, tal objetivo não poderia ser alcançado. Obrigado pela paciência, pela dedicação e pelo carinho, Amore.

À minha querida e excelente orientadora, Dra Magda Lúcio, pela oportunidade de convivência e por ter sido lapidado como pesquisador pela senhora. Tenho muita admiração por sua determinação e por sua paixão pelas temáticas de gestão pública e de desenvolvimento. Sou muito grato pela confiança depositada em mim nesse período e por sua condução para a coesão alcançada. Saio mais humano nesse caminho trilhado.

Ao meu querido coorientador, Dr. Wagner Martins, líder no trabalho e amigo, tanto na vida como na pesquisa, pela oportunidade de sempre me apontar o melhor caminho e ajudar a construir esse trabalho. Sua sagacidade visionária foi essencial para buscar o fio-condutor dessa pesquisa. Tenho muito respeito e admiração pelo senhor.

Ao meu querido orientador no exterior, Dr. Guy Peters, pelo convite realizado, por ter recebido a mim e a minha família na bela cidade de Pittsburgh/USA e de ser guiado para a construção dessa tese. Sua experiência foi essencial para nortear os passos e estruturar o caminho. Obrigado pelos 40 encontros virtuais que ocorreram de maneira semanal em meio à pandemia e por compartilhar comigo seu vasto conhecimento. Sua generosidade em poder ler o que escrevia e me dar o retorno prontamente foi essencial para a evolução da pesquisa.

Ao meu amigo Me. Daniel Barbosa, que a partir de um contato para auxiliar em uma parte da pesquisa, tornou-se um parceiro na condução do processo do estudo, sempre com contribuições pertinentes e pontuais que enriqueceram a pesquisa. Ao final dessa caminhada acadêmica, acabei sendo brindado pela vida com sua amizade.

Aos amig@s de trabalho da Fiocruz que ajudaram a delinear a pesquisa e a desenvolver o estudo. Agradecimentos específicos: Dra. Fabiana, Dr. Gerson, Dra. Celina, Dr. Bruno, Dr. Barreto, Dr. Rômulo, Dra. Tereza Campello, Dr. Swedenberger, Dr. José Agenor, Telma, Patrícia, Antônio, Marcelo, Sheila, Vagner, Manoel, Carol, Raggio, Juliana, Cecília, Márcio, Lua, André Guerrero, Waldir, Cláudia Martins, Solange, Gerald e Leonardo. Agradecimentos especiais para minhas eternas meninas: Cláudia Aprobato (*in memoriam*), Rosângela, Diana, Lucília, Juliana, Marina e Elaine.

À minha primeira e querida orientadora que tive na vida e que carregarei para sempre comigo, Dra. Ângela Almeida, pelo carinho eterno. Sua percepção, ainda no início da pesquisa, foi fundamental para nortear sua construção.

Aos professores Dr. Umberto Euzébio e Dr. Rodrigo Pires, os quais tenho admiração e respeito, pelo auxílio na elaboração da metodologia e pelos conhecimentos para melhorias no construto. Em especial, à minha querida professora Dra. Suely Vaz por suas percepções essenciais na lógica que estruturou as análises. Muito obrigado.

Às queridas professoras Dras. Doriana Daroit e Fernanda Natasha, sempre acessíveis e generosas ao detalhar a temática de ação pública que norteou esse estudo. Obrigado por partilhar vossos conhecimentos e de auxiliar no delineamento da proposta. À minha querida Me. Lara Laranja, pela parceria na trilha percorrida.

Aos alunos e professores do curso de Especialização em Governança Territorial do IFB Campus Estrutural, obrigado pela convivência e pelo carinho de vocês. Especificamente: agradeço às queridas Solange, Cândace e Marta, pela paciência e atenção dispensadas. Agradeço também às professoras Dra. Caroline Santos e Dra. Íris Roitman, por poderem compartilhar suas experiências.

Obrigado aos meus amig@s de vida: Alessandro, Cecília, André Oliveira, Felipe Lima, Felipe Emerim (*in memoriam*), Kilzy, Sérgio, Giuliano, Cleysson, Carla, Thiago, Camilinha, Kátia, Isabel, Lussara, Vinícius, Jiri, Riquelme, Arthur, Leonardo Falcão, André Sterf, Paulo Afonso (*in memoriam*), Fernando, Capela, Rafael, Wilson e Elmo. Obrigado especial aos meus amig@s de Rélipública pelo apoio: Daniela, Gabriel e Moizés.

## Resumo

Diante das dificuldades contemporâneas enfrentadas por representantes do Estado em ofertar políticas para a sociedade face à demanda populacional crescente, à escassez de recursos existentes e às condições de desigualdades no país, torna-se importante pensar em soluções inovadoras em processos de desenvolvimento e de formulação de políticas que permitam contribuir para a sobrevivência das próximas gerações. Como alternativa para essa questão, a política de saúde pode emergir como elemento conectivo capaz de promover melhor compreensão da complexidade relativa a determinados fenômenos, a partir das interações entre Estado e sociedade, tendo em vista a dinâmica existente em sua transversalidade, aumentando a efetividade das políticas a partir da elevação da precisão em processos de mira e acerto de desenhos de políticas. Nessa perspectiva, esta pesquisa se estruturou no objetivo de identificar a dinâmica da transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) para a vida visando contribuir para a redução de desigualdades sociais em territórios. Para superar as hipóteses iniciais, foi elaborado um construto metodológico que emergiu em um modelo de análise, a partir da construção do objeto da TSIP, assim como sua validação teórica. O construto se fundamentou no método da Revisão Integrativa para a construção do objeto, tendo a Agenda 2030 como elemento de análise e de construção de sistema de evidências, a partir das metas contidas para os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O quadro final dos resultados mostrou um horizonte analítico para melhor compreensão da dinâmica da transversalidade da saúde, capaz de gerar conhecimentos relevantes para subsidiar tomadas de decisão relacionadas à formulação de políticas em processo de governança, a partir das relações sociais, ambientais, políticas e econômicas existentes. Para o processo de validação teórica, elegeu-se o projeto governamental denominado Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 como estudo de caso aplicado, tendo em vista a atuação cooperativa existente entre Estado e sociedade em sua construção para viabilizar a Agenda 2030 no território da Cidade Estrutural do Distrito Federal, durante o período de 2017 a 2019. Tal validação se deu com foco nas lentes da ação pública para o desenvolvimento e foram utilizadas duas técnicas complementares para conjugar duas perspectivas de compreensão dos fenômenos: de um lado, a macrosocial, por meio da técnica do Estudo de Caso como estratégia de pesquisa, tendo a pesquisa documental como instrumento; e do outro, a microssocial individual, por meio da técnica da Observação Participante, tendo Diário de Campo como instrumento principal. Nesse contexto, foi possível depreender o movimento da Agenda 2030, iniciado em nível global e atingindo o nível local, ao mesmo tempo em que a observação permitiu aproximar da comunidade como forma de compreender sua realidade. A combinação do método da Revisão Integrativa e das demais técnicas utilizadas possibilitou gerar insumos críticos para triangular dados de forma integrada para essa validação. A contribuição seminal desse estudo diz respeito à composição de estratégias em processos de governança para compreender de forma sistêmica seus componentes de atuação em ações governamentais. A partir da abordagem da transversalidade da saúde na integração de políticas, decisores podem ampliar seus conhecimentos sobre fenômenos complexos e promover arranjos de governança mais eficazes, contribuindo com a elevação da efetividade de políticas, a partir da geração de insumos qualificados em ambientes repletos de incerteza, por meio de melhor dimensionamento de soluções, tendo a vida como condição humana como norteadora de ações governamentais para redução de desigualdades em territórios.

**Palavras-chave:** Transversalidade da saúde; Integração de políticas; Ação pública; Desenvolvimento; Agenda 2030; Governança.

## ABSTRACT

On account of the contemporary barriers faced by State representatives in offering policies to society due to growing population demand, scarcity of existing resources and conditions of inequality in the country, it is important to think over innovative solutions in development and policymaking processes that could contribute to the survival of the next generations. As alternative for this matter, the health policy can emerge as a connecting element that allows to provide a better understanding of the complexity related to certain phenomena, based on interactions between State and society, through its transversality that would allow to increase policy effectiveness from the elevation of its precision regarding the targeting and hitting process (policy design). In this perspective, this research was structured with the objective of identifying the dynamics of health transversality in the policy integration (HTPI) for life, aiming to contribute to the reduction of social inequalities in territories. To overcome the initial hypotheses, it was elaborated a methodological construct that emerged in an analysis model, from the construction of the HTPI object, as well as its theoretical validation. The construct was based on the Integrative Review method for the construction of the object, using 2030 Agenda as an element of analysis and raising an evidence system, based on the targets contained in the 17 Sustainable Development Goals. The final picture of the results showed an analytical horizon for a better understanding of the dynamics of HTPI that would allow the generation of relevant knowledge to support decision making related to policymaking in governance process, based on existing social, environmental, political and economic relations. For the theoretical validation process, it was elected the government project called 2030 Healthy and Sustainable Structural City as an applied case study, in view of the existing cooperative action between the State and society in its construction to make the 2030 Agenda feasible in the territory of the Structural City in the Federal District. Such validation took place with a focus on the public action lenses for development and two complementary techniques for understanding the phenomena: on the one hand, the macro-social, through the technique of the Study of Case as a research strategy, using documentary research as an instrument; and on the other, the individual micro-social, through the technique of Participant Observation, with Field Diary as the main instrument. In this context, it was possible to understand the movement of 2030 Agenda, at the same time that observation allowed to get closer to the community as a way of understanding its reality. The combination of the Integrative Review method and the other techniques used allowed the generation of critical inputs in an integrated way to triangulate data for validation. The seminal contribution of this study concerns the composition of strategies in governance processes to systematically understand its components of acting in government actions. From the health transversality in the policy integration approach, decision makers can expand their knowledge of complex phenomena and promote better governance arrangements, contributing to the increase of the policy effectiveness, considering generation of qualified inputs in environments full of uncertainty, through better dimensioning of public solutions, having life as human condition for guiding government actions to reduce inequalities in territories.

Keywords: Health Transversality; Policy Integration; Public Action; Development; 2030 Agenda; Governance.



## LISTA DE ABREVIATURAS

AE - Atividades Exclusivas

AP - Ação pública

APTP - Ação Pública Transversal e Participativa

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BRAIN-be - *Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks*

Caesb – Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília

Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAPS/AD - Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas

CAS/DF - Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

CCFV - Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

CCI - Centro de Convivência do Idoso

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CDODS - Comissão Distrital para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

CEB - Companhia de Energia de Brasília

CED - Centro Educacional

CENDES - Centro de Estudos em Desenvolvimento

CEP – Comitê de Ética em Pesquisa

CESS 2030 - Cidade Estrutural Saudável e Sustentável: o empoderamento social para a governança e a gestão territorial focada na Agenda 2030 dos ODS da ONU

CF/1988 - Constituição Federal de 1988

CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal

CNODS - Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNS - Conselho Nacional de Saúde

CODHAB/DF - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CSDH - *Commission on Social Determinants of Health*

DEX - Decanato de Extensão

DF - Distrito Federal

DFSM - Distrito Federal Sem Miséria

DODF - Diário Oficial do Distrito Federal

DSS - Determinantes Sociais em Saúde

DsSS - Determinações Sociais em Saúde

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

EGT – Especialização em Governança Territorial

EIP - *Environment Integration Principle*

EPI - *Environment Policy Integration*

FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz

FNS - Fundo Nacional de Saúde

FP - Feira Permanente

FUB - Fundação Universidade de Brasília

GDF – Governo do Distrito Federal

Gereb - Gerência Regional de Brasília

HES – *Health Systems Evidence*

HIAP - *Health in All Policies*

IAP - Instrumento de ação pública

IIAP - Instrumentação de ação pública

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

Ibram - Instituto Brasileiro de Museus

Ibram-DF - Instituto Brasília Ambiental

IFB - Instituto Federal de Brasília

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

IP - Integração de políticas

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MdS - Matriz de Stacey

MECE - Movimento Educação e Cultura na Estrutural

MS - Ministério da Saúde

NAP - Nova Administração Pública

NE - Núcleo Estratégico

NGP - Nova Governança Pública  
NIF - Núcleo de Inteligência de Futuro  
ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável  
OMS - Organização Mundial de Saúde  
ONG - Organização Não Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OPAS - Organização Pan-Americana de Saúde  
PBF - Programa Bolsa Família  
PBSM - Produção de Bens e Serviços para o Mercado  
PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios  
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PEC - Ponto de Encontro Comunitário  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIVE - Projeto Integrado Vila Estrutural  
PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal  
PNDH-3 - Plano Nacional de Direitos Humanos  
PNPS - Política Nacional de Participação Social  
PP - Políticas públicas  
PPA – Plano Plurianual  
PPP - Pentágono de Políticas Públicas  
PPS - Políticas Públicas Saudáveis  
RA XXV - Região Administrativa XXV  
RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento  
RSL - Rede Sociotécnica Local  
SCIA - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento  
SEDES - Secretaria de Desenvolvimento Social  
SEE - Secretaria de Estado de Educação  
SES - Secretaria de Estado da Saúde  
SIS - Síntese de Indicadores Sociais  
SLU - Serviço de Limpeza Urbana  
SNE - Serviços Não Exclusivos  
SUS - Sistema Único de Saúde

TAR - Teoria Ator-Rede

TCU - Tribunal de Contas da União

TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TSIP - Transversalidade da saúde na integração de políticas

UBS - Unidade Básica de Saúde

UnB - Universidade de Brasília

UNESCAP - Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico

URE - Unidade de Recolhimento de Entulhos

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WECD - *World Commission on Environment and Development*

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Gráfico 1:</b> Laços fortes e médios, respectivamente, entre todos os ODS..... | 174 |
| <b>Gráfico 2:</b> Laços forte e médios, respectivamente, sem o ODS 3. ....        | 174 |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Quadro 1:</b> Tipologia de arranjos de governança interativa. ....                            | 53  |
| <b>Quadro 2:</b> Comparativo entre Políticas Públicas (PP) e Ação Pública (AP).....              | 70  |
| <b>Quadro 3:</b> Valores por família na Cidade Estrutural - PBF/DFSM – 2017/2019. ....           | 194 |
| <b>Quadro 4:</b> Relação de palavras de acordo com a classificação hierárquica descendente. .... | 205 |
| <b>Quadro 5:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Atores.....                          | 261 |
| <b>Quadro 6:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Representação.....                   | 270 |
| <b>Quadro 7:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Processos.....                       | 274 |
| <b>Quadro 8:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Problemas Enfrentados. ....          | 280 |
| <b>Quadro 9:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Translação de Conhecimento.....      | 288 |
| <b>Quadro 10:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Instituições.....                   | 295 |
| <b>Quadro 11:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Resultados.....                     | 300 |
| <b>Quadro 12:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Governança.....                     | 308 |
| <b>Quadro 13:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Democracia.....                     | 315 |
| <b>Quadro 14:</b> Síntese da Análise Inferencial – Categoria Resultados.....                     | 320 |

## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Figura 1:</b> Ambientes situacionais: complexidade x formulação de políticas. ....              | 49  |
| <b>Figura 2:</b> Modelo do Pentágono de Políticas Públicas (PPP). ....                             | 75  |
| <b>Figura 3:</b> Agenda 2030 e os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). ....          | 84  |
| <b>Figura 4:</b> 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). ....                             | 85  |
| <b>Figura 5:</b> Modelo de Determinantes Sociais em Saúde (DSS) - 1991. ....                       | 96  |
| <b>Figura 6:</b> Modelo de Determinantes Sociais em Saúde (DSS) - 2010. ....                       | 100 |
| <b>Figura 7:</b> Modelo de análise da tese (construto metodológico). ....                          | 104 |
| <b>Figura 8:</b> Momentos registrados em sala de aula no curso de EGT. ....                        | 114 |
| <b>Figura 9:</b> Perspectivas sobre a técnica da Triangulação de Dados. ....                       | 133 |
| <b>Figura 10:</b> Detalhamento das etapas do estudo de caso aplicado. ....                         | 136 |
| <b>Figura 11:</b> Dinâmica das correlações de políticas entre fenômenos. ....                      | 148 |
| <b>Figura 12:</b> Diagrama de correlações entre políticas em De Goeij et al. (2015). ....          | 151 |
| <b>Figura 13:</b> Nuvem de palavras das correlações identificadas. ....                            | 175 |
| <b>Figura 14:</b> Fotos do Lixão da Estrutural durante o período que esteve ativo. ....            | 184 |
| <b>Figura 15:</b> Evolução histórica de ocupação da Cidade Estrutural e do aterro. ....            | 185 |
| <b>Figura 16:</b> Chácara Santa Luzia e ponto de distribuição de água para a comunidade. ....      | 191 |
| <b>Figura 17:</b> Sala de Situação: dados abertos da Info Saúde DF. ....                           | 201 |
| <b>Figura 18:</b> Dendrograma do <i>corpus</i> 1 submetido ao IRaMuTeq. ....                       | 204 |
| <b>Figura 19:</b> Plano fatorial por correspondência do <i>corpus</i> 1 gerado pelo IRaMuTeq. .... | 209 |
| <b>Figura 20:</b> Mapeamento de atores (instituições) – Etapa 1. ....                              | 216 |
| <b>Figura 21:</b> Oficina para construção de plano participativo. ....                             | 218 |
| <b>Figura 22:</b> Triângulo grego da Prospectiva Territorial. ....                                 | 220 |
| <b>Figura 23:</b> II Seminário de Diálogos Prospectivos. ....                                      | 223 |
| <b>Figura 24:</b> Momento de cartografia social na oficina de Diálogos Prospectivos. ....          | 224 |
| <b>Figura 25:</b> Mapeamento de atores (instituições) – Etapa 2. ....                              | 228 |
| <b>Figura 26:</b> Seminário Cidade do Futuro: Estrutural Saudável e Sustentável. ....              | 230 |
| <b>Figura 27:</b> Momentos do Seminário Cidade do Futuro. ....                                     | 231 |
| <b>Figura 28:</b> Mapeamento de atores (instituições) – Etapa 3. ....                              | 254 |
| <b>Figura 29:</b> Foto de reportagem sobre retirada de moradores da Chácara Santa Luzia. ....      | 263 |

## LISTA DE MAPAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Mapa 1:</b> Distância geográfica entre Cidade Estrutural e Congresso Nacional. .... | 188 |
| <b>Mapa 2:</b> Detalhamento geográfico das limitações da Cidade Estrutural. ....       | 188 |



## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Tabela 1:</b> Relação de integração de políticas no Relatório Brundtland (1987). .....             | 61  |
| <b>Tabela 2:</b> Correlação das metas do ODS 3 no processo de readequação. ....                       | 146 |
| <b>Tabela 3:</b> Resultados para a busca bibliográfica com um termo na Capes. ....                    | 159 |
| <b>Tabela 4:</b> Resultados para a busca bibliográfica com um termo na Capes. ....                    | 159 |
| <b>Tabela 5:</b> Resultados para a busca bibliográfica em WoS. ....                                   | 161 |
| <b>Tabela 6:</b> Resultados para a busca bibliográfica em NCBI e HES. ....                            | 162 |
| <b>Tabela 7:</b> Análise de produção: quantitativo de artigos e vinculações às metas. ....            | 167 |
| <b>Tabela 8:</b> Análise da produção do estudo: relação de metas e de artigos. ....                   | 167 |
| <b>Tabela 9:</b> Representação das metas da Agenda 2030 na produção analisada. ....                   | 169 |
| <b>Tabela 10:</b> Sistema de evidências: compartilhamento para todos os ODS. ....                     | 172 |
| <b>Tabela 11:</b> Sistema de evidências: compartilhamento com exclusão do ODS 3. ....                 | 172 |
| <b>Tabela 12:</b> Comparativo de empresas de coleta no território entre 2017 e 2019. ....             | 197 |
| <b>Tabela 13:</b> <i>Corpus 1</i> : Pesquisa Documental da Etapa 1 do Estudo de Caso. ....            | 203 |
| <b>Tabela 14:</b> Influências na construção das classes de palavras - Qui <sup>2</sup> (p<0,05). .... | 211 |
| <b>Tabela 15:</b> <i>Corpus</i> para o Mapeamento de Atores da Etapa 1. ....                          | 215 |
| <b>Tabela 16:</b> <i>Corpus 2</i> : Pesquisa Documental da Etapa 2 do Estudo de Caso. ....            | 216 |
| <b>Tabela 17:</b> <i>Corpus</i> para o Mapeamento de Atores da Etapa 2. ....                          | 227 |
| <b>Tabela 18:</b> <i>Corpus 3</i> : Pesquisa Documental da Etapa 3 do Estudo de Caso. ....            | 228 |
| <b>Tabela 19:</b> <i>Corpus</i> para o Mapeamento de Atores da Etapa 3. ....                          | 254 |
| <b>Tabela 20:</b> Especificações das variáveis nas evidências do estudo de caso aplicado. ....        | 324 |

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>18</b>  |
| <b>2. REVISÃO DA LITERATURA .....</b>  | <b>27</b>  |
| 2.1 GOVERNANÇA, ESTADO E COMPLEXIDADE.....   | 27         |
| 2.1.1 GOVERNANÇA PÚBLICA .....   | 28         |
| 2.1.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GOVERNANÇA.....   | 37         |
| 2.1.3 COMPLEXIDADE E GOVERNANÇA PÚBLICA.....   | 39         |
| 2.1.4 COMPLEXIDADE E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS ( <i>POLICY-MAKING</i> ).....                                 | 46         |
| 2.2 GOVERNANÇA INTERATIVA .....  | 50         |
| 2.2.1 LIMITAÇÕES ÀS INTERAÇÕES NO PROCESSO DE GOVERNANÇA .....   | 54         |
| 2.3 INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS .....  | 59         |
| 2.3.1 O RELATÓRIO BRUNDTLAND (1987) .....  | 61         |
| 2.3.2 <i>HEALTH IN ALL POLICIES</i> (HIAP) – SAÚDE EM TODAS AS POLÍTICAS.....                              | 63         |
| 2.3.3 <i>ENVIRONMENT POLICY INTEGRATION</i> (EPI) – INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS.....                | 65         |
| 2.3.4 <i>INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS: HIAP X EPI</i> .....   | 66         |
| 2.4 AÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO .....   | 68         |
| 2.4.1 INSTRUMENTO E INSTRUMENTAÇÃO DE AÇÃO PÚBLICA .....   | 71         |
| 2.4.2 PENTÁGONO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (PPP).....   | 74         |
| 2.4.3 DESENVOLVIMENTO .....  | 76         |
| 2.5 AGENDA 2030 E SAÚDE.....   | 83         |
| 2.5.1 AGENDA 2030 E OS 17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....                                   | 83         |
| 2.5.2 SAÚDE E VIDA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO.....   | 87         |
| 2.5.3 DETERMINANTES E DETERMINAÇÕES SOCIAIS DA SAÚDE .....   | 95         |
| <b>3. ESTRUTURA METODOLÓGICA.....</b>  | <b>103</b> |
| 3.1 MODELO DE ANÁLISE DA PESQUISA E SUA ABORDAGEM TEÓRICA.....   | 105        |
| 3.1.1 CLASSES DE CONCEITO: CATEGORIAS <i>A PRIORI</i> E <i>A POSTERIORI</i> .....                          | 107        |
| 3.2 MÉTODO PARA A CONSTRUÇÃO DO OBJETO: REVISÃO INTEGRATIVA.....   | 108        |
| 3.2.1 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA A COLETA E PARA O PROCESSAMENTO DE DADOS ...                            | 110        |
| 3.2.2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....  | 111        |
| 3.3 TÉCNICAS PARA LEVANTAMENTO DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS EM ESTUDO DE CASO APLICADO (PROJETO CESS 2030)..... | 111        |
| 3.3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO EM RELAÇÃO À PARTICIPAÇÃO NO PROJETO CESS 2030 .....                                | 113        |
| 3.3.2 SUPORTE TEÓRICO-FILOSÓFICO DE BRUNO LATOUR.....  | 115        |
| 3.3.3 TÉCNICA DE OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE .....   | 119        |
| 3.3.3.1 <i>Instrumento de coleta: Diário de Campo</i> .....  | 121        |
| 3.3.3.2 <i>Definição das categorias de análise conforme classes de conceito</i> .....                      | 122        |
| 3.3.3.3 <i>Sujeitos da pesquisa</i> .....  | 123        |
| 3.3.3.4 <i>Maturação da pesquisa</i> .....   | 125        |
| 3.3.4 TÉCNICA DE ESTUDO DE CASO .....  | 127        |
| 3.3.4.1 <i>Instrumento de coleta, tabulação e processamento de dados</i> .....                             | 128        |
| 3.3.4.2 <i>Definição das categorias de análise conforme classes de conceito</i> .....                      | 129        |
| 3.3.4.3 <i>Mapeamento de Atores para as etapas 1 a 3</i> .....   | 130        |

|   |                   |
|---|-------------------|
| <b>3.4 VALIDAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO DE TESE.....</b>   | <b>131</b>        |
| <b>3.4.1 TRIANGULAÇÃO DE DADOS.....</b>   | <b>132</b>        |
| <b><u>4. A TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE .....</u></b>  | <b><u>137</u></b> |
| <b>4.1 A DINÂMICA RELATIVA À TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE.....</b>                                 | <b>137</b>        |
| <b>4.1.1. COMO A SAÚDE É IMPORTANTE PARA A VIDA .....</b>                                       | <b>137</b>        |
| <b>4.1.2 COMO A SAÚDE AFETA OUTRAS POLÍTICAS .....</b>  | <b>140</b>        |
| <i>4.1.2.1 Barreiras à transversalidade .....</i>   | <i>142</i>        |
| <i>4.1.2.2 Análises sobre a transversalidade da política de saúde.....</i>                      | <i>145</i>        |
| <b>4.1.3 COMO AS POLÍTICAS PODEM AFETAR A SAÚDE .....</b>                                       | <b>147</b>        |
| <b>4.1.4 COMO A TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE CONTRIBUI COM A INTEGRAÇÃO DE<br/>POLÍTICAS .....</b> | <b>151</b>        |
| <b>4.2 A TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE NA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS .....</b>                         | <b>156</b>        |
| <b>4.2.1 REVISÃO INTEGRATIVA - FASE 1: ESCOLHA DO QUESTIONAMENTO .....</b>                      | <b>156</b>        |
| <b>4.2.2 REVISÃO INTEGRATIVA - FASE 2: BUSCA NA LITERATURA.....</b>                             | <b>158</b>        |
| <i>4.2.2.1 Necessidade de adaptação no método de Revisão Integrativa.....</i>                   | <i>162</i>        |
| <b>4.2.3 REVISÃO INTEGRATIVA - FASE 3: COLETA DE DADOS .....</b>                                | <b>163</b>        |
| <b>4.2.4 REVISÃO INTEGRATIVA - FASE 4: ANÁLISE CRÍTICA DOS ESTUDOS ENCONTRADOS .....</b>        | <b>164</b>        |
| <b>4.2.5 REVISÃO INTEGRATIVA - FASE 5: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS .....</b>           | <b>175</b>        |
| <i>4.2.5.1 A capacidade da transversalidade da saúde para integrar políticas públicas .....</i> | <i>176</i>        |
| <i>4.2.5.2 Lacunas de conhecimento encontradas de produção bibliográfica .....</i>              | <i>179</i>        |
| <b>4.2.6 REVISÃO INTEGRATIVA - FASE 6: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS ENCONTRADOS ...</b>          | <b>180</b>        |
| <b><u>5. VALIDAÇÃO TEÓRICA EM ESTUDO DE CASO APLICADO.....</u></b>                              | <b><u>183</u></b> |
| <b>5.1 CARACTERIZAÇÃO DA CIDADE ESTRUTURAL DO DF.....</b>                                       | <b>183</b>        |
| <b>5.1.1 DADOS SOCIODEMOGRÁFICOS DA CIDADE ESTRUTURAL .....</b>                                 | <b>189</b>        |
| <b>5.1.2 PROCESSO DE DESATIVAÇÃO DO LIXÃO DA ESTRUTURAL: IMPACTOS AOS CATADORES</b>             | <b>195</b>        |
| <b>5.1.3 CIDADE ESTRUTURAL: LABORATÓRIO DE PESQUISA E INSTITUIÇÕES SOCIAIS .....</b>            | <b>197</b>        |
| <b>5.1.4 PROJETO CIDADE ESTRUTURAL SAUDÁVEL E SUSTENTÁVEL 2030 (CESS 2030) .....</b>            | <b>200</b>        |
| <b>5.2 ESTUDO DE CASO APLICADO: PROJETO CESS 2030 .....</b>                                     | <b>202</b>        |
| <b>5.2.1 ETAPA 1 - A TRAJETÓRIA DA AGENDA 2030: DO NÍVEL GLOBAL AO LOCAL .....</b>              | <b>202</b>        |
| <i>5.2.1.1 Técnica de Estudo de Caso: pré-análise - Etapa 1.....</i>                            | <i>202</i>        |
| <i>5.2.1.2 Técnica de Estudo de Caso: descrição analítica - Etapa 1 .....</i>                   | <i>203</i>        |
| <i>5.2.1.3 Técnica de Observação Participante: descrição analítica - Etapa 1 .....</i>          | <i>212</i>        |
| <i>5.2.1.4 Mapeamento da Rede de Atores do Projeto – Etapa 1 .....</i>                          | <i>215</i>        |
| <b>5.2.2 ETAPA 2 - A APROXIMAÇÃO DA AGENDA 2030 NA CIDADE ESTRUTURAL.....</b>                   | <b>216</b>        |
| <i>5.2.2.1 Técnica de Estudo de Caso: pré-análise - Etapa 2.....</i>                            | <i>216</i>        |
| <i>5.2.2.2 Técnica de Estudo de Caso: descrição analítica - Etapa 2 .....</i>                   | <i>216</i>        |
| <i>5.2.2.3 Técnica de Observação Participante: descrição analítica - Etapa 2.....</i>           | <i>225</i>        |
| <i>5.2.2.4 Mapeamento da Rede de Atores do Projeto – Etapas 1 e 2.....</i>                      | <i>227</i>        |
| <b>5.2.3 ETAPA 3 - A AGENDA 2030 E O INDIVÍDUO NO TERRITÓRIO .....</b>                          | <b>228</b>        |
| <i>5.2.3.1 Técnica de Estudo de Caso: pré-análise – Etapa 3 .....</i>                           | <i>228</i>        |
| <i>5.2.3.2 Técnica de Estudo de Caso: descrição analítica dos resultados – Etapa 3 .....</i>    | <i>229</i>        |
| <i>5.2.3.2 Técnica de Observação Participante: descrição analítica – Etapa 3 .....</i>          | <i>232</i>        |
| <i>5.2.3.4 Mapeamento da Rede de Atores do Projeto – Etapas 1, 2 e 3 (Final) .....</i>          | <i>254</i>        |

|   |                   |
|---|-------------------|
| <b>5.3 ESTUDO DE CASO APLICADO: INTERPRETAÇÕES INFERENCIAIS.....</b>        | <b>255</b>        |
| <b>5.3.1 CATEGORIA DE ANÁLISE: ATORES.....</b>                              | <b>256</b>        |
| <b>5.3.2 CATEGORIA DE ANÁLISE: REPRESENTAÇÕES .....</b>                     | <b>261</b>        |
| <b>5.3.3 CATEGORIA DE ANÁLISE: PROCESSOS.....</b>                           | <b>270</b>        |
| <b>5.3.4 CATEGORIA DE ANÁLISE: PROBLEMAS ENFRENTADOS.....</b>               | <b>275</b>        |
| <b>5.3.5 CATEGORIA DE ANÁLISE: TRANSLAÇÃO DE CONHECIMENTO.....</b>          | <b>281</b>        |
| <b>5.3.6 CATEGORIA DE ANÁLISE: INSTITUIÇÕES .....</b>                       | <b>288</b>        |
| <b>5.3.7 CATEGORIA DE ANÁLISE: RESULTADOS.....</b>                          | <b>295</b>        |
| <b>5.3.8 CATEGORIA DE ANÁLISE: GOVERNANÇA .....</b>                         | <b>301</b>        |
| <b>5.3.9 CATEGORIA DE ANÁLISE: DEMOCRACIA.....</b>                          | <b>309</b>        |
| <b>5.3.10 CATEGORIA DE ANÁLISE: PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....</b>               | <b>316</b>        |
| <br>  |                   |
| <b>5.4 ANÁLISE INTEGRADA PARA VALIDAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO DE TESE .....</b> | <b>321</b>        |
| <br>  |                   |
| <b><u>CONCLUSÃO .....</u></b>   | <b><u>345</u></b> |
| <br>  |                   |
| <b><u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u></b>                               | <b><u>353</u></b> |
| <br>  |                   |
| <b><u>APÊNDICES E ANEXOS.....</u></b>                                       | <b><u>400</u></b> |

## INTRODUÇÃO

Garantir dignidade e justiça social à população de um território que já foi considerado o maior depósito de lixo<sup>1</sup> da América Latina, a Cidade Estrutural do Distrito Federal (DF). Foi essa a motivação para a construção desse estudo, a partir de uma experiência vivida em um projeto neste local denominado: “Cidade Estrutural Saudável e Sustentável: o empoderamento social para a governança e a gestão territorial focada na Agenda 2030 dos ODS da ONU” (CESS 2030) (SELLERA et al., 2019).

O CESS 2030 utilizou a Agenda 2030 como elemento norteador para o desenvolvimento local do território e envolveu diversos atores de órgãos representantes do governo, da pesquisa, da academia e da sociedade local em seu escopo de atuação, tendo em vista a implementação de um projeto sustentável de vigilância popular de saúde (Ibidem). A carência no recebimento de políticas públicas e os baixos níveis socioeconômicos dos moradores da região refletiram no engajamento dos representantes locais que atuaram nesse projeto, uma vez que era perceptível a luta pela vida dessa comunidade, considerando a busca por soluções conjuntas no combate às desigualdades sociais presentes.

A partir desta experiência surgiu a reflexão, que estruturou esse estudo, sobre a possibilidade de viabilizar a Agenda 2030 em níveis locais, com foco no desenvolvimento sustentável, tendo a participação direta da sociedade como elemento estratégico na construção de soluções públicas que pudessem contribuir para reduzir as desigualdades e gerar resultados positivos para a vida das pessoas.

O fenômeno da desigualdade reflete o abismo entre ricos e pobres que impacta a realidade global e marca a sociedade brasileira, colocando o país no ranking da desigualdade no mundo, com a 2ª maior concentração de renda entre mais de 180 países<sup>2</sup>. Enquanto no mundo “(..) oito pessoas detêm o mesmo patrimônio que a metade mais pobre da população e, ao mesmo tempo, mais de 700 milhões de pessoas vivem com menos de US\$ 1,90 por dia (...)” (OXFAM BRASIL, 2017, p. 5), no Brasil “(...) os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95% (...)” (Ibidem).

---

<sup>1</sup> [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/01/20/interna\\_cidadesdf,654476/lixao-da-estrutural-sera-desativado-a-partir-de-hoje.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/01/20/interna_cidadesdf,654476/lixao-da-estrutural-sera-desativado-a-partir-de-hoje.shtml)

<sup>2</sup> [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf)

A pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha, publicada no ano de 2019, apresentou apontamentos importantes relativos à percepção captada pelos sujeitos entrevistados quando questionados a respeito do alcance do desenvolvimento no país, sendo possível refletir que “(...) os resultados dão centralidade para redução de desigualdades como condição para o progresso (...)” (Idem, 2019, p. 10). Há estudos publicados pela Oxfam Brasil (2017) que apresentam relações evidenciadas acerca das desigualdades sociais, no que tange às suas correlações entre diversas políticas e à democracia:

“(...) A redução de desigualdades permite aumentar o acesso a direitos básicos. Dentro do Brasil, quanto menor a desigualdade de renda, maior a garantia a serviços essenciais como oferta de água ou de médicos, menores as taxas de mortalidade infantil e maior a expectativa de vida ao nascer. Combater desigualdades é também o caminho para vivermos em uma sociedade menos violenta, já que a exclusão social está diretamente relacionada ao aumento da violência (...) a boa saúde de uma democracia depende de sociedades igualitárias: quanto maior a desigualdade e a interferência indevida de elites na definição de políticas, menor é a crença das pessoas na capacidade da democracia melhorar suas condições de vida, e menor é a crença na democracia em si (...)” (Ibidem, p. 17).

Todavia, a renda não é o único fator que representa o fenômeno da desigualdade social. Seu alcance pode ser ampliado em uma perspectiva de privação de direitos humanos, como saúde, educação, emprego, moradia, segurança, entre outros. Na tentativa de garantir esses direitos, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) define que combater a pobreza e reduzir as desigualdades são objetivos fundamentais do país (BRASIL, 1988), componentes que acarretam impactos às capacidades humanas e suas condições habilitadoras como a saúde (SEN, 2018).

Para alcançar tais objetivos expressos na CF/1988, cabe lembrar que gestores e formuladores de políticas do Estado atuam em um ambiente de complexidade, em que há diversas classes sociais, com diferentes níveis de renda, com diferentes níveis de condições de saúde, com diferentes níveis de moradia em diferentes níveis de infraestruturas locais. Nesse contexto, as situações condicionantes expostas resultam em disparidades de acesso a políticas públicas para a sobrevivência em diferentes níveis individuais na população, tendo em vista as diferentes condições existentes que interferem em processos de desenvolvimento (SANTOS, JACINTO, TEJADA, 2012).

Assim, considerando a busca pelo desenvolvimento, para que os representantes do Estado possam atuar no combate à pobreza e na redução de desigualdades sociais existentes,

a partir de formulações de políticas, é relevante contemplar a política de saúde nos processos de decisão, tendo em vista que ela apresenta conexão direta com a dignidade da vida das pessoas e com o nível de condição humana em cada um dos indivíduos frente ao desafio constitucional.

Tal conexão entre desenvolvimento e saúde não é atual, sendo defendida inclusive na relação da saúde com a vida humana desde o século XX, presente tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) - Resolução nº 217 A, publicada em Paris no ano de 1948 em Assembleia Geral das Nações Unidas - quanto na Proclamação de Teerã, documento publicado referente à Conferência Internacional dos Direitos Humanos ocorrida no ano de 1968 (ONU, 1948; ONU, 1968).

Dessa forma, a sobrevivência da humanidade estaria condicionada à elevação de qualidade de vida das pessoas e à importância do desenvolvimento para o rompimento de problemas sociais no planeta, tais como pobreza, fome e desigualdades sociais (ONU, 2015). Nesse cenário, a Agenda 2030<sup>3</sup> surgiu como resultado de um acordo global no qual 193 Estados-Membros, dentre eles o Brasil, pactuaram o alcance de 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) até o ano de 2030 (ONU, 2015).

Essa proposta contida na Agenda 2030 dialoga diretamente com a percepção de Sen (2018), o qual compreende que a vida humana é elemento norteador de processos de desenvolvimento, diante do embate contra os problemas sociais existentes no mundo e compreendidos pelo autor como fatores que impactam diretamente a condição humana. Logo, a vida como condição humana, consoante à concepção de Sen, permite traçar o paralelo entre os contextos de desenvolvimento e de igualdade entre indivíduos na busca por melhores níveis de suas capacidades individuais (Ibidem).

A relação entre desenvolvimento e saúde ficou mais evidenciada quando a proposta de integração de políticas acerca da *Health in All Policies* (HIAP) - Saúde em Todas as Políticas - foi enfatizada durante a Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, ocorrida em 1988, na cidade de Adelaide (OMS, 1988). Assim, a ideia de ter saúde presente em todas as políticas destacou-a como elemento central de políticas para alcançar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social por meio de Políticas Públicas Saudáveis (PPS) (KICKBUSCH, MCCANN, SHERBON, 2008; OMS, 1988).

---

<sup>3</sup> <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

O movimento da HIAP, em si, fora formalizado somente 18 anos depois, na Finlândia, em oportunidade do governo do país na atuação da promoção da saúde (PUSKA, STÅHL, 2010; STÅHL, 2006; 2018; STÅHL, WISMAR, OLLILA, LAHTINEN, LEPO, 2006), sendo conceituado como estratégia horizontal governamental com possibilidade de melhorar o nível de saúde populacional (SIHTO, OLLILA, KOIVUSALO, 2006).

Os pensamentos iniciais sobre esse movimento, durante a década de 1980, foram etapas consideradas importantes para desdobramentos teóricos na tentativa de alcance desse ideal proposto, sendo vital para o surgimento de teorias e modelos subsequentes, tais como os Determinantes Sociais em Saúde (DSS) e as Determinações Sociais em Saúde (DsSS).

A criação do modelo de Determinantes Sociais em Saúde (DSS) pelos autores Dahlgren e Whitehead, no ano de 1991, foi amplamente utilizado em países de baixa e média renda para contribuir com o processo de formulação de políticas de saúde (BUSS, PELEGRINI FILHO, 2007; EXWORTHY, 2008). Esse modelo compreende a relação entre condições sociais e econômicas que poderiam impactar diretamente a saúde, aplicados a diferentes camadas (individual, social e macro), com destaque para a concepção sobre o comportamento do ser humano estar vinculada à responsabilidade individual, consoante ao seu estilo de vida (BUSS, PELEGRINI FILHO, 2007; DAHLGREN, WHITEHEAD, 1991).

Posteriormente, tal modelo foi contestado diante de sua visão reducionista em relação aos fatores e das relações de causas influenciadoras da doença nos indivíduos, considerando a carga de responsabilidade que lhes é atribuída em função da situação em que se encontra, culminando na construção do modelo denominado Determinações Sociais em Saúde (DsSS) como resposta crítica (ALBUQUERQUE, SILVA, 2014; TAMBELLINI, SCHÜTZ, 2009).

A abordagem das Determinações Sociais em Saúde não possui um modelo em si, podendo ser compreendida como concepção teórica que permite ampliar a forma de se pensar em como retirar tal carga de responsabilidade atribuída ao indivíduo pelos DSS e foque a ação contida na subjetividade do coletivo (ALBUQUERQUE, SILVA, 2014; TAMBELLINI, SCHÜTZ, 2009).

Tal mudança de perspectiva ampliou a compreensão acerca da situação na qual o indivíduo se encontra e como ele pode desenvolver capacidades para gerar melhores condições, promovendo, assim, a discussão relacionada ao capitalismo exacerbado da contemporaneidade, visto como fator de impacto para a relação do modo de produção e do gênero humano (ALBUQUERQUE, SILVA, 2014; TAMBELLINI, SCHÜTZ, 2009).



Foi possível perceber que esses modelos continham elementos capazes de estabelecer interconexões para mudança do olhar da política de saúde, apontada como elemento central nas discussões (HIAP), para ser vista como elemento conectivo entre políticas. Essa mudança de perspectiva seria capaz de promover contribuições para abordagens mais cooperativas e integradoras de políticas públicas, a partir da característica da transversalidade contida na política de saúde, para que, de alguma forma, pudesse idealizar o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a transversalidade, como elemento promotor de diálogos nas interações entre atores e caracterizada pelos seus processos dinâmicos e interdisciplinares, pode contribuir para melhor compreensão das políticas contidas em ambientes complexos, sendo sua vinculação geralmente atribuída a políticas específicas na literatura, tais como gênero ou raça ou outras minorias (ARIZNABARRETA, 2001; BRUGUÉ, CANAL, PAYA, 2015; PIOLA et al., 2009; SILVA, 2011). Contudo, compreende-se que as características da transversalidade se apresentam passíveis de aplicação a quaisquer tipos de políticas, tendo em vista a necessidade de se superar fragmentações de pensamentos em ações governamentais relativas a fenômenos complexos (BRUGUÉ, CANAL, PAYA, 2015; MORIN, 2003).

Diante dessa concepção e com o intuito de poder contribuir para promover uma melhor compreensão da complexidade relativa a determinados fenômenos, em uma perspectiva de relações e de interações existentes nas unidades diante do todo (MORIN, 2000), é possível utilizar a transversalidade da política de saúde para alcançar tal visão sistêmica na atuação de políticas, com conseqüente geração de conhecimentos relevantes para subsidiar tomadas de decisão relacionadas à formulação de políticas, considerando a vida como condição humana, a partir das relações sociais, ambientais, políticas e econômicas.

A concepção da transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) foi o objeto desse estudo e, em paralelo, foi considerado o projeto CESS 2030 como estudo de caso aplicado, no qual a Agenda 2030 foi elemento de busca pelo Estado para promoção do desenvolvimento na Cidade Estrutural, localizada no Distrito Federal (DF), a partir da política de saúde.

Dessa forma, acredita-se que a partir da transversalidade da saúde há espaço para pensar na integração de políticas, tendo em vista o foco na vida como condição humana para

poder pleiteá-las, podendo utilizar a Agenda 2030 como pauta reivindicadora, de forma cooperativa entre Estado e sociedade, no combate aos problemas sociais e em prol do desenvolvimento de territórios.

Milton Santos acreditava que era “(...) possível pensar na realização de um mundo de bem-estar, onde os homens serão mais felizes (...)” (SANTOS, 1995, p. 2). A construção desse estudo também partilha da percepção de Santos diante da possibilidade de tal alcance por meio de ações cooperativas entre Estado e sociedade, contribuindo para o desenvolvimento e para a elevação da qualidade de vida das populações, com destaque para as que vivem em territórios em situações de vulnerabilidade.

A base teórica deste estudo refere-se à ação pública (AP), vista como eixo central para nortear a atuação cooperativa entre Estado e sociedade na construção de políticas para populações em territórios, considerando elementos importantes como a complexidade, governança e democracia em seu contexto (LASCOUMES e LES GALÈS, 2012).

As discussões e reflexões ora apresentadas alcançam a pergunta orientadora desta tese: *a partir da transversalidade da saúde na integração de políticas para a vida, é possível gerar ação pública capaz de viabilizar a Agenda 2030 em territórios para o desenvolvimento?*

Na busca de respostas para a referida problematização, essa pesquisa tem como objetivo *identificar como a dinâmica da transversalidade da saúde na integração de políticas para a vida pode contribuir para a redução de desigualdades sociais em territórios, a partir de ação pública que viabilize a Agenda 2030, considerando o olhar da experiência do estudo de caso aplicado do projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 no Distrito Federal, entre 2017 e 2019.*

Nessa perspectiva, os objetivos específicos envolveram: *compreender a transversalidade da saúde na integração de políticas; mapear os atores envolvidos na gestão local do projeto CESS 2030; compreender o processo completo do projeto CESS 2030 durante o triênio proposto; e identificar elementos contidos na ação pública para viabilizar a Agenda 2030 em territórios.*

Para tanto, foram levantadas quatro hipóteses para esse estudo, tendo em vista os processos decisórios de governança e a relação da transversalidade da saúde na integração de políticas, diante de suas particularidades.

A primeira hipótese trata de investigar a capacidade da transversalidade da saúde tanto acerca da compreensão de como ela se relaciona com o processo de integração de políticas, no sentido de aprimoramento e interação, quanto no processo de viabilização da Agenda 2030 em níveis locais, sendo resumida pela seguinte construção: *as perspectivas sistêmica e dinâmica da transversalidade da saúde na integração de políticas para a vida podem fornecer os meios para ativar a Agenda 2030 em territórios.*

A segunda hipótese avista o entendimento de como a transversalidade da saúde poderia contribuir com a busca de melhores resultados para a sociedade, considerando o processo de desenho de políticas (*policy design*), e uma eventual atuação governamental de forma sinérgica ao modelo de ação pública para processos de tomadas de decisão sobre formulação e/ou implementação de políticas, sintetizada da seguinte redação: *em processos decisórios de governança, a efetividade das políticas pode ser potencializada pela convergência entre a transversalidade da saúde e a ação pública.*

A terceira hipótese versa sobre a capacidade de leitura apropriada de determinada situação pelos decisores do Estado, em meio à eventual ação governamental junto à sociedade, de forma a construir meios que sejam capazes de contribuir com questões sociais na busca por melhores resultados, traduzindo-se na seguinte construção: *a convergência de interesses entre governo e rede sociotécnica local pode potencializar a instrumentação de ação pública relacionada às escolhas políticas pelos atores em prol da resolução dos problemas sociais locais.*

Por fim, a quarta hipótese traz a tentativa de compreensão macro acerca do processo de desenvolvimento, especificamente no caso de territórios, por meio da política de saúde como conectora das demais políticas em prol da vida, sob a concepção da condição humana e das condições existentes que permitam a elevação das capacidades individuais em sociedades locais, considerando suas realidades, sendo sua construção resumida da seguinte maneira: *a partir da lógica da vida como condição humana, a saúde pode ser o elemento-chave para potencializar a integração de políticas públicas em prol do desenvolvimento de um território.*

Em busca desse propósito, esse estudo almeja construir um quadro conceitual e analítico sobre a teoria contida na transversalidade da saúde de forma a contribuir com a ampliação da compreensão acerca de atuações mais cooperativas demandadas na atualidade e que envolvam desenho e integração de políticas mais ajustadas para combater problemas

sociais geradores de desigualdades sociais, considerando as mudanças sociais provocadas na era pós-globalização e no pós-governança e seus impactos na sobrevivência das próximas gerações.

Para averiguação das hipóteses e dos objetivos, construímos o **capítulo 2** referente à revisão da literatura, que proverá o suporte teórico necessário para as discussões elencadas, abordando temas atuais e relevantes como governança, complexidade, ação pública e desenvolvimento, assim como suas relações com o acordo global da Agenda 2030 e, mais especificamente, com a política de saúde.

O **capítulo 3** trará o construto metodológico utilizado nesse estudo, tendo em vista a integração entre método de pesquisa, técnicas e instrumentos necessários à construção da teoria da transversalidade da saúde na integração de políticas, assim como para a compreensão sistêmica do estudo de caso aplicado que guiará as análises necessárias para comprovação ou não das hipóteses em busca das respostas necessárias à consecução dos objetivos propostos nessa tese.

Para tanto, foi definida a Revisão Integrativa de Ganong (1987) como método para a construção do objeto de tese, a partir de levantamento de produção bibliográfica, no exame de correlações existentes entre políticas, tendo as metas da Agenda 2030 como categoria integrada de análise. A partir do resultado obtido, foi possível alcançar a validação teórica do objeto de tese, utilizando um estudo de caso aplicado, tomando o projeto CESS 2030 como referência, de forma a conjugar duas técnicas complementares para tal propósito: a Observação Participante, a partir dos ensinamentos de Gold (1958), Marietto (2018) e Triviños (1987), para obtenção da perspectiva microssocial; e o Estudo de Caso, de Ragin e Becker (2009) e Yin (2005), como estratégia de pesquisa para alcance da perspectiva macrossocial. Sendo assim, foram definidas 10 categorias de análise que permitiram gerar insumos críticos, os quais, ao final, foram triangulados a partir de Dunn e Peters (2020) e Triviños (1987).

A construção do objeto de tese constará no **capítulo 4**, que destaca a dinâmica das relações causais entre política de saúde e as demais políticas (e vice-versa) para a vida, e a forma na qual a transversalidade da saúde se encontra nesse contexto de integração de políticas, diante das temáticas atuais relacionadas à complexidade e à governança. O método eleito permitiu elaborar um sistema de evidências com variáveis dos artigos da produção analisada, das metas da Agenda 2030 e das correlações de políticas identificadas, sendo a

validação da transversalidade da saúde sustentada pela teoria dos laços de Granoveter (1973), no sentido de averiguar sua relação com a integração de políticas.

A validação teórica do objeto de tese será vista no **capítulo 5**, diante do estudo de caso aplicado que contempla a caracterização da Cidade Estrutural. Nesse sentido, após a construção do objeto de tese, foi possível levantar evidências empíricas, diante dos resultados obtidos nas 10 categorias de análise pontuadas - atores, representação, instituições, processos, resultados, problemas enfrentados, translação de conhecimento, governança, democracia e participação social – que possibilitaram compreender a transversalidade da saúde na integração de políticas e a sua relação com a ação pública para o desenvolvimento, assim como o movimento de implementação da Agenda 2030, saindo de um nível global para um nível local (território).

Ao final, com base na *grounded theory* (ADWAN, GEORGE, BENNET, 2005; GLASER, STRAUSS, 1967), procedeu-se com a validação teórica do objeto de tese, além de propor o quadro analítico conceitual acerca de variáveis importantes a serem consideradas em projetos cooperativos pelo Estado, consoante às hipóteses levantadas. Além disso, chegou-se a um enunciado simbólico que relaciona a efetividade de políticas com transversalidade da saúde, ação pública, complexidade e formulação de políticas, de forma a otimizar processos decisórios para gestores, no intuito de dimensionar soluções públicas.

Os resultados principais encontrados nesse estudo serão apontados na **conclusão**, assim como as contribuições efetivas para diferentes públicos, de forma a auxiliar na aplicação prática dos conhecimentos gerados.

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 GOVERNANÇA, ESTADO E COMPLEXIDADE

A palavra “governança” apresenta raiz etimológica grega, sendo oriunda da palavra *kubernân*, cujo significado é conduzir, no sentido de prover o direcionamento (ADDINK, 2017; KJÆR, 2004; HUGHES, 2010). A palavra em latim *gubernare*, cujo significado é governo, surgiu a partir desse termo grego, conferindo o sentido de condução de regras (ADDINK, 2017). Ampliando esses conceitos, o Estado, a partir do governo, deve ser responsável pelo direcionamento (*steer*) da construção de soluções relacionadas a problemas públicos em benefício da coletividade (HUGHES, 2010).

Na Antiguidade, o Estado era compreendido sob uma lógica de concepção orgânica, na qual “(...) o todo existe necessariamente antes da parte (...)” (ARISTÓTELES, 2007, p. 11), de forma a elevar a compreensão humana quanto à integração e à articulação do sistema (todo) para o devido funcionamento, sendo que os elementos constituintes do Estado só teriam sentido quando houvesse atuação em conjunto (Ibidem). Nesse sentido, o argumento que sustentava tal posicionamento era embasado pela seguinte percepção:

(...) as sociedades domésticas e os indivíduos não são senão as partes integrantes da cidade, todas subordinadas ao corpo inteiro, todas distintas por seus poderes e suas funções, e todas inúteis quando desarticuladas, semelhantes às mãos e aos pés que, uma vez separados do corpo, só conservam o nome e a aparência, sem a realidade (...). O mesmo ocorre com os membros da cidade: nenhum pode bastar-se a si mesmo. Aquele que não precisa dos outros homens, ou não pode resolver-se a ficar com eles, ou é um deus, ou um bruto (...)” (Ibidem, p. 11).

A perspectiva da concepção orgânica para a organização do Estado apresentava como destaque a sua constituição política e os seus processos na relação existente junto à sociedade, no sentido de totalidade orgânica das partes (HEGEL, 1997). Nesse aspecto, tornava-se importante garantir o bom funcionamento do sistema (Estado), tanto para as instituições nele contidas quanto para a população que é sua beneficiária, com destaque para a manutenção da interação existente entre Estado e sociedade, de forma coordenada, para o sucesso das ações (DRI, 2006).

O governo pode ser compreendido como “(...) o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade (...)” (BOBBIO; MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 555). Logo, o Estado assume um posicionamento importante para a condução da sociedade atuando na direção da atividade econômica e social, por meio de processos que permitam que o governo tenha capacidade para coordenar os atores (governamentais ou não) envolvidos (PETERS, 2013; 2018a; 2018b).

Diante desse contexto, há possibilidade de que a organização do Estado contenha arranjos de governança visando a articulação, a integração e a coordenação das ações governamentais para gerir distintos conhecimentos dos diversos atores que atuam na construção de objetivos comuns, em prol da coletividade (Idem, 2013). Nessa lógica, tal atuação conjunta da sociedade com o Estado permitiria que a democracia se tornasse um elemento central para o alcance de uma sociedade justa e igualitária.

O papel do Estado na governança, então, assume um significado assertivo na resolução de problemas que geram preocupações públicas pelo bem da coletividade (Ibidem). A compreensão desta ação do Estado perpassa pelos diversos conceitos de governança existentes, os quais são aplicados e produzidos em diversos campos de teorias, podendo ser, em alguns casos, contestados (BICHIR, 2018; PETERS, 2013).

Este estudo abordará a governança no campo da ciência política e das políticas públicas (PP) e sua aplicação no Brasil, com destaque para conceituações de governança pública e sua relação com demais atores públicos e privados.

### **2.1.1 Governança Pública**

A temática sobre a governança pública foi introduzida pelo relatório do *World Bank* (1992) – Banco Mundial – que não apresentou o conceito isolado de governança em sua publicação, mas remeteu sua compreensão a uma atuação conjunta entre Estado e sociedade na busca de soluções e de resultados para problemas comuns, com destaque para a capacidade de gestão do Estado alinhado a práticas de boa governança como transparência, responsabilidade e participação social (Ibidem). O surgimento da governança ocorreu em dois momentos distintos em virtude de críticas à racionalidade tradicional-legal do modelo gerencialista: o primeiro, relacionado à crítica em seu caráter econômico; e o segundo, como crítica ao seu conceito sociológico (BEVIR, 2011; FUKUYAMA, 2013).

O primeiro momento de surgimento da governança ocorreu a partir do neoliberalismo e da Nova Administração Pública (NAP) – *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, sendo adotados por diversos governos (HOOD, PETERS, 2004). Nesse caso, apresentava-se como uma solução pós-gerencialista, na tentativa de superar as falhas principalmente relacionadas ao controle central: burocráticas, na coordenação das ações de controle orçamentário; motivacionais, em relação aos servidores públicos; de mercado, tais como externalidades e assimetria de informações; e de desenvolvimento de políticas e serviços integrados e coerentes (CAVALCANTE, CUNHA, 2017; FUKUYAMA, 2013; GEYER, CAIRNEY, 2015; HOOD, 1991; HOOD, PETERS, 2004).

De acordo com o autor González (2001), a temática da Nova Administração Pública havia surgido na década de 1970, a partir dos autores franceses Massenet e Gélihier (1975), quando publicaram a obra intitulada “*La Nouvelle Gestion Publique: pour un État sans Bureaucratie*” (A Nova Administração Pública: por um Estado sem burocracia). Outrossim, esse conceito ganhou destaque na literatura científica com Hood (1991), na década de 1990, quando publicou seu trabalho sobre o tema. Este ganhava cada vez mais espaço em reformas administrativas em diversos países desde a década de 1970, por ser um modelo de governança que contrapunha o engessamento burocrático Weberiano com foco na elevação do desempenho das instituições governamentais e de fácil aplicabilidade pelos governos, o que o autor denomina como “ (...) gestão pública para todas as estações (...)” (Ibidem, p. 8), no sentido de ser uma metodologia universal (Ibidem).

A fase da Nova Administração Pública diz respeito ao momento no qual o Estado não seria mais o executor de políticas para a sociedade, ou seja, o governo passaria a ser promotor da fiscalização de entrega de serviços públicos para a sociedade, por meio da realização de contratos de gestão entre governo e empresas terceiras, as quais teriam a função de delegação de atores privados para tais fins (AGRANOFF, 2012; PETERS, 2011).

Por conseguinte, esse processo de mudança de atuação do Estado, na medida em que se torna fiscalizador de prestação de serviços públicos, promovendo mais transparência nas ações, mais responsabilidade dos gestores e maior controle social, ficou conhecida como “Estado-Oco” (*Hollow State*), em que havia competição entre organizações privadas para a oferta desses serviços, com a devida responsabilidade de prestação de contas aos cidadãos (KLIJN, KOPPENJAN, 2015; PETERS, PIERRE, 1998; PETERS, 2011). Nessa concepção, o Estado seria mais direcionador (*steering*) e menos executor (*rowing*) de políticas e serviços



para a sociedade, a partir da descentralização dos serviços (MILWARD, PROVAN, 2000; PETERS, 2011). Tal analogia refere-se ao remo, esporte em que há o timoneiro (responsável pela condução) e os remadores (responsáveis pela execução das remadas), diante das contratações e uso de terceiros na atuação do Estado (MILWARD, PROVAN, 2000; PETERS, 2011).

Ademais, no contexto de contratos de gestão no serviço público, cabe destacar a relação principal-agente, na qual há o firmamento de um contrato em que define a prestação (ou desempenho) de determinado serviço pelo agente em nome do principal, cabendo ao Estado a adequada estruturação dos contratos firmados desta relação, de tal sorte que gere um bom desempenho entre governo e economia, além da devida regulação pelas instituições públicas (MECKLING, JENSEN, 1976; PRZEWORSKI, 2003).

Entretanto, quando o Estado realiza contratações de serviços a longo prazo (*long term*), pode haver problemas relacionados às assimetrias de informação nesta relação entre principal (governo) e agente (mercado), como evasão (ou risco moral) e seleção adversa (MALTZMAN, 1998; PURCELL, 2009).

A evasão, conhecida também como risco moral, ocorre quando surgem discrepâncias relacionadas ao comportamento dos indivíduos (trabalhadores ou prestadores de serviço) nos contratos de gestão, dificultando o controle e o monitoramento e podendo afetar a qualidade da prestação de serviços devido à incapacidade dos agentes em influenciar a realização das tarefas (MALTZMAN, 1998; PURCELL, 2009). Já a seleção adversa ocorre quando uma das partes possui mais informações precisas do que a outra, por exemplo, quando empresas prestadoras de serviços com baixa qualidade concorrem na competição e podem ter a chance de ganhar para atuar no serviço público (BAJARI et al., 2014; DEN BUTTER, LIU, TAN, 2020).

Em vista disso, durante a Nova Administração Pública, o Estado possui o papel de fiscalizar e regular os serviços prestados em seu nome, mesmo que à distância, no sentido de direcionar (*steer*) e garantir a regulação das agências em prol da entrega de serviços públicos para a população. Assim, o Estado-oco retrata a formação por múltiplos atores e suas devidas relações para obtenção de êxito, como, por exemplo, a contratação de empresas visando parcerias público-privadas para promover a concessão ou a delegação de serviços públicos (MELO, 1996).

No Brasil, a Nova Administração Pública foi o elemento norteador da reforma gerencial nacional ocorrida em 1995, por meio da implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no qual tinha o pressuposto de que o país atravessava uma crise fiscal aliada à rigidez e à ineficiência da máquina pública administrativa, sendo necessário promover a reforma gerencial a partir da descentralização da prestação de serviços do Estado (BRASIL, 1995; DA COSTA, 2010). O objetivo principal do PDRAE era reconstruir o Estado, no sentido de ampliar sua capacidade de governança para coordenar a economia na busca pela redução das desigualdades sociais, além de garantir o direito à propriedade à população, em atuação harmônica com a sociedade civil (BRASIL, 1995).

O PDRAE se sustentava em quatro grandes setores: Núcleo Estratégico (NE); Atividades Exclusivas (AE); Serviços Não-Exclusivos (SNE); e Produção de Bens e Serviços para o Mercado (PBSM) (Ibidem). O NE correspondia ao setor definidor de leis, de políticas e de controle; o setor de AE relacionava-se à prestação exclusiva do Estado, tais como fiscalizar, fomentar e regulamentar; o setor de SNE representava a prestação de serviços em parceria com atores de organizações públicas não-estatais e privadas; e, por fim, o setor PBSM refletia a atuação das atividades econômicas que visavam lucro, apesar de estarem sob responsabilidade do Estado (Ibidem). O governo, então, foi configurado com a mudança de executor para fiscalizador, promovendo o controle de resultados e competição administrada, a partir de dispositivos que permitiriam elevar a sua capacidade de governar e de implementar políticas públicas (Ibidem).

Com efeito, pode se dizer que, o PDRAE contemplava a necessidade de se promover a regulação, a transparência e a *accountability* para o Estado. Para tanto, era necessário gerar políticas voltadas para a descentralização, como: promover maior liberdade para os gestores; estabelecer sistema de metas, objetivos e contratos de gestão; contratualizar resultados; e viabilizar a gestão por resultados e por desempenho para a sociedade, a qual passaria a ser vista como cidadã e não mais como cliente (CAVALCANTE, CUNHA, 2017; FUKUYAMA, 2013). Assim, o cenário era oportuno e relevante para a promoção de integração de políticas, com problemas cada vez mais complexos, numa ótica multinacional, com diversas interdependências e transdisciplinaridades existentes.

O segundo momento do surgimento da governança indica uma resposta crítica ao conceito sociológico de governança, nascendo de uma percepção da literatura Anglo-

Americana e emergindo como um movimento de redes e parcerias, em detrimento da hierarquia e da burocracia existentes, no qual a sociedade civil passaria a ter mais importância nesse cenário, sendo considerada como executora de políticas (BEVIR, 2011, 2013; FUKUYAMA, 2013).

Este momento foi denominado como Nova Governança Pública (NGP) – *New Public Governance*, marcada pela mudança da hierarquia para a resolução de problemas, de forma cooperativa, visto que soluções tradicionais já não seriam mais suficientes para a resolução de problemas complexos, necessitando de uma nova abordagem, rompendo com o paradigma baseado em governo para um de governança, coordenando as ações das redes de atores e de políticas públicas (PP) (KLIJN, KOPPENJAN, 2015).

Após compreender o seu surgimento, faz-se necessário destacar as diferentes definições sobre governança pública. Há conceitos de governança (moderna) sendo tratados como padrões emergentes em relação às ações governamentais que envolvem o governo de atores sociais, políticos e administrativos (KOOIMAN, 1993), por meio de coordenação social e novas oportunidades de ações coletivas (BEVIR, 2011), permitindo a elevação da capacidade da criação, da aplicação de regras e da interação com o ambiente e a sociedade, para a geração de resultados de bens e serviços (FUKUYAMA, 2013).

No que tange à atuação conjunta entre Estado e sociedade, a governança diz respeito às características existentes e apresenta três elementos importantes a serem considerados: ocorrências de interdependência entre as organizações envolvidas no sistema; interações constantes e acordadas entre os diversos membros pertencentes às redes; e autonomia do Estado (RHODES, 2007). Significa dizer que a governança pode ser vista como forma interativa de atuação em relação à gama de atores contidos no processo de construção, no qual nenhum deles possui suficiente grau de autoridade sobre os demais na busca pela solução coletiva (PIERRE, 2000).

É perceptível o destaque dado sobre a relação entre o Estado e a sociedade na interação necessária para a produção de políticas nas conceituações de governança, elemento que contribui para que o Estado tenha uma atuação junto com atores de distintos grupos e permita coordenar ações em sistemas complexos (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012).

A governança estipulada pelo Estado também aborda escolhas de instrumentos de coordenação, centrais para a compreensão de cada tipo de governança (GALÈS 2011). As capacidades da governança estão relacionadas às habilidades governamentais para o

exercício das atividades necessárias, assim como o devido gerenciamento dos instrumentos para as atividades nos programas de governo na busca por identificação de metas e de como alcançá-las, de acordo com recursos disponíveis e definição do escopo de atuação (PETERS, 2000). Em vista disso, os instrumentos não são elementos neutros, necessitando da devida compreensão pelo Estado quanto à existência de disputas e diferentes concepções políticas, tendo que pontuar a escolha da melhor estratégia para sua implementação (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

Sob a ótica da governança, então, o Estado passa a caminhar em sintonia com a nação, com o avanço da humanidade e com a globalização, diante de uma perspectiva do mercado, primando por soluções no atendimento aos cidadãos (BEVIR, 2011). Desta forma, a gestão e a governança são atributos nos quais o Estado provê maior responsividade na entrega de políticas públicas à sociedade.

A eventual harmonia entre Estado e sociedade permite potencializar as ações governamentais, característica vinculada a países desenvolvidos, nos quais ambos são considerados fortes (BEVIR, 2011; MIGDAL, 1988). Contudo, em países em desenvolvimento, há um hiato neste quesito, com uma discrepância acentuada pela fragmentação do controle social (sociedade forte e Estado fraco) que é oriunda da colonização – aqui compreendida como resistência à dominação, fator que impede o desenvolvimento em determinado país (MIGDAL, 1988).

Bresser-Pereira (2009), por seu turno, contrapõe o pensamento de Migdal se baseando no fato de que a sociedade também seria fraca justamente por não ser capaz de manter a coesão das ações governamentais, no sentido de ter as leis respeitadas de forma democrática. Assim, a governança primária pela busca do equilíbrio das ações governamentais, visando ampliar a sinergia entre Estado e sociedade, baseando-se nos princípios da valorização do cidadão, de maior participação social e da promoção da democracia.

A boa governança, portanto, remete-se à observância pelo Estado destes princípios nas ações governamentais, dividindo-se em três linhas principais de atuação e de valores: estado de direito - propriedade e direitos humanos; democracia - transparência e participação social; e instituição - eficácia e responsabilidade (ADDINK, 2017; 2019).

Ainda, a participação social também foi norteadora na construção do documento publicado pela Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico

(UNESCAP) para contribuir com o debate sobre a diferença entre governança e a boa governança, na busca pela construção coletiva contemporânea de soluções para o bem da vida humana. Nele, os seguintes princípios a respeito da boa governança estão contidos: *participativo*, consensual, orientado, responsável, transparente, responsivo, eficaz e eficiente, equitativo, inclusivo e cumprimento do estado de direito (UNESCAP, 2009).

Apesar dessa lógica participativa que a governança acarreta e do movimento de maior atuação em rede ocasionada pelo segundo momento de seu surgimento, cabe destacar que governos contemporâneos enfrentam problemas complexos, refletindo na relação do Estado e da sociedade. No Brasil, por exemplo, pode se destacar a escassez de recursos para a prestação de serviços públicos, cenário frequente e fator de custo impactante na garantia dos direitos sociais (SARLET, FIGUEIREDO, 2007; SOUZA, OLIVEIRA, 2018; WANG, 2008).

A escassez de recursos é um obstáculo que o Estado e a sua administração precisam lidar, havendo a necessidade de atuação conjunta com outros atores para a cooperação na busca de soluções. Não obstante os problemas político-sociais existentes, ainda há problemas complexos e de natureza legal que são criados pelo próprio governo, que vão de encontro aos princípios da boa governança e da democracia. Um exemplo deste entrave legal foi a publicação do Decreto Federal n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017 (Decreto 9.203/2017), no qual dispôs sobre a política de governança da administração pública federal - direta, autárquica e fundacional – e que dita como são as regras de atuação da governança pública no Brasil, assim como as ações que cada órgão público deveria adotar (BRASIL, 2017a).

A “governança” proposta pelo governo federal teve como base um estudo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre governança pública, sendo a narrativa atual no meio público controlada por este órgão em relação aos demais do setor. O significado de governança apresentado pelo TCU diz respeito ao “(...) conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão (...)” (Ibidem, sem página).

Este documento aparentemente foi construído sob uma ótica burocrática-weberiana com detalhes determinísticos comportamentais e institucionais, no qual, destoa da proposta apresentada pela UNESCAP (2009). O Decreto n.º 9.203/2017 contempla minimamente o estímulo à participação social (artigo 4º, parágrafo VIII), tampouco oferta o amparo legal para a criação de espaços que permitam a participação social, inclusive na formulação de

políticas (*polycymaking*), distanciando do que havia sido preconizado pelo documento da UNESCAP (Ibidem).

Este Decreto estabelece uma série de princípios de governança pública com a pretensão de orientar suas atividades no serviço público. Entretanto, todos os princípios (artigo 3o) envolvem pontos de gestão pública e não revelam nenhuma participação efetiva da sociedade. São eles: (i) capacidade de resposta; (ii) integridade; (iii) confiabilidade; (iv) melhoria regulatória; (v) prestação de contas e responsabilidade; e (vi) transparência (Ibidem). Ainda, na questão da participação da sociedade, quanto ao envolvimento na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, aparece como receptora (passiva) e muito pouco, ou quase nada, como agente ativo da formulação de políticas.

Com efeito, as diretrizes estabelecidas pelo dispositivo centralizam todas as ações e atividades na gestão pública. Nesse ponto do decreto, fica clara e evidenciada a ótica burocrática-weberiana, inclusive de determinismo *top-down*, em todas as suas formas racionais-legais e hierarquizadas.

Nesse documento legal, também foi criado o Comitê Interministerial de Governança (CIG), instância deliberativa com a finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal, tendo a sua composição formada inicialmente por ministros de órgãos com maior peso em relação a temáticas de finanças, de planejamento e de controle (Ibidem). Em 2019, tal documento legal fora atualizado (redação dada pelo Decreto n.º 9.901, de 8 de julho de 2019) sendo formado atualmente por ministros de órgãos com peso em finanças e controle e nenhum membro relacionado a políticas sociais, conforme consta no texto descritivo (BRASIL, 2019b).

Logo, infere-se que não há a necessária preocupação do governo federal com a representação de ministérios que lidam com questões sociais, além de primar pelo processo pleno de controle de gastos governamentais, desequilibrando a balança a favor da autoridade dos “guardiões” do dinheiro público em detrimento da participação dos “gastadores” na construção coletiva de políticas, algo parecido com a prática de insulamento burocrático visando estratégia de controle e de redução da participação na arena por interesses populares (HECLO, WILDAVSKY, 1981; KELLY, WANNA, 2000; NUNES, 1997).

Cabe, por fim, salientar dois pontos sobre participação social no Decreto n.º 9.203/2017. O primeiro diz respeito à redação contraditória contida no artigo 4º, parágrafo VIII, no qual chama a sociedade para ratificar o processo decisório da “governança”, mesmo

com pouca participação efetiva (BRASIL, 2017a). O segundo ponto, no parágrafo IX do mesmo artigo, menciona que a sociedade será chamada para a realização de “(...) *consultas públicas sempre que conveniente (...)*” (Ibidem, sem página, grifo nosso) para corroborar atos normativos estabelecidos pelo governo. Ou seja, além da estratégia de isolar do poder as políticas sociais da alta cúpula decisória, há impasse aparentemente velado em relação à participação social, no sentido do impedimento dialético entre Estado e sociedade.

Em outras palavras, a participação da sociedade está sendo determinada por burocratas da alta administração pública. Nesse sentido, o Decreto n.º 9.203/2017 contrapõe a essência do princípio de governança que é a participação social, indo de encontro aos ensinamentos de governança apontados por Kooiman (1993), Rhodes (2007), Bevir (2011), Lascoumes e Les Galès (2012), Peters (2000), Pierre (2000) e Fukuyama (2013).

Ainda, destaca-se a publicação do Decreto n.º 9.759, de 11 de abril e 2019, o qual extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal (BRASIL, 2019b). Essa ação do governo, além do movimento explicado contra os princípios da governança apontados no Decreto n.º 9.203/2017, acabou representando também a exclusão da participação pelo cidadão no processo de formulação e implementação de políticas públicas, conforme preconizado pela CF/1988, quando dispôs em seu artigo 10 a revogação do Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2014, que dizia respeito ao instrumento legal de instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) no país (BRASIL, 2014).

O Decreto n.º 9.203/2017 e o Decreto n.º 9.759/2019 exemplificam o enfraquecimento da democracia, além de ser visto como problema de governança no que tange à coordenação das políticas, visto que há elementos impeditivos para promover uma maior escuta ativa da sociedade civil nas questões sociais, restando limitados espaços de governança para tal fim. Em 2020, a publicação denominada IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável publicou uma crítica à “desgovernança” em relação ao alcance dos ODS no Brasil, no sentido de que o governo federal, ao extinguir a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNOODS) por meio do Decreto n.º 9.759/2019, acabou desconsiderando o compromisso com o acordo assinado em 2015 como Estado-Membro da ONU (SOCIEDADE CIVIL, 2020).

Para compreender melhor a importância da participação social na política, destaca-se, a seguir, sua conjuntura como elemento central na construção de soluções coletivas, a partir do foco na democracia deliberativa.

### **2.1.2 Participação Social na governança**

A participação social nas ações governamentais é garantida pela CF/1988 no intuito de promover a participação cidadã na formulação, implementação e gestão de políticas ou programas sociais, visando diminuir o hiato entre o Estado e a sociedade, respectivamente fornecedor e recebedora de bens e serviços públicos (BRASIL, 1988).

A Carta Magna dá condições para a criação de espaços para promoção da democracia deliberativa, processo no qual “(...) a argumentação racional e os procedimentos equitativos para a participação discursiva e decisória são os critérios de igualdade democrática (...)” (VIZEU, BIN, 2008, p. 90), possibilitando, então, a criação de arena, de natureza consultiva ou deliberativa, visando promover discussões e/ou debates entre atores públicos e representantes da sociedade civil sobre determinados temas, como forma de subsidiar e justificar tomadas de decisões acerca de políticas (BRASIL, 1988; GUTMANN, THOMPSON, 2004; POGREBINSCHI, VENTURA, 2017; VIZEU, BIN, 2008).

O direito à participação social possui a característica de ser um elemento empoderador para a sociedade nas discussões políticas, até mesmo como circunstância da cidadania, sendo princípio de justiça social para a inclusão (FLEURY, 2003; FUNG, WRIGHT, 2003). No Brasil, especificamente no ato da constituinte, o Estado criou mecanismos legais e institucionais (conselhos, por exemplo) para o estímulo à participação social. Foram criados espaços dedicados exclusivamente para a integração de políticas sociais, como as arenas deliberativas. Contudo, o debate nesses espaços não foi ampliado, à época, para outros tipos de políticas como ciência, tecnologia e inovação e segurança pública, por exemplo.

Após cerca de 15 anos da CF/1988, surgiu no país o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), formalizado pela publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Seu colegiado era composto por membros do governo, representantes da sociedade civil dos mais diversos segmentos (entre eles: sociais, culturais, religiosos) e do mercado, e como espaço de diálogo consultivo que continha diversos representantes para promover a integração de políticas dentro da complexidade do Estado Brasileiro (BRASIL, 2003). O



CDES foi capaz de elevar as discussões e construção de consensos, a partir do debate sobre políticas e fundamentos relacionados aos desenvolvimentos social e econômico (BRASIL, 2003; FLEURY, 2003; 2011).

Por outro lado, este Conselho sofreu críticas de seu efetivo impacto nas formulações de políticas durante o seu período de funcionamento, visto que, apesar da intenção de abrir um espaço para a integração de saberes em prol do desenvolvimento e ser o marco na relação entre sociedade e Estado, ainda havia fragilidades em relação ao sistema político. Tais fragilidades evidenciaram como a vontade política e as coalizões no governo definiam sua agenda, fato que gerava fragmentações das ações referentes à participação social na fase de formulação do ciclo de políticas (SANTOS, 2014; SANTOS, GUGLIANO, 2015).

Apesar dos problemas de governança relacionados à coordenação de programas de políticas públicas e dos atores envolvidos no órgão consultivo do CDES, ainda era um espaço dialógico ofertado pelo governo para promover a participação social (FLEURY, 2003). Sua atuação foi interrompida com a publicação do Decreto nº 9.759/2019, ocasionando sua extinção em 2019. Até o presente momento, não há novos espaços de governança com estes moldes consultivos, que envolvia a atuação do governo juntamente com as percepções dos lados econômico e social, de forma a estabelecer diálogo e formação de consensos, visando promover um governo participativo.

A própria limitação à participação social no contexto da governança pública representa um problema de coordenação da ação do governo, além de impactar diretamente a democracia, assim como o seu enfraquecimento. A participação social acarreta a apropriação do conhecimento em prol de qualificar o debate na gestão pública, a partir de diferentes perspectivas sociais, sendo que a ação do Estado pode contribuir para seu estímulo por meio da oferta de espaços de diálogo de acordo com heterogeneidade da sociedade civil (TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012).

O CDES foi um espaço no qual políticas (além das sociais, inclusive) puderam ser integradas, a partir das percepções, trajetórias e experiências de diferentes atores, de maneira a promover uma atuação mais conjunta e democrática para subsidiar decisões do Presidente da República (Poder Executivo), sob a forma de recomendações em diferentes campos de políticas (BRASIL, 2003).

Caso o Estado pudesse avaliar a percepção de atores públicos de diferentes áreas de atuação (política, econômica e social), junto com a sociedade civil, de forma organizada e

integrativa na construção de soluções coletivas, a partir de diferentes saberes e conhecimentos na formulação de políticas públicas, seria possível que a participação social fosse elemento chave para potencializar a governança. Neste sentido, a atuação cooperativa entre os atores permitiria que o Estado evoluísse no seu desenvolvimento, com foco no bem-estar social e promoção da redução de desigualdades em prol da vida humana.

Importante destacar a compreensão da participação social no bojo da governança, com seus problemas e desafios complexos, diante de um ambiente com baixo estímulo. Assim, a governança pode ser considerada como um termo difuso e polissêmico, mas quando aplicado ao contexto público, pode ser compreendido como um rol de teorias, práticas, dilemas e princípios orientadores que possuem relação direta com os princípios democráticos (PETERS, 2004; 2008).

Tais características demandariam ao Estado a coordenação das ações (arranjos institucionais, além de elaboração de programas e projetos) e a coerência necessárias à estipulação de metas a serem atingidas, numa perspectiva de multidisciplinaridade e de pluralidade de atores públicos e privados, de forma a primar pela construção coletiva de soluções políticas que subsidiariam processos de tomadas de decisões governamentais (Idem, 2005). Para lidar com a imprevisibilidade relacionada aos padrões existentes nas mudanças, de forma a contorná-la e permitir maior foco nas ações dos indivíduos diante de suas interações e das variáveis em questão, a teoria relacionada à complexidade emergiu para auxiliar a elevar o padrão de compreensão da governança (Idem, 2017).

Assim, após o detalhamento acerca da participação social e da governança aplicada ao contexto público, faz-se necessário compreender o escopo de governança neste estudo e como ela se insere na contemporaneidade, em conjunturas repletas de ambiguidades, de incertezas e de complexidades, além de lidar com seus problemas sociopolíticos que se tornam cada vez mais perversos.

### **2.1.3 Complexidade e governança pública**

A teoria da complexidade de Morin e o pensamento sistêmico de Senge ressaltam o desafio de se compreender as interações multidimensionais na relação das unidades e do todo, diante de um mundo cada vez mais complexo, contraditório, ambíguo, incerto e mais especializado (fragmentação de conhecimento existente, seja científico ou não) (MORIN, 2000a; 2003; SENGE, 2006).

Como visto, o Estado precisa ser capaz de lidar, por exemplo, com problemas de escassez de recursos e seus impactos na gestão dos serviços públicos para a sociedade e ainda enfrentar as adversidades que existem nas relações complexas. Os eventuais problemas relacionados à complexidade podem ser considerados como problemas perversos - *wicked problems* – a serem tratados com novas e inovadoras abordagens sistêmicas, marcadas por olhares cooperativos para a sua resolução (KLIJN, KOPPEJAN, 2015; PETERS, 2017).

O termo “problemas perversos” (*wicked problems*) emergiu a partir da literatura de planejamento dos autores Rittel e Webber (1973), em que os planejadores deveriam lidar com problemas sociais difíceis de se resolver com modelos tradicionais e que envolviam uma gama de compreensões necessárias. A situação, à época dos autores, evidenciava problemas que requereriam ações políticas, as quais não eram de simples resolução (complexos), ensejando a necessidade de se compreender o contexto, como um todo, ao invés de se já ter em mãos uma solução pronta para resolvê-los (Ibidem).

Dessa forma, a práxis da abordagem de planejamento de análise de políticas da primeira geração já não estaria adequada para lidar com tais problemas perversos, sendo necessário evoluir para um processo de planejamento argumentativo de segunda geração para elencar problemas e soluções e, assim, lidar com problemas sociais e atuar com a multiplicidade de atores (PETERS, 2017; RITTEL, WEBBER, 1973).

O argumento utilizado, à época de Rittel e Webber, foi que estes problemas emergentes, caracterizados como complexos, envolveriam diversas dinâmicas e causas que não poderiam ser lidadas com modelos tradicionais, o que poderia gerar impactos negativos para a sociedade caso o desenho da política estivesse equivocado (PETERS, 2017). Outro elemento importante, nesse contexto, é a evolução dos problemas que, após algumas décadas, fez elevar de patamar os níveis de dificuldades, com a lógica das interdependências, da gama de atores e das multidimensionalidades existentes (Ibidem).

Apesar da relevância da questão, “problemas perversos” se tornou um termo que vem sendo criticado pela banalização de seu uso na atualidade, sendo vinculado ou denominado para quaisquer problemas que apresentem níveis maiores de dificuldade de resolução (Idem). A própria concepção da atuação do Estado na governança em benefício da população não é simples e demanda uma série de interações, reflexões e investigações para o devido enfrentamento dos problemas perversos, que perpassam questões individuais e coletivas, e que envolve diversos processos de gestão (planejamento, organização, direção e controle) e

de formulação de políticas públicas para gerar entregas de bens e serviços à sociedade (KLIJN, KOPPENJAN, 2015; PETERS, 2013; 2017).

Assim, o arcabouço que envolve a atuação do Estado também precisa de elementos legais e orientadores de atuação e de regulamentação de ações das pessoas jurídicas e físicas. Logo, também se torna fundamental considerar o público-alvo (contingente populacional) da sociedade, com milhões de indivíduos e contendo diferentes faixas (etárias, gênero, classe, etc).

Em uma situação complexa de formulação de políticas, a competência é fundamental para que o formulador seja capaz de fazer uma leitura adequada do contexto e produza impactos positivos para a sociedade, mesmo sabendo que ocorrerá imprevistos no caminho, evitando assim erros na construção das políticas públicas (LINDBLOM, 1959).

Importante destacar que Lindblom, criador do incrementalismo e do modelo de análises incrementais (*successive limited model*), possui grande relevância na contribuição da evolução do pensamento sobre análise de políticas em ambientes complexos, a partir da existência de problemas perversos. Este modelo permite lidar com a resolução de problemas, visto que, segundo o autor, a mente humana possui limitação para a compreensão do todo (Idem). Ainda, a adaptação na formulação de políticas existentes é possível a partir de análises incrementais, numa lógica de aplicação por meio de tentativa e erro, com devidos ajustes graduais nas ações embasadas por *feedbacks* (Idem; 1979).

Dror (1964) aponta que o uso do método incremental de Lindblom é possível desde que a política e os propósitos existentes aplicados estejam sendo satisfatórios. Há críticas ao modelo incrementalista de Lindblom, até mesmo feitas pelo próprio autor 20 anos após a publicação, por apresentar lacunas na visão holística dos problemas e apresentar soluções pontuais ao invés de construir e implementar maiores e melhores soluções - *policy design* (ATKINSON, 2011). Todavia, o modelo incrementalista de Lindblom foi um marco histórico, mesmo desconsiderando dimensões importantes como restrições de tempo, escassez de recursos e comportamentos individuais (elementos complexos não-decomponíveis) nas arenas políticas, as quais demandam estratégias com tentativas sem erro e sofrem influência dos valores daqueles decisores que detêm o poder atual – *status quo* (CATES, 1979; LINDBLOM, 1979; LUSTICK, 1980; WOODHOUSE, COLLINGRIDGE, 1993).

Acrescente-se ainda, no contexto da complexidade, o elemento globalização, que segundo McGrew (2020, p. 19, tradução nossa), representa a “(...) ampliação, o aprofundamento e a aceleração da interconectividade mundial (...)” (Ibidem, p. 19) e se apresenta como uma dimensão importante no contexto atual. Considerando tais elementos complexos aliados à existência de incertezas nas arenas políticas, a adoção de abordagens que sejam focadas em atuações controladoras, que acreditam que as políticas formuladas serão implementadas numa lógica hierárquica rígida, podem ter chance de insucesso devido às falhas que poderão surgir a partir da existência de pensamentos lineares, culminando na consequente desmoralização de seus formuladores (GEYER, CAIRNEY, 2015).

Os campos político, econômico, ambiental e social envolvem interações e dinâmicas que refletem a complexidade justamente pela gama de elementos necessários para a geração de resultados e os seus impactos acarretados pela influência das decisões escolhidas. Ainda, há elementos subjetivos que levam a diferentes percepções pela sociedade, gerando diversas significações e representações a respeito da eficácia e eficiência do Estado, afetando diretamente sua governabilidade.

Nessa subjetividade de compreensão da realidade, a complexidade, em si, vem sendo colocada em pauta por diferentes gerações de pensadores, a partir do pensamento de John Locke (1690) em sua obra “*An essay concerning human understanding*” (Um ensaio sobre a compreensão humana), na qual, no capítulo XII (*of complex ideas*), é apresentada a seguinte conceitualização:

“(...) Ideias assim compostas de diversas outras simples reunidas, eu chamo COMPLEXO; como são a beleza, a gratidão, um homem, um exército, o universo; que, embora complicadas a partir de várias ideias simples, ou ideias complexas compostas de ideias simples, ainda são, quando a mente agrada, consideradas cada uma por si só, como uma coisa inteira, significada por um nome (...)” (Ibidem, capítulo XII, sem página, tradução nossa).

A complexidade pontuada por Locke no século XVII surgia como um tema importante para a compreensão das ideias. No entanto, começou a ganhar destaque a partir do século XX, com percepções distintas de autores que contribuíram para a evolução da temática, a partir de discussões envolvendo a teoria do holismo, a cibernética e questões políticas e organizacionais.

No início do século XX, o cientista Jan Smuts criticou como a forma e a compreensão da ciência no século anterior eram limitadas, restritas, reducionistas e rígidas em relação à

casualidade dos fatos analisados, denominados pelo autor como evolução mecânica - “*mechanical evolution*” (SMUTS, 1936). A complexidade foi compreendida como um elemento constante à natureza, por meio da evolução criativa da realidade, na qual sua construção é resultado da dinamicidade contida nos processos existentes nos sistemas, valorizando também a subjetividade (Ibidem).

A partir desta visão, Smuts repreendeu a visão reducionista que criticava a percepção de que o todo era uma composição simplista das partes contidas no sistema. Em contraposição à tal visão, o autor destaca o holismo, teoria que define a compreensão da totalidade do mundo de seus componentes, sob a perspectiva de interação e relacionamento das partes do sistema, não sendo explicados como “(...) meras construções artificiais de pensamento (...)”. (Ibidem, p. 85, tradução nossa).

Em meados do século XX, o autor Ross Ashby contribuiu com sua percepção sobre a temática da cibernética, permitindo ampliar a linha de conhecimento da complexidade nesta área. O trabalho de Ashby (1957) se pautou nas observações comportamentais transdisciplinares, multidimensionais, interdependentes e sistêmicas relacionadas a indivíduos ou a coletivos em fenômenos da realidade, sendo tal complexidade tratada pela “teoria da caixa-preta”. Esta teoria, na percepção do autor, afirmava que nem tudo poderia ser observado diretamente dentro de um sistema com retroalimentação (ciclo de *feedbacks*), havendo a necessidade de investigações para compreensão da coordenação do sistema (Ibidem).

Os estudos cibernéticos de Ashby, no contexto da complexidade atual, contribuíram para a ocorrência do foco na transdisciplinaridade em benefício de maiores explorações de sistemas ou estruturas com a perspectiva da complexidade, em virtude da existência das relações contidas nos sistemas, sob o ponto de vista dos entrelaçamentos das dimensões em relação às realidades e necessária aos estudos atuais que objetivam compreender fenômenos entrelaçados a partir da transversalidade e da transdisciplinaridade (MASSIP-BONET, BEL-ENGUIX, BASTARDAS-BOADA, 2019). A análise de complexidade em estudos e modelos cibernéticos possuem elementos importantes que estão contidos nas teorias de autores como Richard Nelson e autores mais contemporâneos como Morin e Mitchell, que serão vistas adiante.

No terço final do século XX, a complexidade foi pautada pelas questões políticas e organizacionais como elemento constante na atuação governamental. Nelson (1977)

observou que a complexidade era explicitada não só pelo desequilíbrio de avanços da ciência e da tecnologia em diferentes campos, exemplificados por ele em sua obra pelo fato notável da ida do homem à lua (e todo o processo tecnológico envolvido nisso, assim como os atores e os interesses de financiamento), mas também pelo fato de crianças de gueto se encontrarem sem oportunidades escolares, ensejando o descompasso do desenvolvimento entre classes sociais.

O autor revisitou sua própria obra escrita há mais de 30 anos e novamente realizou críticas sobre como o Estado ainda conseguia ser discrepante em suas ações governamentais, por exemplo, ao ser capaz de exterminar doenças como a paralisia infantil e ser incapaz de gerar condições sociais por meio de políticas públicas (oferta de água e ar limpos e combate à violência e às drogas) para crianças e suas famílias que se situam em guetos (comunidades mais pobres) (NELSON, 2011).

Todo o debate, tanto do primeiro livro quanto do segundo de Nelson, diz respeito às capacidades (*know-how*) de compreensão, ou seja, aos conhecimentos necessários dentro de ambientes complexos e multidimensionais, tanto pelo Estado quanto pela sociedade, para compreender os problemas na busca por soluções inovadoras adjacentes e da disponibilidade de tecnologia para proteção das vidas no quesito desenvolvimento humano (NELSON, 1977, 2011).

Destaca-se o ponto coincidente entre as duas publicações, dentro de um período temporal considerável: na percepção do autor, em ambas as épocas havia restrições de conhecimentos na construção de soluções, fato que ainda perdura nos governos e nas sociedades, com destaque para os campos de ciência e tecnologia. Além disso, em sua primeira obra na década de 1970, o autor se referiu à importância de o governo se planejar a longo prazo, no sentido de previsão das ações para antecipar o futuro e para poder gerar capacidades (NELSON, 1977).

Em uma abordagem mais recente, a teoria da complexidade significa a ocorrência da interação entre a ordem e desordem de forma concomitante com a organização do universo, por meio de uma relação de compreensão entre o que seria a unidade e a multiplicidade (MORIN, 2000b; 2005). Este paradigma da complexidade acarreta uma série de ações, de forma produtiva e destrutiva dentro da ordem e da desordem dos sistemas, influenciando na construção da vida, sendo a relação existente entre estes três elementos (ordem, desordem e

organização) considerados fenômenos nos quais a ordem e a desordem se interagem de forma a se influenciarem dentro de uma ótica que não é linear (MORIN, 2000b; 2003).

Outra vertente contemporânea da complexidade compreende que um sistema complexo é caracterizado por organizações ou sistemas de grandes redes sem controle central, interdisciplinares e com regras simples de funcionamento, e que dão origem a: comportamentos (coletivos) complexos; informações sofisticadas de processamento; e adaptações realizadas por meio de evolução ou aprendizagem (MITCHELL, 2009).

Ambas as linhas apresentadas sobre complexidade indicam elementos similares. Entretanto, cabe destacar que as relações existentes na interação da ordem e da desordem permitem compreender o impacto na organização e como a ciência está intrinsecamente relacionada com este processo (MORIN, 2000a, 2003). A lente da complexidade se insere, portanto, nas relações das organizações que ocorrem dentro de várias dimensões, como uma visão sistêmica dos acontecimentos nas organizações e que permite compreender como ocorrem as interações, partindo-se do diálogo como elemento comunicativo e elo entre os atores.

A organização pode ser compreendida como um sistema (ou unidade) complexo, visto que não é possível considerar o todo como a soma das partes que a constituem, pois as relações são modificadas e dinâmicas numa multidimensionalidade de aspectos (Idem, 2003), similaridade conceitual à teoria do holismo de Smuts. Morin também critica a visão unidimensional, pois esta limita-se a uma visão parcial, sob o ponto de vista de uma dimensão que desconsidera diversas outras existentes, tais como social, política, cultural, entre outras e que são passíveis de serem influenciadas tanto de forma interna quanto de forma externa à organização (Idem, 2000a, 2000b).

Cairney (2012) apresenta uma relevante contribuição para a compreensão dos sistemas complexos, a partir do levantamento de definições itens que os caracterizam:

1. Não há como explicar um sistema complexo a partir de sua simples divisão de componentes, visto que há interação entre partes (interdependências), passíveis de gerar comportamentos;
2. Não há como prever o comportamento, pois há uma lógica linear devido à dinâmica existente, sendo que alterações podem impactar o sistema como um todo, de diferentes intensidades;



3. Há alto nível de *path dependance* devido à sensibilidade das condições iniciais estabelecidas na trajetória;
4. A interação a partir do nível local apresenta comportamentos que demandam ação rápida, dificultando o controle pelo nível diretor;
5. Os comportamentos dos atores podem sofrer alterações, mesmo em longos períodos de estabilidade passíveis de ocorrer mudanças; e
6. Problemas complexos demandam interdisciplinaridade para resolução.

Importante trazer para a discussão o elemento interação, algo que é comum aos ensinamentos de complexidade mais contemporâneos e que contém informações subjetivas às discussões dos problemas coletivos dentro de determinado sistema, ainda mais, considerando a geração das informações e a velocidade na dissipação dos fatos no mundo atual. Nesse contexto, Senge (2006) defende o pensamento sistêmico (quinta disciplina) como elemento importante na lógica da teoria da complexidade para lidar com a atual era da informação, na qual a humanidade consegue produzir muito mais informações do que absorvê-las. Logo, o autor compreende a necessidade de se gerar meios para conseguir atuar nas interdependências, as quais possuem diferentes campos de atuação geradores de informações, de forma a acompanhar o ritmo no processo de construção (Ibidem).

O pensamento sistêmico surge como uma proposta de visão holística para auxiliar na compreensão das ações nas interdependências e integrar as disciplinas de conhecimento existentes, contribuindo com as preocupações colocadas por Richard Nelson. Nesse sentido, é importante que o Estado garanta os conhecimentos e as tecnologias também para as populações dos “guetos”, de forma a ser inclusivo e permitindo compreender as distintas realidades multidimensionais, de forma a elevar a assertividade das ações governamentais na busca por soluções políticas para a vida das pessoas.

Contudo, é importante destacar a relação entre a complexidade e formulação de política, neste sentido, tendo em vista a governança pelo Estado.

#### **2.1.4 Complexidade e Formulação de Políticas (*Policy-Making*)**

O trabalho publicado por Stacey durante a década de 1990 serviu de referência para a discussão nesse estudo, visto que expressou a congruência entre a complexidade, dentro da lógica de sistema adaptativo, e relacionado à teoria das organizações - a partir de um diagrama (ou matriz) de níveis de concordância e de certeza em relação aos problemas

enfrentados por gestores - e as decisões necessárias para a sua resolução para efeitos de gerenciamento (STACEY, 2007).

Geyer (2011) explica que a Matriz de Stacey (MdS) pode ser aplicável às organizações públicas e expressa a sua relação com a formulação de políticas públicas, para facilitar a compreensão no âmbito público. Na percepção de Geyer (Ibidem), os eixos (*axis*) dessa matriz apresentam as seguintes características:

- O eixo de concordância (*agreement*) diz respeito ao grau de aceitação pelos atores envolvidos no processo das proposições a serem enfrentadas, tais como solução do problema, formulação da política ou tomadas de decisão, sendo que a variação gira em torno do alto ou baixo grau de concordância delas;
- O eixo de certeza (*certainty*) diz respeito ao grau de conhecimento dos atores envolvidos no processo acerca das temáticas dos problemas a serem enfrentados, tais como definição do problema e como resolvê-lo, sendo que a variação gira em torno do alto ou baixo grau de aceitação delas.

Na Matriz de Stacey, determinados problemas podem ocorrer dentro de ambientes complexos e soluções a serem construídas são passíveis de análises e de convergência de opiniões, a partir de possíveis combinações entre os graus de concordância e de certeza do diagrama, que podem caminhar entre a ordem e a desordem, conforme pontuação expressa na teoria da complexidade de Morin. Assim, fica clara a relação entre o grau de certeza dado pelos especialistas (*experts*) das temáticas e o grau de concordância da ação a ser tomada para a sua resolução (STACEY, 2007; GEYER, 2011).

De acordo com o conteúdo expresso, há cinco ambientes situacionais possíveis de serem construídos, no contexto de formulação de políticas (*policymaking*), em combinações possíveis de relações de maior ou menor grau de dimensões (STACEY, 2007; GEYER, 2011).

O primeiro ambiente (1) expressa a ordem (zona conhecida), no qual há alto nível (mais perto) de certeza quanto ao grau de conhecimento dos atores especialistas envolvidos em relação às variáveis envolvidas no problema a ser enfrentado; e alto nível de concordância quanto ao grau de certeza (mais perto) das ações a serem tomadas para a devida resolução, culminando em decisões consideradas simples sob o ponto de vista racional e técnico (STACEY, 2007; GEYER, 2011). O ambiente 1 pode ser compreendido como a “(...) zona dourada (...)” (*golden zone*), espaço que apresenta plena compreensão dos problemas a

serem resolvidos e com propostas de resolução que podem ser aceitas pelos atores e/ou grupos (GEYER, 2011, ver a partir de 5'36").

O segundo ambiente (2) compreende o espaço no qual há alto nível de certeza sobre o que será tratado e baixo nível de concordância sobre as proposições apresentadas como encaminhamentos, ou seja, impacto nas áreas sobre a decisão a ser tomada, pois, apesar de especialistas conhecerem o problema e ser bem definido, há grupos diferentes que precisam gerar consenso ou minimizar conflitos (ocorrência de acordos e de barganhas, por exemplo) para conseguirem gerar a solução apropriada, caracterizando a tomada de decisão política (GEYER, 2011; STACEY, 2007).

O terceiro ambiente (3) diz respeito ao espaço no qual há baixo nível de certeza sobre a compreensão ou como viabilizar uma solução e alto nível de concordância entre os grupos sobre a necessidade de se resolver o problema, ou seja, apesar da existência de consenso entre os grupos, os atores não sabem ou estão em busca de consenso sobre como elaborar a estratégia para alcançar os melhores resultados, caracterizando a tomada de decisão de julgamento (Ibidem). Os ambientes 2 e 3 podem ser considerados complicados, situados entre decisões simples, mas não no nível de complexas (ZIMMERMAN, 2001).

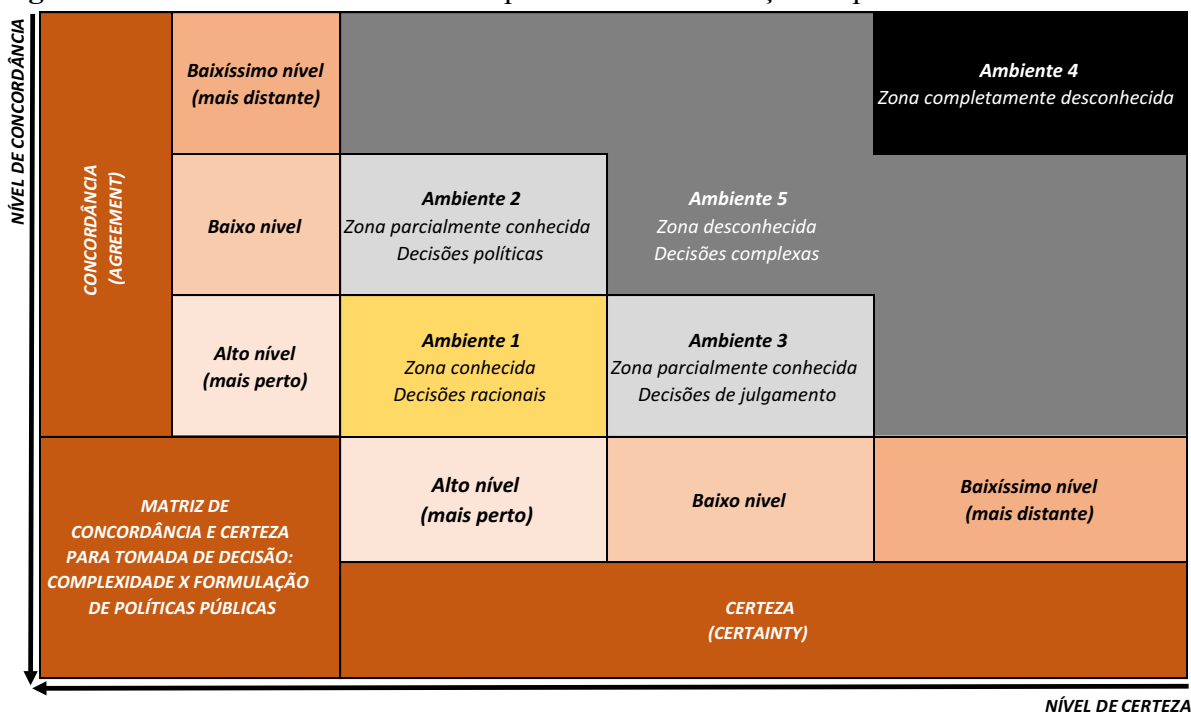
O quarto ambiente (4) é considerado como a anarquia ou caos, pois é a área que apresenta maiores dificuldades, situação também denominada desordem. Neste espaço, há baixo nível de certeza sobre a compreensão do problema ou sobre como viabilizar uma solução apropriada e baixo nível de concordância entre os grupos sobre a necessidade de se resolver o problema (GEYER, 2011; STACEY, 2007). Diante disso, há abordagens de formulação de políticas, como o modelo incremental, que apresenta pequenas estratégias com constantes ajustes, permitindo melhor atuação diante das complexidades existentes (GEYER, 2011).

O quinto ambiente é considerado o maior espaço da representação gráfica, no qual há o maior grau de complexidade, sendo baixo o nível de concordância entre os atores sobre a necessidade de encontrar uma solução e baixo o nível de certeza sobre o problema ou soluções propostas (GEYER, 2011; STACEY, 2007). Este é o espaço no qual atores podem gerar combinações entre elementos a partir das propostas das decisões de julgamento e políticas, assim como o jogo social e político existente quanto aos acordos para as elaborações das estratégias (GEYER, 2011).

Ainda, diante do enfrentamento de problemas complexos, a sugestão acerca da melhor forma de atuação seria o movimento do ambiente 4 em direção à zona dourada, na qual há produção de consenso construídos entre os atores, compreensão dos problemas enfrentados e propostas de soluções de alto nível de impacto (*targeting and hitting*) para viabilizar a política (Ibidem).

Para facilitar a compreensão dos ambientes situacionais acerca da relação entre a complexidade e a formulação de políticas, a figura 1 resume a percepção de Stacey (2007) e Geyer (2011) sobre a Matriz de Stacey. Para tanto, a dicotomia ordem/desordem e as características dos sistemas complexos, trazidas por Cairney, Morin e Stacey, respectivamente, são expressas por meio das variáveis necessárias para a formulação de políticas pelo Estado, diante de ambientes com problemas complexos e multidimensionais e com pluralidade de atores envolvidos no processo, a partir da aceitação e concordância. Aqui, ressalta-se que a participação social é fundamental no processo de governança, com destaque para os territórios e as comunidades que neles habitam, visto que são profundos conhecedores das realidades locais e dos problemas enfrentados pela população.

**Figura 1:** Ambientes situacionais: complexidade x formulação de políticas.



**Fonte:** elaboração própria a partir de ensinamentos de Stacey (2007) e de Geyer (2011).

Esse paradigma da complexidade é vivenciado cotidianamente pelo Estado, que atua na formulação de políticas públicas para a vida da sociedade. Mas como lidar com a

complexidade? Para poder governar neste ambiente, considerando a assertividade de decisores que evidenciem a efetividade das políticas em ações governamentais para o benefício da sociedade, o desenvolvimento de governança com o pensamento sistêmico permitiria que o Estado tivesse uma capacidade maior de contribuir na compreensão da complexidade existente neste contexto. Por conseguinte, esta tese seguirá os conceitos de complexidade de Morin, Senge, Cairney e Stacey.

## **2.2 GOVERNANÇA INTERATIVA**

Como visto anteriormente, a governança compreende a atuação do Estado em prol: da coletividade, dentro de um contexto contemporâneo marcado por complexidade; por falhas de coordenação do governo na proposição de problemas e soluções políticas; e pela mudança da hierarquia de forma cooperativa para a resolução de problemas (PETERS, 2015).

Países em desenvolvimento, de forma geral, adotam o modelo de governança centrado no Estado, diante da baixa legitimidade política e de problemas relacionados à corrupção (até mesmo generalizada) e à escassez de recursos, culminando em sua maior parte em interações de caráter institucional (em detrimento da participação social) entre governo nacional e subnacionais (TORFING et al., 2012).

A governança permite a apresentação de coerência nas metas estipuladas pelas organizações públicas, em consonância com a atuação na coordenação das atividades dos setores públicos e privados para o alcance de resultados (PETERS, 2013). O ponto central colocado é que a coordenação e a coerência são elementos fundamentais em processos de governança para se ter sucesso nas ações governamentais, com destaque para a atuação do Estado junto à sociedade. Assim, a importância da coordenação em ações governamentais que norteia a busca pela coerência deve ser uma constante, independentemente de governos supranacionais, nacionais ou subnacionais (LANZALACO, 2010).

Nesse contexto, a interação entre os atores (públicos ou não) envolvidos no processo de governança elevam o grau de dificuldade de seu gerenciamento e coordenação, ainda mais com as complexidades envolvidas na atualidade (KLIJN, KOPPENJAN, 2015). Com efeito, torna-se importante que soluções e arranjos de governança compreendam as diferentes variáveis existentes neste ambiente de problemas complexos e de alto nível de interconectividade.

Outrossim, soluções tradicionais já não se apresentam como suficientes para a resolução de problemas perversos, necessitando de uma nova abordagem, com a ruptura do paradigma baseado em governo para um de governança, de forma a coordenar as ações das redes de políticas públicas com arranjos institucionais que respaldem a atuação do Estado na interação, com a multiplicidade de atores e a multidimensionalidade envolvidas nos processos (KLIJN, KOPPENJAN, 2015; PETERS, 2015; PETERS, 2017).

A abordagem de governança interativa surge como uma resposta aos problemas perversos contemporâneos, de forma a priorizar as relações e a coordenação de atores políticos, econômicos e sociais existentes na construção de possíveis soluções, sob a perspectiva *bottom-up*, por meio do estímulo à participação social (PETERS, 2010; RØISELAND, VABO, 2016; TORFING et al., 2012). Na abordagem da governança interativa, é possível a obtenção de um nível maior de interação entre Estado e cidadãos, contribuindo para a elevação do nível de cidadania entre os participantes e, conseqüentemente, para a capacidade coletiva de influenciar decisões na construção das soluções das políticas públicas (IRVIN, STANSBURY, 2004), a partir da participação ativa de forma pessoal, com a opção de representação (ou intermediário) das partes interessadas (NABATCHI, AMSLER, 2014).

Este estudo também seguiu as orientações dos autores Torfing et al. (2012), os quais explicam que as formas interativas de governança podem ser compreendidas como:

“(...) o processo complexo através do qual uma pluralidade de atores políticos com interesses divergentes interage para formular, promover, e alcançar objetivos comuns, por meio da mobilização, intercâmbio e implantação uma variedade de ideias, regras e recursos (...)” (Ibidem, p. 13, tradução nossa).

Assim, no contexto da Nova Governança Pública (NGP), com atuação em redes, multiplicidade de atores e multidimensionalidades, a governança interativa permite ao Estado promover elementos necessários para coordenação e articulação com a cooperação dos atores envolvidos nas soluções coletivas, permitindo potencializar a participação social na busca por problemas e desafios cotidianos, a fim de gerar contribuições para processos de formular políticas interorganizacionais de forma satisfatória (IRVIN, STANSBURY, 2004; NABATCHI, AMSLER, 2014; RØISELAND, VABO, 2016; TORFING et al., 2012).

Há três importantes características a serem destacadas sobre a governança interativa: a primeira diz respeito a um processo complexo (e não um processo linear); a segunda

esclarece que esse processo apresenta sua condução com foco no coletivo (objetivos comuns) face à gama de interesses difusos dos atores; e a terceira aponta que o processo deve ser descentralizado, a partir do engajamento entre os atores nas definições e nas negociações dos objetivos comuns (TORFING et al., 2012).

Ainda, é relevante que a atuação dos governantes do Estado ocorra de maneira não-centralizadora na governança interativa, pois o governo pode ter um papel fundamental na meta-governança, aqui compreendida como “(...) governança da governança (...)” (Ibidem, p. 4), fato que permitiria trabalhar as necessárias condições de atuação dos atores e a construção de espaços para promoção de debates junto à sociedade, elevando a qualidade da governança (RØISELAND, VABO, 2016; SØRENSEN, 2006).

Há três tipos de arranjos interativos clássicos para a governança interativa, típicos ao processo de formulação de políticas: quase-mercados; parcerias; e redes de governança (TORFING et al., 2012). As características intrínsecas, os riscos existentes e as eventuais soluções propostas pelos autores Torfing et al. (Ibidem) quanto aos tipos de arranjos interativos estão contidos no quadro 1.

Cabe destacar que a fragmentação na rede expressa a fragilidade encontrada na articulação entre os atores, assim como nas relações existentes entre eles (Ibidem). Há diversos elementos a serem considerados, neste sentido, que impactam o processo de coordenação das ações governamentais, resultando em riscos iminentes de fragmentação de políticas e de consequente falha nos resultados.

**Quadro 1:** Tipologia de arranjos de governança interativa.

| Tipo de Arranjo de Governança                         | Características  | Eventuais Riscos  | Eventuais Soluções  |
|---|--|---|---|
| Quase-mercados<br>( <i>Quasi-markets</i> )            | Arranjos institucionais oriundos da NAP, no sentido de fazer aproximar o mercado para a prestação de serviço à sociedade por meio de contratos (dicotomia entre preço e qualidade), tendo, tecnicamente, ganhos de eficiência do mercado privado sem a devida perda do patrimônio público, a partir de introdução de concorrência e competição entre fornecedores. | Ocorrência de contratos passíveis de riscos de ineficiência e/ou até mesmo de criação de monopólios durante o período contratual. | Competição promovida (ou patrocinada) pelo Estado.  |
| Parcerias<br>( <i>Partnerships</i> )                  | Arranjos institucionais baseados em acordos (formais e/ou informais) entre parceiros públicos e privados, com objetivo de ganhos mútuos de determinada operação para a resolução de problemas públicos (exemplos: projetos de cooperação, parcerias público-privadas ou concessões).   | Ocorrência de falta de criatividade e de recursos podem se tornar barreiras à implementação e/ou execução do contrato.            | Criação de projetos de <i>joint venture</i> (associação entre instituições sem caráter definitivo com divisão de responsabilidades) com ou sem risco compartilhado. |
| Redes de Governança<br>( <i>Networks Governance</i> ) | Arranjos horizontais (formais e/ou informais) constituídos para promoção de coordenação (esforços conjuntos), de cooperação (construção de objetivos comuns) e de compartilhamento (conhecimento e recursos) entre atores públicos e/ou privados para a solução de problemas públicos.   | Ocorrência de complexidade e de fragmentação.   | Trocas periódicas de cunho transversal e realização de negociações entre os atores.   |

Fonte: Torfing et al. (2012).



### 2.2.1 Limitações às interações no processo de governança

No Brasil, Lotta e Favareto (2016) realizaram um estudo que analisou três arranjos institucionais de programas políticos do governo Brasileiro (Plano Brasil Sem Miséria; Programa de Aceleração do Crescimento; e Programa Territórios da Cidadania), percebendo fragilidade na integração de políticas, sobretudo a nível local quando territórios são vistos como “(...) meros repositórios de investimentos (...)” (Ibidem, p. 49).

As autoras também evidenciaram a fraca participação social (presença e/ou representante) no processo do ciclo de políticas públicas, em que a sociedade ficou praticamente restrita ao controle social em relação à execução dos programas, culminando em implicações de legitimidade dos programas e custos de transação diante da não participação em processos de planejamento e gestão (Ibidem).

Assim, há críticas às falhas governamentais quanto a não participação social em processos decisórios políticos (Ibidem). Este ponto é crucial para o enfraquecimento tanto da governança quanto da democracia, visto que privam liberdades políticas e direitos civis da população. Logo, a participação social em decisões políticas pode ser um dos pilares do processo de desenvolvimento de um país:

“(...) Mesmo quando não falta segurança econômica adequada a pessoas sem liberdades políticas ou direitos civis, elas são privadas de liberdades importantes para conduzir suas vidas, sendo-lhes negada a oportunidade de participar de decisões cruciais concernentes a assuntos públicos (...)” (SEN, 2018, l. 360 de 8126).

Neste sentido, manter as relações sinérgicas entre os atores dentro de redes de governança pode contribuir para reforçar a integração dos atores envolvidos na busca por maior consenso para legitimar as políticas e as qualidades de suas decisões. Quando governos atuam objetivando a construção de amplo consenso e do apoio social das políticas, as chances de êxito são maiores do que quando há imposições ou decisões contrárias aos interesses da sociedade (LIJPHART, 2012).

Construir políticas que detenham elevada capacidade de participação social em processos de governança e que sejam de interesse da população torna-se importante diante de situações com níveis altos de conflitos, tendo em vista que outras soluções legais podem ser geradas como a judicialização (GOMIDE, PIRES, 2014).

Para tanto, garantir as relações fortes na interação dos atores e o sucesso da governança interativa, estabelecer a confiança entre atores, a pré-disposição voluntária para cooperar e a disponibilidade de recursos tornam-se atributos fundamentais (TORFING et al., 2012). Assim, a atuação no desenvolvimento de redes de atores e de políticas públicas para o desenho da governança promove a interação entre Estado e sociedade.

A perspectiva de governança está diretamente imbricada na construção de tais redes de relacionamento, destacadas aqui pelos elementos de caráter interdisciplinar e recursos de poder (CALMON, COSTA, 2013). Representantes do Estado podem dirigir a sociedade permitindo que a inovação seja fonte para o bem comum, em consonância com o conjunto de instituições formais e informais existentes (Ibidem).

Nesse sentido, o caráter multidisciplinar das redes é diretamente influenciado pelas políticas e pela administração pública (Ibidem). O estímulo à construção social, de forma conjunta para a definição dos problemas a serem enfrentados pela sociedade, pode ter narrativas pertinentes que surgem a partir da participação social e que podem contribuir para a formação de agenda das políticas públicas no contexto da governança (BIRKLAND, 1998). É possível, assim, pensar que hierarquias e redes podem coexistir dentro do ambiente de governança interativa, principalmente quando: houver equilíbrio social proposto; houver consenso; houver pessoas dispostas a cooperar/colaborar; houver recursos disponíveis; e houver leis factíveis para dar as devidas legitimidades aos atos administrativos (CALMON, COSTA, 2013; TORFING et al, 2012).

Os três arranjos clássicos de governança (parcerias, quase-mercados e redes de governança) são característicos da administração pública (TORFING et al., 2012). No Brasil, foram iniciados a partir da implementação do PDRAE, em 1995, e perduram até o presente momento. Esse estudo se dará com foco nas redes de governança apresentada pelos autores, tendo em vista o objeto de tese e sua validação teórica em um estudo de caso aplicado, os quais serão abordados adiante.

Nas redes de governança, cabe destacar que as redes podem ter formações que emergem a partir de relações inter (dentro) ou intra (entre) organizacionais de instituições públicas, além de relações entre instituições públicas e privadas (Ibidem). Destaca-se aqui que, em todos os tipos de relações, o Estado está sempre presente, a partir do contexto da governança interativa pública, com atores públicos na busca por soluções.

A existências das regras formais ou informais no bojo da governança são importantes para regular o comportamento dos atores, seu padrão de interação com os demais e suas percepções relacionadas aos problemas (KLIJN, KOPPEJAN, 2015). Entretanto, neste contexto, Torfing et al. (2012) apontam avisos importantes em detrimento da democracia, visto que o excesso de rigor na institucionalização da governança interativa pode gerar exclusões de atores no processo de demanda ao governo, assim como limitar a capacidade inovadora na governança, sendo necessário encontrar o equilíbrio de atuação.

Importante destacar aqui a compreensão da democracia participativa *vis-à-vis* a governança interativa. A sociedade moderna possui uma característica integrada de ser “(...) funcionalmente diferenciada (...)” (ANDERSEN, LOFTAGER, 2014, p. 511, tradução nossa), sob o ponto de vista do sistema ser subdividido em segmentos autônomos (econômico, político, legal, etc) – especializações ou estratificações que elevam o nível de complexidade devido à divisão do trabalho (Ibidem). Contudo, há contraposição entre o lado positivo da elevação da resolução de problemas (ganho em eficiência) em detrimento da redução do poder decisório dos cidadãos e das representações por eles eleitas - ausência de participação direta (Ibidem).

O grau de democracia pode variar (potencial ou ameaça) dentro de governos, a depender de quatro normas contidas no processo de governança interativa: igualdade política; concorrência política; responsabilidade; e liberdade individual (TORFING et al., 2012). A primeira norma diz respeito ao direito de voto intrínseco a cada cidadão, de forma igualitária e constitucionalmente garantida; a segunda e a terceira normas acarretam a competição entre os futuros representantes políticos em um sistema de votação; e a quarta norma relaciona-se ao grau de autonomia do cidadão (Ibidem).

Ainda, os autores Torfing et al. (Ibidem) destacam que há três vertentes que podem contribuir para a democracia ativa na governança interativa:

1. Construção de espaços de governança com distribuições mais igualitárias em relação às instituições e aos cidadãos, visto que as formas interativas de governança podem elevar a capacidade da democracia no quesito afetação de determinada política pública em determinados membros de uma sociedade;
2. Aproximação do cidadão na arena de interação, no sentido de fazê-lo estar no jogo político-social, de forma a promover uma maior mobilização para garantir maior concorrência política, a partir de criação de sub-arenas

temáticas, com equilíbrio de representações para a devida legitimidade democrática;

3. Novos (ou inovadores) arranjos de governança promotores de políticas e serviços públicos para a sociedade, a partir de quase-mercados, parcerias ou redes, de forma cooperativa e com maior interação.

Desta forma, a potencialidade democrática da governança interativa se dá a partir do nível local ou territorial, uma vez que o objetivo de desenvolver políticas contribui com a responsividade na entrega de resultados que atinjam interesses diversos dos vários partícipes, contribuindo até mesmo para a promoção do devido suporte nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas (RØISELAND, VABO, 2016). Tal potencialidade também é defendida por Peters e Pierre (2008), no sentido de que a relação construída entre sociedade-Estado permite ofertar explicações mais abrangentes e perceptíveis, sob o ponto de vista do governo.

Neste sentido, o processo de representação baseado na interação necessita que o governo crie “(...) espaço ou terreno comum (...)” (*common ground*) (KOOIMAN, 1993, p. 215, tradução nossa) capaz de gerar condições propícias que visem a facilitação entre os atores sociais na construção de soluções para a realidade (Ibidem). Assim, há alguns alertas sobre a importância de haver cuidados com princípios normativos da governança interativa: de um lado, a parte institucional (estrutural) do governo, no que tange ao desenho da estrutura dos modos de governança para “(...) influenciar e dimensionar as estruturas de participação (...)” (FREY, 2004, p. 122); do outro o lado intencional, com clareza para o que o autor denomina como as “imagens mentais” refletidas nos objetivos da gestão, com destaque para a disponibilização de mecanismos (instrumentos de governança e canais de participação) para a construção coletiva (Ibidem).

Importante destacar que a democracia participativa da governança interativa coaduna o pensamento inicial feito pelo pesquisador Donald Kingsley acerca da burocracia representativa, teoria trazida à luz em estudo realizado pelo pesquisador em relação aos serviços civis britânicos durante a década de 1940, na qual os ideais democráticos se estenderiam ao Estado, no sentido de haver representação proporcional dos mais diversos elementos da sociedade em meio ao corpo de tomadores de decisões existentes no quadro da administração pública, a servir de forma contundente contemplando interesses, valores e

necessidades da sociedade como um todo (KINGSLEY, 1944; KIM, 1994; PITTS, 2007; VIANA, TOKARSKI, 2019).

Nesse sentido, a burocracia representativa torna-se um componente importante no processo da interação entre Estado e sociedade, sendo levado em conta para atender a heterogeneidade contemporânea de diversos segmentos sociopolíticos, tais como políticas de representação de grupos em desvantagem social, tais como gênero, raça e sexualidade, por exemplo. Logicamente que há diversos fatores, diante dos ambientes complexos contemporâneos em que o Estado se encontra, mas a possibilidade de se ter quadros da força de trabalho, em especial com representatividade no que tange aos tomadores de decisões na administração pública, de forma mais equânime poderia ser capaz de elevar a assertividade das políticas públicas para a sociedade (MEIER, WRINKLE, POLINARD, 1999).

A discussão acerca da representatividade vai além da compreensão do lado burocrático na administração pública e a interação entre seus membros, pois ela traz uma dimensão maior no entendimento de sentidos acarretados, principalmente em relação às questões sociais. As representações sociais fundamentam-se no bojo das ações que são compartilhadas por um grupo, de forma a expressar seus valores e significados na relação com os objetos, sendo construídas a partir do conjunto de ações compartilhadas por determinado grupo de indivíduos, fato que favorece a compreensão da interação ocorrida das condições sociais existentes e a ação individual (MOSCOVICI, 2007). Esse posicionamento contribui para não se tirar conclusões precipitadas ou ter interpretações errôneas de determinadas situações:

“ (...) No pensamento social, a conclusão tem prioridade sobre a premissa e nas relações sociais, conforme a fórmula adequada de Nelly Stephane, o veredicto tem prioridade sobre o julgamento. Antes de ver e ouvir a pessoa, nós já a julgamos; nós já a classificamos e criamos uma imagem dela. Desse modo, toda pesquisa que fizermos e nossos esforços para obter informações que empenharmos somente servirão para confirmar essa imagem. Antes de vermos e ouvirmos a pessoa, nós a julgamos, nós a classificamos e criamos uma imagem dela (...)” (Ibidem, p.58).

A eficiência da representação social pode contribuir, inclusive, para a gestão pública, no sentido de elevar o desempenho no alcance de resultados de organizações quando se compreendem os significados em relação ao grupo de trabalhadores e o seu papel perante a sociedade (CAIO, MARQUES, 2010).

A representação social pode permitir que a governança interativa contribua para o desenho de determinada política por meio da construção de processos participativos e estabelecimento de confiança entre Estado e sociedade, diante de propósitos maiores para construção de alianças pertinentes para o processo, assim como também pode contribuir para a busca do devido respaldo legal necessário à ação governamental (IRVIN, STANSBURY, 2004; RØISELAND, VABO, 2016).

Há soluções governamentais importantes relacionadas a questões econômicas e financeiras e que apresentam implicação nas políticas públicas (em razão da escassez de recursos e dos problemas complexos existentes), pontos convergentes para promover arranjos institucionais e participação social (FLEURY, 2002).

Portanto, a governança interativa, a partir do desenho necessário dos arranjos institucionais promotores das discussões e das negociações das redes de atores políticos e sociais relacionados a temas complexos, pode contribuir para enriquecer a qualidade das políticas públicas a serem entregues pelo Estado. Para tanto, torna-se fundamental compreender o processo de integração de políticas (IP) e sua relação com a complexidade e o processo de coordenação, a fim de se evitar a fragmentação na governança.

### **2.3 INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS**

Após a introdução da complexidade e governança pública, compreendeu-se como a governança interativa pode contribuir para a eficácia nos resultados para a sociedade, da mesma forma que as relações nas interações entre Estado e sociedade permitem maior respaldo democrático e apoio para as políticas a serem desenhadas.

Neste contexto, é mister entender como a integração de políticas pode contribuir no contexto da governança, visando a compreensão multidimensional e sistêmica dos problemas na sociedade na busca pela construção de soluções coletivas.

Underdal (1980) desenvolveu uma abordagem pioneira e incorporativa relacionada à integração de políticas (IP), a partir de um contexto de políticas ambientais relacionadas a águas marinhas e costeiras (LANZALACO, 2010). O conceito de IP de Underdal (1980) aponta que: “(...) integrar significa unificar, juntar partes em um todo (...) significa uma política em que os elementos constituintes são reunidos e sujeitos a uma concepção única e unificadora (...)” (Ibidem, p. 159, tradução nossa).

De acordo com Underdal (Ibidem), para a integração de políticas ser qualificada são necessários três requisitos básicos: a capacidade de compreensão (entrada de informações); a agregação (processo de diferentes entradas); e a consistência (saídas de informações).

A capacidade de compreensão diz respeito ao equilíbrio no processo de entendimento de determinada informação acerca de quatro dimensões: tempo, espaço, atores e questões (problemas). Neste requisito, é importante considerar a longo prazo tais dimensões, com destaque para a preocupação de sustentabilidade de uso de recursos naturais para próximas gerações populacionais (Ibidem).

A agregação precisa considerar a relação da integração de políticas na compreensão da visão sistêmica, assim como a presença de interconexões de problemas, a atuação com equidade e ética por parte dos decisores e as consequências das políticas das ações governamentais (Ibidem). Entretanto, o autor ressalta que também é importante que tomadas de decisão sejam baseadas em avaliação da agregação de tais consequências.

Já a consistência, tanto a nível horizontal quanto vertical, diz respeito à harmonia existente entre os diferentes componentes nas políticas, mas que concordam entre si, sendo que o caráter de equidade nas entregas das ações governamentais deve ser considerado para guiar a condução pelo Estado (Ibidem).

Desta forma, para que uma política seja devidamente integrada precisa haver o reconhecimento das consequências (premissa da decisão tomada), agregando-as em uma avaliação geral, de forma a penetrarem em todos os níveis disponíveis da política e em todas as instituições públicas do processo:

“(...) Uma política perfeitamente integrada pode, portanto, ser definida como aquela em que todas as consequências significativas das decisões políticas são reconhecidas como suas premissas, nas quais as opções políticas são avaliadas com base em seus efeitos, em alguma medida agregada de utilidade, em que os diferentes elementos da política são consistentes entre si (...)” (Ibidem, p. 162, tradução nossa).

Mesmo com a construção da visão da integração de políticas por Underdal, seu conceito foi consolidado a partir da produção acadêmica por diferentes áreas políticas e que levam a expressões de cunho operacional (BRIASSOULIS, 2004). A integração de políticas (IP) surge a partir da publicação de Underdal e de incorporações de políticas que gradativamente foram ocorrendo e estendendo sua conotação a outros campos, começando

a ganhar notoriedade no cenário mundial na década de 1980 e culminando na entrada de sua proposta no Relatório Brundtland (LANZALACO, 2010).

Nesse contexto, houve a apropriação da lógica integrativa por diferentes áreas que puderam segmentar suas atuações sociopolíticas criando suas respectivas abordagens de integração de políticas. Assim, neste estudo, serão apresentados dois exemplos de abordagens mais estruturadas, com devidas conceituações e compreensões acerca das seguintes políticas: de saúde, com a abordagem *Health In All Policies* (HIAP) - Saúde em Todas as Políticas; e de meio-ambiente, com a abordagem *Environment Policy Integration* (EPI) - Integração de Políticas Ambientais.

### 2.3.1 O Relatório Brundtland (1987)

Na década de 1980, o Relatório Brundtland (1987), no qual consta o discurso sustentável que concerne a vida da população no planeta, fora publicado pela *World Commission on Environment and Development (WCED)*, sendo mais conhecido como “*Our Common Future*” (Nosso Futuro Comum), no qual expressava a preocupação com o equilíbrio e conscientização do uso de recursos naturais para usufruto das próximas gerações.

O Relatório *Brundtland* (1987) foi fundamental para a construção deste estudo, visto que continha um alerta a nível global para a busca do equilíbrio entre a saúde, o meio ambiente, a economia e o desenvolvimento, numa visão de condição humana de sobrevivência de gerações futuras. O trecho retirado da publicação expressa bem a proposta contida no documento:

“(...) podemos ver e estudar a Terra como um organismo cuja saúde depende da saúde de todas as suas partes. Temos o poder de reconciliar os assuntos humanos com leis naturais e prosperar no processo. Nossas heranças culturais e espirituais podem reforçar nossos interesses econômicos e imperativos de *sobrevivência* (...)” (Ibidem, p. 11, tradução nossa).

Publicado há mais de 30 anos, esse Relatório pode ser considerado um documento de alta relevância da integração de políticas (LANZALACO, 2010), visto que há menção em diversos momentos no documento sobre a importância de se integrar fatores e políticas, pelo bem da sobrevivência da humanidade, conforme apresentado na tabela 1:

**Tabela 1:** Relação de integração de políticas no Relatório Brundtland (1987).



| <b>Tipos de Relação</b>   | <b>Localização no Relatório</b> |
|---|---------------------------------|
| Políticas agrícolas e desenvolvimento   | BRUNDTLAND, 1987, p. 18         |
| Produção e conservação de recursos naturais   | BRUNDTLAND, 1987, p. 34         |
| Políticas ambientais e desenvolvimento  | BRUNDTLAND, 1987, p. 33         |
| Políticas populacionais, de saúde, de educação e de combate à pobreza e desenvolvimento econômico e social          | BRUNDTLAND, 1987, p. 45         |
| Implicações econômicas e sociais e desenvolvimento sustentável  | BRUNDTLAND, 1987, p. 48         |
| Fatores econômicos e ecológicos nas leis e sistemas decisórios  | BRUNDTLAND, 1987, p. 50         |
| Políticas comerciais, ambientais e desenvolvimento  | BRUNDTLAND, 1987, p. 64         |
| Fatores de políticas sociais, familiares, de gênero, de trabalho, educacionais, de saúde e de desenvolvimento rural | BRUNDTLAND, 1987, p. 78         |
| Políticas de nutrição, ambientais, de saúde, de produção de alimentos, de água, de saneamento e industriais         | BRUNDTLAND, 1987, p. 79         |
| Políticas ambientais e educacionais em áreas rurais   | BRUNDTLAND, 1987, p. 81         |
| Políticas inclusivas para a integração de comunidades vulneráveis em estruturas sociais e econômicas                | BRUNDTLAND, 1987, p. 82         |
| Políticas ambientais e agrícolas  | BRUNDTLAND, 1987, p. 97         |
| Políticas econômicas, de trabalho e de desenvolvimento rural  | BRUNDTLAND, 1987, p. 101        |
| Políticas industriais, climáticas, de saúde e ambientais  | BRUNDTLAND, 1987, p. 125        |
| Políticas ambientais e de saúde   | BRUNDTLAND, 1987, p. 126        |
| Políticas de água, de consumo e industriais   | BRUNDTLAND, 1987, p. 149        |
| Políticas de ciência e tecnologia e políticas industriais   | BRUNDTLAND, 1987, p. 145        |
| Políticas de resíduos, de biotecnologia e industriais   | BRUNDTLAND, 1987, p. 151        |
| Políticas ambientais, de água, energia, indústria, consumo e econômicas   | BRUNDTLAND, 1987, p. 152        |
| Políticas de cooperação, marinhas, ambientais, costeiras e de pesca   | BRUNDTLAND, 1987, p. 181        |
| Políticas costeiras, ambientais, econômicas e de desenvolvimento  | BRUNDTLAND, 1987, p. 182        |
| Políticas de comércio, ambientais, econômicas, de energia e programas setoriais                                     | BRUNDTLAND, 1987, p. 215        |
| Políticas econômicas, desenvolvimento rural, ambientais, de energia e pobreza                                       | BRUNDTLAND, 1987, p. 226        |

**Fonte:** elaboração pelos autores com base no Relatório Brundtland (1987).

A essência do Relatório Brundtland é a busca pela capacidade de governos atuarem na escolha de caminhos sustentáveis, no intuito de integrar políticas, sejam elas econômicas, ambientais, industriais ou sociais (BRUNDTLAND, 1987). A seguir, será visto como este relatório foi importante para o desenvolvimento de integração de políticas temáticas.

### **2.3.2 *Health in All Policies (HIAP)* – Saúde em Todas as Políticas**

No caso da saúde, no ano subsequente à publicação do Relatório Brundtland, ocorreu a II Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde<sup>4</sup> (1988), organizada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e sediada em Adelaide, na Austrália, conhecida como Conferência de Adelaide de 1988. Nessa conferência, um dos pontos centrais foi colocar em destaque o movimento das Políticas Públicas Saudáveis (PPS), lógica inicial da abordagem da saúde sobre a integração de políticas denominada “*Health in All Policies (HIAP) – Saúde em Todas as Políticas*”, na qual coloca a saúde como elemento central para o ideal de vida saudável, por meio da relação entre o lado social e econômico (OMS, 1988).

O objetivo dessa Conferência foi uma forma de “(...) abordar desafios complexos de saúde por meio de uma resposta política integrada nos limites do portfólio (...)” (KICKBUSCH, MCCANN, SHERBON, 2008, p. 1, tradução própria).

A Conferência de Adelaide de 1988 ressaltou o valor da saúde para os governos do mundo, de forma a focar os investimentos em Políticas Públicas Saudáveis, temática que havia emergido durante a I Conferência Internacional sobre a Promoção da Saúde, ocorrida em Ottawa, no ano de 1986 (OMS, 1986). Na ocasião, visando melhorar o acesso da saúde aos cidadãos e elevar a justiça social, foi colocada em pauta a importância de se integrar políticas em contextos econômicos, sociais e de saúde para tal finalidade (Ibidem).

A abordagem da HIAP teria suas raízes formalizadas somente alguns anos após Adelaide, fato ocorrido na Finlândia, no ano de 2006, quando o país a adotou em sua proposta para a Presidência da União Europeia com foco na atuação da promoção da saúde e da prevenção de doenças (LEPPO, OLLILA, PENA, WISMAR, COOK, 2013; MEIKAS, 2013; PUSKA, STÅHL, 2010; STÅHL, 2018; STÅHL, WISMAR, OLLILA, LAHTINEN, LEPPO, 2006). A primeira conceituação de HIAP foi dada por Sihto, Ollila e Koivusalo (2006), na qual a compreenderam como uma estratégia horizontal e complementar, cujo

---

<sup>4</sup> <https://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/adelaide/en/index1.html>

potencial permitia elevar o nível de saúde da população, tendo seus fundamentos a partir dos Determinantes Sociais de Saúde (DSS), capazes de serem influenciados por políticas em outros setores além da saúde.

Cabe ressaltar que o modelo original dos DSS, referente aos autores Dahlgren e Whitehead (1991), além dos resultados encontrados pelo estudo do pesquisador Lalonde (1974) e da proposta de *Health for All* (Saúde para Todos) - contida na Declaração de Alma-Ata (1978), foram cruciais para o fundamento da HIAP e serão vistos mais adiante neste estudo.

A mais recente definição de HIAP foi apresentada na 8ª Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, organizada pela OMS e sediada em Helsinque, na Finlândia, em 2013, na qual:

“(...) Saúde em Todas as Políticas é uma abordagem das políticas públicas em todos os setores que leva sistematicamente em consideração as implicações das decisões, buscando sinergias e evita impactos nocivos à saúde, a fim de melhorar a saúde da população e a equidade na saúde. Melhora a responsabilização dos formuladores de políticas pelos impactos na saúde em todos os níveis da formulação de políticas. Inclui ênfase nas consequências das políticas públicas nos sistemas de saúde, nos determinantes da saúde e no bem-estar (...)” (WHO, 2013, p. 1, tradução nossa).

Consta no documento da OMS (Ibidem), referente à Declaração de Helsinque de 2013, o pedido de envolvimento dos governos nacionais e subnacionais no comprometimento da saúde e da equidade em saúde, de forma a desenvolverem capacidades institucionais, estímulo à participação social e mecanismos de auditoria para a transparência das ações, elementos primordiais para uma boa governança, ainda mais se tratando da complexidade na contemporaneidade.

A HIAP ressalta a necessidade da visão sistêmica para atuação mais abrangente na integração de políticas em ambientes complexos e compreensão tanto das barreiras decisórias quanto da escassez de recursos, seja estrutura pelo Estado ou em espaços de governança, para atuarem apropriadamente na defesa da saúde (STÄHL, 2018), com foco na atuação horizontal de governança, na qual melhores resultados podem ser alcançados (KICKBUSCH, BUCKETT, 2010).

A HIAP foi utilizada por diversos governos de diferentes países nas últimas duas décadas (Ibidem), mas vem encontrando diversas dificuldades para sua implementação, em

virtude da necessidade de superar a complexidade existente nas estruturas de tomada de decisão nos diversos níveis (do global ao local) e as dificuldades existentes na estrutura de Estado, como por exemplo, pessoas que “(...) detenham a experiência dentro do setor saúde e com disponibilidade de recursos, tempo e conhecimento referente a outros setores (...)” (STÄHL, 2018, p. 45, tradução nossa).

### **2.3.3 *Environment Policy Integration* (EPI) – Integração de Políticas Ambientais**

A segunda abordagem de integração de políticas deste estudo diz respeito à *Environment Policy Integration* (EPI) – Integração de Políticas Ambientais, colocada como um dos fatores-chave para o desenvolvimento sustentável e para a relação com demais políticas não-ambientais setoriais (LANZALACO, 2010; LAFERTY, HOVDEN, 2003; PERSSON, 2004). Dentro da produção da literatura e acadêmica, o termo EPI também apresenta a variação denominada *Environment Integration Principle - EIP* (LENSCHOW, 1997; LENSCHOW, 1999), contudo, a lógica apresentada é a mesma de se ter as políticas ambientais integradas às demais políticas setoriais (LAFFERTY, HOVDEN, 2003; PERSSON, 2004).

O próprio relatório Brundtland (1987, p. 212, tradução nossa) apresentou uma variação conceitual inicial sobre EPI, tratada como “(...) *environmental policy* (...)” e caracterizou-a como uma agenda central padrão no que se refere aos elementos legais e institucionais. Ao mesmo tempo, há menção de que também seria uma abordagem que atuaria em paralelo às demais políticas, “(...) que são as fontes desses efeitos (...)” (Ibidem, p. 212, tradução nossa), aqui caracterizada como elemento principal na relação com as políticas.

Segundo Lenschow (2002), a EPI surge na Europa como política estratégica prioritária como resultado da reunião de instituições da *European Union* (EU), no ano de 1998, na cidade de Cardiff, no Reino Unido, conforme trecho abaixo:

“(...) O Conselho Europeu congratula-se com a apresentação pela Comissão de um projeto de estratégia e compromete-se a analisá-lo rapidamente, tendo em vista a aplicação das novas disposições do Tratado. Convida a Comissão a apresentar um relatório aos futuros Conselhos Europeus sobre os progressos da Comunidade no cumprimento deste requisito do Tratado e saúda o empenho das Presidências Austríaca, Alemã e Finlandesa em alcançar novos progressos práticos (...)” (CEC, 1998, parágrafo 32, tradução nossa).

A compreensão sobre EPI contida no Relatório Brundtland é limitada quando se trata de considerar política ambiental em decisões econômicas, diferentemente da que consta na Declaração da Rio 92 e da Agenda 21, que posteriormente ampliariam o espectro de atuação sobre a discussão de integração ambiental (LAFERTY, HOVDEN, 2003). A visão sobre as questões ambientais, à época, foi ampliada para se considerar as dimensões do desenvolvimento e do meio-ambiente nas decisões econômicas (BRIASSOULIS, 2017).

Há uma lógica inversa aparente relativa à percepção de que a partir da EPI é que teria surgido a Integração de Políticas, em decorrência da evolução da incorporação de outras políticas às questões ambientais, apresentando-se como um contexto mais amplo numa relação de coordenação de diversas variáveis atuantes em áreas políticas (LANZALACO, 2010). Entretanto, historicamente, é perceptível compreender que a composição de integração de políticas se deu de forma mais notória a partir dos estudos de Underdal (1980).

A EPI, portanto, pode ser compreendida como a atuação do Estado com foco em três dimensões: no alcance do desenvolvimento sustentável e prevenção de danos ao meio ambiente; na remoção de eventuais contradições contidas nas políticas, tanto por dentro quanto nelas propriamente; e no alcance de benefícios interessantes para as partes, assim como fazer com que as políticas tenham apoio mútuo, de forma integrada com as questões ambientais (COLLIER, 1994; LAFERTY, HOVDEN, 2003).

Destaca-se, por fim, o pensamento de Briassoulis (2004; 2011; 2017) sobre a EPI, no qual conceitua-a de forma a não inserir elementos ambientais no centro da questão, mas como um processo que envolve ações de coordenação e combinação de políticas em ambientes complexos, de duas formas: racional, como um todo unificado ou a partir de incorporações de elementos de atenção entre uma política e outra; e normativa, envolvendo a atuação em diferentes níveis espaciais e organizacionais.

#### ***2.3.4 Integração de Políticas: HIAP x EPI***

Após as devidas explicações acerca da HIAP e da EPI de forma histórica e gradual, cabe destacar uma implicação: é perceptível que ambas as linhas de integração de políticas apresentadas se detêm ao fato de que uma política seja central e que esteja contida nas demais políticas, como uma visão unilateral de seu campo de atuação.

Importante deixar claro que integração de políticas (IP) não é governança, assim como HIAP e EPI também não são, mas ela é um dos componentes da governança que permite elevar a capacidade do Estado para superar as fragmentações nas interações entre políticas e seus atores. Uma das intenções deste estudo é quebrar este tipo de paradigma e elevar a compreensão de IP a um patamar de atuação cooperativa/colaborativa entre as políticas existentes e sem competição do grau de importância, a partir da sinergia entre Estado-sociedade, de forma inclusiva e sistêmica.

A lógica de IP parece simples, entretanto, se houve a necessidade de seu surgimento, em algum dado momento no contexto de governança pelo Estado, é porque houve falta de coordenação de políticas de alguma forma anteriormente ao fato (PETERS, 1998). Ainda, não há garantia de que se houver estruturas bem definidas haverá conseqüentemente a IP, visto que, diante da complexidade contemporânea e da governança, governos apresentaram expansões com criação de novas instituições, tornando a fragmentação das ações governamentais mais visível quando na entrega de resultados para a sociedade (Ibidem).

Neste contexto, a IP surge como facilitadora da transição para o desenvolvimento sustentável, diante de problemas políticos da atualidade que são complexos e transversais, sendo necessário combinar a atuação da gestão com a necessidade de mudanças sob o ponto de vista político, socioambiental e socioeconômico, em prol da sobrevivência das próximas gerações (BRIASSOULIS; 2004).

Para tanto, há elementos sobre IP que são importantes para compreender a lógica desse estudo, tais como as interconexões nos processos produtivos que envolvem a integração de políticas e que visam coordenar as relações que existem entre elas, com destaque para as interdependências na produção de efeitos limitantes positivos e negativos (LANZALACO, 2010). Tal ponto condiz com o que Underdal (1980) apresenta como essência da IP, tanto à agregação quanto à compreensão sistêmica, além do cuidado de atuar nas interações entre os atores para alcançar a consistência necessária na atuação com equidade e produção de efeitos.

A integração de políticas tem suas bases fundadas na comunicação e na cooperação e que, quando combinadas, pode contribuir para a explorar de forma criativa novas oportunidades em eventuais intervenções políticas (BRIASSOULIS, 2004), permitindo orientar as ações governamentais na busca por soluções coletivas, como compreendido de Underdal (1980).

A Integração de Políticas, portanto, atuando em consonância com a governança interativa, pode contribuir para aumentar a sinergia entre os atores na busca pela formação de consensos (mesmo diante de conflitos) e pela coerência das políticas, por meio da elevação dos graus de comunicação e de cooperação, elevando também a legitimidade nas ações governamentais (com o devido respaldo pela sociedade), podendo resultar em soluções criativas de problemas sociais, assim como políticas mais consistentes e eficazes, diante das complexidades contemporâneas.

## **2.4 AÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO**

Após as compreensões sobre a complexidade no cenário atual e como a governança pode contribuir para a atuação do Estado na busca por soluções, faz-se necessário estabelecer uma mudança na direção teórica deste estudo acerca da discussão de Políticas Públicas (PP). Sua definição clássica remete às escolhas que governos podem fazer ou não, sendo a inação compreendida como opção do Estado (DYE, 2013). Em uma abordagem contemporânea, Políticas Públicas são definidas como “(...) o somatório das atividades governamentais, sejam realizadas diretamente ou por meio de agentes, uma vez que tais atividades apresentam influência na vida dos cidadãos (...)” (PETERS, 2018c, p.4, tradução nossa).

A literatura francófona destaca o uso do termo ação pública, apesar de recente, como uma mudança de perspectiva na temática das políticas públicas e estabelece conexões mais contundentes com os objetivos deste estudo, relacionando as diferentes abordagens teóricas apresentadas. Lascoumes e Les Galès (2012a) desenvolveram a sociologia da ação pública, no sentido de conciliação de uso entre as duas terminologias, como análise das políticas a partir da ação dos atores, compreendendo o lado social e o lado regulatório nas ações governamentais.

A abordagem de ação pública tem uma maior aproximação da Nova Governança Pública (NGP), principalmente quando representa elementos que remetem à atuação do Estado de forma mais interacional e horizontal, em redes, e sem o excesso de hierarquização. Contudo, tal abordagem apresenta algumas características importantes em sua narrativa, tais como os significados relacionados aos atores sociais e à democracia (cidadania e participação social) - cruciais para alcançar melhores resultados coletivos.

Dessa forma, ação pública (AP) se refere ao espaço sociopolítico construído por um conjunto de interações dos atores envolvidos na ação governamental, com o intuito de

promover técnicas, finalidades, conteúdos e instrumentos, sendo que o caminho para que os objetivos propostos pelo Estado sejam alcançados é guiado pelas escolhas políticas para combate aos problemas locais e evitado de componentes como democracia e justiça social (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a). Assim, é possível realizar a análise das políticas públicas a partir das interações existentes entre atores, de forma individualizada ou em grupos, compreendendo as regras do jogo político e os conflitos existentes (Ibidem).

A sociedade carrega em si elementos de representação (significados) que contribuem para o debate sobre políticas de forma ativa na participação das ações governamentais, até mesmo mobilizadora de opinião pública, capaz de influenciar decisões (Ibidem). A abordagem de Políticas Públicas remete ao pensamento clássico de políticas com administração um pouco mais centralizada, com atuação setorial delimitada, sem ter a adaptação à realidade e às complexidades contemporâneas, tais como atuação multiníveis e multidimensionais, cooperação internacional e processos de globalização (Ibidem).

Dadas as devidas proporções, a lógica apresentada por Lascoumes e Les Galès reflete os ensinamentos de Bevir (2011) e de Fukuyama (2013) sobre o surgimento da governança no momento pós-gerencialista, caracterizado pelo movimento inicial da Nova Governança Pública (NGP) e atuação em redes, com a proposta de estímulo à participação social ativa.

Assim, a transição de políticas públicas para ação pública, neste estudo, permite ampliar o escopo da visão para inserção de elementos de direitos humanos nas ações governamentais e contribuir com o equilíbrio entre a sobrevivência das próximas gerações e o desenvolvimento sustentável. Para facilitar o raciocínio, consta o comparativo desses conceitos no quadro 2, apresentando detalhes sobre as características de cada abordagem, de acordo com Lascoumes e Les Galès (2012a; 2012b).

Há outros autores que defendem a utilização da categoria ação pública e seus posicionamentos são muito similares. Salamon (2002) compreende que ela envolve a participação de terceiros na entrega de políticas pelo governo, junto com seus problemas e fragmentações, defendendo o uso de instrumentos de ação pública para enfrentar os desafios da NGP, por meio de redes e da colaboração entre os atores governamentais (ou não) neste processo. Por outro lado, Muller (2013) conceitua ação pública como a relação construída da sociedade com todos e com ela própria, dentro de significados para compreender a ação, envolvendo diversos atores na decisão.



**Quadro 2:** Comparativo entre Políticas Públicas (PP) e Ação Pública (AP).

| <b>Quadro comparativo entre PP e AP</b> | <b>Políticas Públicas</b>   | <b>Ação Pública</b>  |
|---|---|--|
| <b>Ciclo</b>                            | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificação do problema e definição;</li> <li>2. Formulação da agenda;</li> <li>3. Formulação da política pública;</li> <li>4. Legitimação da política pública;</li> <li>5. Implementação da política pública;</li> <li>6. Avaliação da política pública;</li> <li>7. Monitoramento da política pública.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Origens, fatos sociais, desafios;</li> <li>2. Identificação, definição, formulação do problema;</li> <li>3. Etiquetagem de um problema como problema público, seleção, filtragem;</li> <li>4. Decisão;</li> <li>5. Implementação da política pública;</li> <li>6. Avaliação;</li> <li>7. Finalidade política pública.</li> </ol> |
| <b>Governança</b>                       | Tecnocrática.   | Democrático-participativa e com justiça social.  |
| <b>Papel do Estado</b>                  | Atuação intervencionista mais centralizada (controle/hierarquia) para a resolução de problemas.   | Atuação interacionista, mobilizadora, inclusiva e articuladora para a resolução de problemas.  |
| <b>Características do Estado</b>        | Voluntarismo político (popularidade de líderes);<br>Unicidade do Estado (racional e imparcial);<br>Fetichismo da decisão dos governantes.   | Conciliador e facilitador na resolução de conflitos;<br>Foco em transformação social e garantidor dos direitos sociais.  |
| <b>Visão sobre os atores</b>            | Pluralidade de atores públicos e privados.  | Pluralidade de atores sociais - individuais e/ou coletivos - empreendedores das causas (mobilização).  |
| <b>Instrumentos</b>                     | Visão clássica e substancial das políticas para a construção do instrumento, visando a resolução do problema social.  | Visão dinâmica e construção a partir de valores sociais que representam o desafio do problema a ser enfrentado, dotados de componentes técnicos (dispositivos, mecanismos e procedimentos) para executar e materializar projetos que dizem respeito à efetivação dos direitos sociais.   |

**Fonte:** Lascoumes e Les Galès (2012a; 2012b).

Bravo Cruz (2017) desenvolveu a aplicação da transversalidade das políticas para a criação da Ação Pública Transversal e Participativa (AFTP). Tal tipologia apresenta a conexão da ação pública como sendo coletiva, contendo a presença de atores governamentais, em processos complexos, e que acontece em espaços públicos de decisões/deliberações (fóruns híbridos), com participação da sociedade civil e política, de forma a deliberar sobre determinadas soluções (Ibidem).

Assim, a conceituação de ação pública torna-se mais abrangente do que a de política pública em si, pois considera a participação social efetiva na construção de políticas, inserindo a sociedade como parte do processo da construção de soluções, de forma “empoderada”, reconhecendo a percepção da comunidade e de seu protagonismo acerca de suas necessidades reais de política, permitindo que o governo local compreenda a sua realidade para subsidiar a decisão sobre a alocação de recursos necessários ao território.

Além disso, a teoria de ação pública pode suportar a responsabilização do Estado na garantia da participação da sociedade nas decisões de forma mais democrática (SABOURIN, 2002). Ainda, ela permite promover mais acesso às informações visando minimizar a assimetria existente entre o Estado e a sociedade, em prol do desenvolvimento territorial com foco no desenvolvimento social, estimulando a coordenação das ações políticas (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a).

Portanto, para efeito desta pesquisa, utiliza-se o conceito de ação pública dos autores Lascoumes e Le Galès, pois apresenta-se como abordagem mais conciliadora e com recursos teóricos que deram sustentação à tese. Assim, faz-se necessário explorar um pouco mais a linha de pensamento desta teoria acerca do instrumento de ação pública e do modelo de análise da ação pública denominado Modelo de Pentágono de Políticas Públicas (PPP).

#### **2.4.1 Instrumento e Instrumentação de Ação Pública**

Para que a ação pública seja viabilizada é necessária a existência de certos instrumentos. A escolha do instrumento de ação pública (IAP) parte da reflexão interna pelo governo sobre sua contribuição para a materialização da ação diante da necessidade de se alcançar resultados, o que o faz ir além de questões simplesmente técnicas, devendo refletir a intersetorialidade e a transversalidade das políticas, num ambiente complexo, como um mecanismo sociotécnico (LASCOUMES, LES GALÈS, 2004).

Acima de tudo, o instrumento deve ser capaz de carregar elementos oriundos dos significados e das representações da sociedade, a fim de se produzir os efeitos decorrentes das escolhas, uma vez que são alimentados por interpretações sociais e valores da sociedade (Ibidem). O instrumento de ação pública, então, contém valores e princípios que norteiam a ação pública, assim como elementos cognitivos e normativos necessários à sua implementação.

Ainda, o processo de reflexão implica no delineamento das ações acerca das políticas, partindo de uma reflexão estratégica (LÚCIO, DAROIT, FREITAS, 2017). Nesse mesmo contexto, o instrumento de ação pública extrapola as abordagens funcionalistas, visto que seu foco principal é essencialmente os objetivos das políticas públicas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004):

“(…) um instrumento de ação pública constitui um dispositivo de tempo técnico e social que permite organizar relações sociais específicas entre as autoridades públicas e seus destinatários, em função das representações e dos significados dos quais ele é portador (…)” (Ibidem, p. 13, tradução nossa).

Assim, Lúcio et al (2014) compreendem que a tecnologia escolhida como instrumento é relacionada a um resultado direto de escolhas políticas, não exclusivamente como sua função em si, mas pelos significados que cada pessoa pode acreditar e fazer uso. Sendo assim, os instrumentos:

“(…) ganham centralidade na medida em que necessitam ser pensados e repensados tendo em vista a promoção, a integração e a transversalidade entre as diversas demandas sociais, constituindo-se assim, uma estrutura estruturante do projeto de desenvolvimento nacional (…)” (LÚCIO, DAROIT, FREITAS, 2017, p. 292).

A busca pela ação pública com foco no desenvolvimento necessita de um bom projeto com caráter inclusivo, promotor do cumprimento dos direitos individuais e coletivos preconizados na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988; LÚCIO, DAROIT, FREITAS, 2017). Nesse conjunto que envolve o Estado e a governança, é importante considerar qual qualidade da ação pública se encontra na gestão e qual o nível de caráter estratégico que seus instrumentos apresentam nesse espaço (LÚCIO, DAROIT, FREITAS, 2017). Assim, o instrumento pode ser capaz de materializar “(…) as intenções e permite

distinguir com mais precisão o que é uma inovação real, uma reciclagem ou meia-medida (...)” (SIMARD, LASCOUMES, 2011, p. 6, tradução nossa).

Desta forma, esta concepção do instrumento de ação pública (IAP) pode contribuir para integrar escolhas políticas realizadas pela sociedade local acerca dos problemas (nesse caso, de políticas públicas), por meio da ação cooperativa do governo local (junção do lado técnico e do lado social) e da organização das relações sociais entre governo e a sociedade (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004). Significa ir além do instrumento tradicional, permitindo organizar as relações sociais entre o governo e a sociedade, de acordo com as significações existentes, culminando em um dispositivo que equilibra o lado técnico e o lado social (Idem, 2007).

Nesta linha de pensamento, talvez seja possível pensar de forma macro, para organizar os processos e dar direcionalidade para garantir a materialidade da AP. Para tanto, a criação de meta-instrumentos de cooperação podem ajudar a gestão pública, visando a coordenação de instrumentos tradicionais aliados à eficiência de instrumentos de políticas existentes (HALPERN, JACQUOT, GALÈS, 2008). Dessa forma, esse arranjo permitiria fazer com que organizações superassem desafios, quando situados em ambientes complexos com problemas de coordenação vertical e horizontal (Ibidem).

Destarte, a instrumentação de ação pública (IIAP) pode ser compreendida como um conjunto de problemas escolhidos aliados à seleção de instrumentos (dispositivos, forma de operacionalização e técnicas utilizadas) que contribuirão para gerar a ação pública governamental, considerando tanto os problemas políticos quanto os valores dos atores envolvidos no processo de construções coletivas (HALPERN, LASCOUMES, LES GALÈS, 2008; LASCOUMES, LES GALÈS, 2004; 2012a; 2012b; SIMARD, LASCOUMES; 2011). A essência imbuída no significado da IIAP não se limita a entender as razões das escolhas de determinado instrumento, “(...) mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas (...)” para a sociedade (LASCOUMES, LES GALÈS, 2007, p. 20).

Cabe ressaltar um elemento primordial que pode contribuir com a gestão: a IIAP também permite realizar análises da performance do Estado, até mesmo para antecipar as ações para promover restrição ou incentivo à determinado programa ou projeto:

“(...) entender a instrumentação é uma forma de compreender as transformações de Estado, antevendo suas práticas e as mudanças que eles conhecem, em particular na tensão permanente entre restrição e incentivo (...)” (SIMARD, LASCOUMES, 2011, p. 6, tradução nossa).

Esta visão da instrumentação contrapõe o tradicional modelo institucionalistas como por exemplo de Hall (1993), visto que a instrumentação de ação pública permite a desconstrução dos programas e das políticas para uma reconfiguração social (LASCOUMES, LES GALÈS, 2007; 2012b). Hall (1993) contribui com o campo de ciência política e social, sobretudo quando apresenta o conceito de “ (...) paradigma de política (...)” (*policy paradigm*) (HALL, 1993, p. 279), cuja lógica parte da construção da estrutura (interpretativa) elaborada por formuladores de políticas (*policymakers*), envolvendo tanto ideias como padrões conectados aos objetivos das políticas (*policies*), além de instrumentos que serão utilizados para atingir os resultados.

Este paradigma da política tem o pressuposto de realizar análises de intervenção em programas, a partir das lições aprendidas no momento de avaliação (Ibidem). Contudo, embasando a tomada de decisão por racionalidade limitada, há uma tendência de repetições de uso de instrumentos na gestão, seja por favoritismo ou seja por familiaridade, a partir de características de aprendizagem de políticas ou até mesmo por “(...) *path dependance* (...)” (SIMARD, LES GALÈS, 2011, p. 10).

Ainda dentro do contexto da governança, cabe destacar o descompasso existente entre a mudança da Nova Administração Pública para a Nova Governança Pública e a continuidade no uso de instrumentos em diversos governos, ocasionando fragmentação e especializações crescentes e até mesmo eventuais concorrências entre eles, culminando em ineficiência e gastos desnecessários de recursos públicos (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012b).

A instrumentação, portanto, torna-se importante para o processo de ação pública e permite ao Estado prover a coordenação para o alcance da Integração de Políticas, a partir da compreensão tanto da escolha dos instrumentos quanto dos efeitos por eles produzidos para a sociedade (Idem, 2004). Na sequência, segue a análise do modelo do Pentágono de Políticas Públicas.

#### **2.4.2 Pentágono de Políticas Públicas (PPP)**

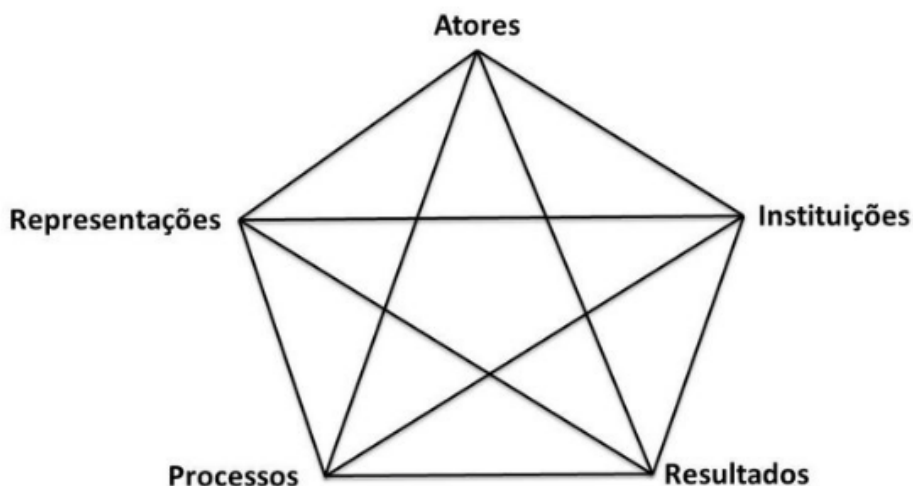
Na categoria ação pública, a construção das políticas, por meio de instrumento e/ou de instrumentação de ação pública, pode ser compreendida pela ótica de cinco componentes estruturantes de quaisquer políticas (atores, representações, instituições, processos e resultados), os quais se encontram no modelo Pentágono de Políticas Públicas (PPP) criado

pelos autores Lascoumes e Le Galès (2012a). Tal modelo compreende a ação pública, por meio de seus componentes, dentro de um contexto de operacionalização de políticas públicas, que:

“(…) contribui para superar a visão “processual” e isenta de causalidades que muitas vezes está imbricada na *policy analysis*, uma vez que ela traz para as regras do jogo elementos que politizam o debate e os traduzem nos efeitos práticos da ação pública” (NONATO, 2015, p. 26).

Conforme figura 2, cada vértice do pentágono possui diferentes entendimentos: os *atores* (públicos e privados) apresentam interesses e recursos e capacidades de fazer escolhas, podem ser influenciados, podendo ser atores individuais ou coletivos; as *representações* são os espaços cognitivos e normativos, os quais dão o propósito efetivo de suas ações, gerando condições necessárias à ação de forma a conectar determinados valores que se encontram presentes nas interações; as *instituições* representam o aparelho legislativo com seu regramento, suas rotinas e seus procedimentos, no sentido estrutural da ação; os *processos* são as formas nas quais ocorrem as interações entre os atores para viabilizar a ação; e *resultados* são consequências da ação pública e seus impactos (LASCOUMES E LE GALÈS, 2012a).

**Figura 2:** Modelo do Pentágono de Políticas Públicas (PPP).



**Fonte:** Lascoumes e Le Galès, 2012a, p. 45.

Desta forma, ao organizar a ação pública para colocá-la em prática, torna-se necessário o delineamento estratégico que vislumbre a melhor elaboração de modelos, seja pela criação ou combinação de seus instrumentos, visando o alcance do equilíbrio entre o

fortalecimento dos governos, quanto à responsividade de suas ações políticas e o devido suporte à governança, em prol da capacidade de coordenar, integrar e articular as políticas públicas (Ibidem).

O modelo do Pentágono de Políticas Públicas para análise da ação pública compreende a relação entre os lados social e político, nos quais ocorrem diversas interações e articulações associadas entre os distintos atores, com aplicação não-racional de hipóteses para validação (CRUZ, PIRES, 2014). Diante disso, a força de cada instrumento de ação pública repousa sobre sua capacidade harmonizadora de superfície que contorna o governo, assim como sobre a definição de questões prioritárias, em busca dos objetivos a serem atingidos, especialmente em territórios. Tal modelo foi utilizado como lente de análise do objeto de tese em relação ao estudo de caso do projeto CESS 2030.

Cabe ressaltar o conceito de território utilizado neste estudo, compreendido como o espaço em que se pratica a ação pela sociedade, no sentido de solidariedade no comportamento humano pela vida (SANTOS, 2003):

“(...) o território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida sobre os quais ele influi (...)” (Ibidem, p. 47).

Portanto, diante das complexidades existentes, a categoria ação pública parece ser um caminho viável e plausível para contribuir com a governança do Estado na geração de desenvolvimento social, especialmente a nível local, com destaque para o propósito do desenvolvimento preconizado pela Organização das Nações Unidas, contido na construção da Agenda 2030: o equilíbrio entre as dimensões social, ambiental e econômica, ou seja, o denominado desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Por conseguinte, faz-se necessário compreender como a ação pública pode contribuir para a categoria de desenvolvimento, sob os aspectos da governança e da democracia quanto à participação social.

### **2.4.3 Desenvolvimento**

A concepção de desenvolvimento pode ser interpretada de várias formas, assim como a forma com que cada instituição de governo pode aplicar, de forma distinta, tipologias do desenvolvimento em seus programas e projetos, tal como apontado no estudo de Oliveira e

Lima Lúcio (2016, p. 28) sobre a “(...) polissemia de conceitos de desenvolvimento no planejamento estratégico nacional (...)”, no qual foram analisadas as diretrizes estratégicas da política de inovação no Brasil.

Oliveira (2016) destacou em seu estudo algumas teorias do desenvolvimento que surgiram e ocorreram ao longo do tempo, desde o institucionalismo histórico até o conceito atual de desenvolvimento sustentável. Neste estudo, destaca-se a tipologia de desenvolvimento como liberdade, trazendo elementos importantes que precisam ser considerados para o alcance do desenvolvimento sustentável. Esta tese seguirá importantes menções teóricas dialógicas da corrente de pensamento de Amartya Sen (2010), as quais preconizam a vida como elemento norteador das políticas públicas.

Não há como falar em desenvolvimento na atualidade sem considerar como o capitalismo influenciou o processo de desigualdade social no mundo. Estabelecer o ganho ou o lucro econômico de forma gradativa tornou-se um fator que amplia o hiato entre sociedades com riquezas acumuladas e outras que vivem em situação de pobreza. O surgimento do período neoliberal (1980), inaugurado pelo Consenso de Washington, foi crucial para ampliar este hiato das desigualdades econômicas (LEACH, 2016).

Durante este período, diversas políticas nos países, especialmente na América Latina, refletiram seus esforços para o devido crescimento das ideologias de mercado, culminando em esquecimento de dimensões importantes como valorização do ser humano e restrição ao acesso de políticas sociais (Ibidem). Tal esquecimento gerou efeitos que impactaram o desenvolvimento social, resultando no aumento da pobreza e, conseqüentemente, das desigualdades sociais (Ibidem).

Há um paradoxo existente na tríade Estado-sociedade-mercado, visto que “(...) os Estados e a sociedade civil se vêem constringidos pelo poder do mercado, logo quando são mais necessários para combater a desigualdade (...)” (Ibidem, p. 7, tradução nossa), o que torna a busca pela identificação de soluções transformadoras no combate à desigualdade fundamental para o alcance deste objetivo (Ibidem).

Na visão de Raworth (2017), as nações contribuíram para a atual situação econômica e social, pois caminharam de forma isolada, cada uma com sua economia, sem se preocuparem com a nação vizinha (ou fronteirista). Diante disso, a autora propõe a seguinte mudança para a economia do século XXI:



“(…) Por mais de 70 anos, a economia foi fixada no PIB, ou na produção nacional, como sua principal medida de progresso. Essa fixação foi usada para justificar desigualdades extremas de renda e riqueza, juntamente com a destruição sem precedentes do mundo dos vivos. Para o século XXI, é necessário um objetivo muito maior: atender aos direitos humanos de todas as pessoas dentro dos meios de nossa vida (…)” (Ibidem, p. 44 de 539, edição iBook, tradução nossa).

Atualmente, de acordo com o *Global Multidimensional Poverty Index 2019* (Índice Multidimensional de Pobreza 2019) - nova perspectiva das Nações Unidas para medição de pobreza que examina privações de pessoas em relação a 10 indicadores que consideram elementos vinculados à saúde, à educação e ao padrão de vida - 1,3 bilhão de pessoas (de 101 nações no mundo) do total de quase 8 bilhões<sup>5</sup> são consideradas multidimensionalmente pobres, evidenciando disparidades entre populações e entre países (UNDP, 2019).

No Brasil, o contexto atual em relação à desigualdade social é preponderante, principalmente no quesito renda. De um lado, de acordo com a *Síntese de Indicadores Sociais (SIS)*<sup>6</sup> do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), o contingente populacional<sup>7</sup> do país atingiu 26,5% da população em situação de pobreza (viver com valor até US\$ 5,5 por dia – valor de rendimento médio-alto do Brasil proferido pelo Banco Mundial<sup>89</sup>) equivalente a mais de 50 milhões de pessoas, em 2018 (IBGE, 2018). Do outro, um pequeno grupo concentra riquezas: “(…) apenas seis pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres (…)” (OXFAM, 2017, p. 6).

Quanto maior a renda, melhores são as condições de saúde, habitação e educação do indivíduo (SANTOS, JACINTO, TEJADA, 2012). Assim, a população mais pobre necessitaria receber mais políticas públicas para a sua sobrevivência, pois possuem menos acesso aos serviços (Ibidem). A desigualdade é um componente que torna a vida mais complicada para a maior parte da população devido aos problemas do cenário epidemiológico atual no país, ainda mais potencializada pela situação de pandemia da Covid-19 enfrentado pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

---

<sup>5</sup> <https://www.worldometers.info/demographics/world-demographics/>

<sup>6</sup> <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>

<sup>7</sup> <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>

<sup>8</sup> <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario>

<sup>9</sup> <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>

De acordo com o sítio eletrônico de boletins epidemiológicos<sup>10</sup> do Ministério da Saúde (MS), constam os seguintes casos sobre doenças, os quais se referem ao ODS 3 da Agenda 2030: 1) Doenças tropicais negligenciadas (meta 3.3<sup>1112</sup>): em 2019, houve mais de 73 mil novos casos de tuberculose; a malária ainda apresenta número elevado de casos com mais de 156 mil registrados em 2019; e 2) Doenças ambientais (meta 3.9<sup>13</sup>): em 2017, a poluição ambiental causou mais de 11 mil mortes precoces e, ainda, indicadores de acesso à água, esgoto e coleta de lixo são graves.

O desenvolvimento, neste contexto, torna-se elemento de reflexão para o Estado na escolha de como superar o desafio da redução de desigualdades. Dessa forma, a ação pública pode ser capaz de contribuir para a construção de políticas mais eficientes e inclusivas, visando elevar as capacidades das pessoas no acesso às suas garantias individuais.

A governança e a integração de políticas podem ser fundamentais para serem forças promotoras do desenvolvimento, a partir do estímulo da participação social em espaços de discussões, tendo a Agenda 2030 como norteadora das ações.

A circunstância demanda o equilíbrio do desenvolvimento como um modelo que estabelece a relação entre o lado econômico face ao lado social, numa estrutura equilibrada de poder, que possibilite resistência ao modelo atual capitalista, no qual a economia acaba restringindo a vida humana no contexto social (POLANYI, 2012). Importante equilibrar a balança econômica a favor da vida, posicionando a sociedade em direção ao desenvolvimento com foco na vida humana (SEN, 2018).

O fato é que não há como desvincular a economia da ideia de desenvolvimento social, visto que a situação referente à desigualdade é oriunda do sistema de mercado capitalista (POLANYI, 2012), que continua influenciando o modelo desenvolvimentista atual (OLIVEIRA, LÚCIO, 2016).

O desenvolvimento se apresenta como um meio de forças produtivas em relação ao capitalismo, com o propósito de levar a um vasto aumento da industrialização (ARRIGHI, 1996). Neste caso, indiretamente, a reflexão que surge é na relação da escassez de recursos

---

<sup>10</sup> <http://portalms.saude.gov.br/boletins-epidemiologicos>

<sup>11</sup> <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/marco/24/Boletim-tuberculose-2020-marcas--1-.pdf>

<sup>12</sup> [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_joomlabook&view=topic&id=33](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_joomlabook&view=topic&id=33)

<sup>13</sup> Meta 3.9: até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos e por contaminação e poluição do ar, da água e do solo.

naturais na elevação da industrialização e o respectivo impacto acarretado para as próximas gerações (ARRIGHI, 1996; LEACH, 2016).

É perceptível que desenvolvimento não pode ser considerado somente pela perspectiva econômica, visto que há mais dimensões a serem consideradas. Desta forma, deve ser incessante a busca pelo equilíbrio do lado social e do ser humano, tendo em vista suas obrigações (exigências, situação e patrimônio sociais) que não podem ser desvinculadas da atualidade (POLANYI, 2012). Logo, o real significado de incrustação de Polanyi (2012) faz cada vez mais sentido: “(...) em vez da economia estar incrustada nas relações sociais, são as relações sociais que estão incrustadas no sistema econômico (...)” (Ibidem, p. 77).

A percepção de Polanyi coaduna com a de Sen, nesse sentido. Apesar do autor vencedor do Prêmio Nobel de Economia aparentar um posicionamento político liberal, compreende que a atuação do Estado para o alcance do desenvolvimento se dá na aplicação dos recursos do Produto Interno Bruto (PIB) em prol de políticas sociais (SEN, 2018).

Sen (Ibidem) defende que as liberdades de escolhas pelo cidadão a respeito de quais políticas poderão contribuir com a elevação da qualidade de vida, conforme a sua realidade e condição de vida, são o contraponto do lado econômico em busca desse equilíbrio pela atuação do Estado junto à sociedade visando a elevação da qualidade de vida das pessoas.

Nesse sentido, a elevação da qualidade de vida e das capacidades humanas são distintas, tanto no sentido humano quanto material, podendo ser compreendidas a partir de cinco fontes de variação da relação entre renda e funcionamentos, relativo à obtenção de vantagens: heterogeneidade pessoal; diversidade ambiental; variação no clima social; diferença de perspectivas relativas; e distribuição na família (Ibidem).

A heterogeneidade pessoal diz respeito às características que cada ser humano apresenta no físico quando acometido de doença, o que distingue suas necessidades situacionais de outro ser humano que se encontra saudável, pois a pessoa adoentada careceria de uma renda maior para poder se tratar enquanto a pessoa saudável não, fato que caracteriza a não-correção das desvantagens em eventuais programas de transferência de renda (SEN, 2018).

A diversidade ambiental retrata como a circunstância vivida por determinado indivíduo é afetada de acordo com as condições ambientais em que está inserido, como por exemplo, necessidades de gastos com aquecimento e roupas em regiões mais frias (Ibidem). A variação no clima social significa o espaço no qual o indivíduo está inserido, no sentido

de compreender como rendas e recursos pessoais se enquadram diante das condições socioeconômicas, da oferta de serviços públicos e índices de criminalidade existentes onde vive, por exemplo (Ibidem).

As diferenças de perspectivas relativas trazem a compreensão da relação entre mercadorias e padrões de comportamento e de consumo entre duas sociedades, por exemplo a respeito de costumes que podem exigir maior renda de certos indivíduos inseridos em um contexto (Ibidem). Já a distribuição na família compreende a renda angariada e compartilhada pelos membros de uma unidade familiar, independentemente de sua parcela de contribuição, ou seja, o ponto de vista da distribuição da renda em relação à família e ao seu nível de qualidade de vida, de acordo com suas escolhas diante das dificuldades do cotidiano (Ibidem).

A percepção que surge nos ensinamentos de Sen (2018) é que a renda não aparenta ser a única fonte de medida para estabelecer o nível de desenvolvimento de uma sociedade (RAWORTH, 2017), pois há distorções ocasionadas pelas desigualdades de fato, mas também relacionadas ao ambiente no qual o indivíduo está inserido, tendo em vista os impactos acarretados em suas capacidades e em suas liberdades:

“(…) evidentemente, se renda e riqueza fossem medidas que, embora não correspondendo ao fim do processo de desenvolvimento, refletissem fielmente o padrão de vida das pessoas (correlação perfeita), não haveria na prática problemas se se continuasse a usar somente tais medidas. No entanto, o caso do Brasil é apenas um entre tantos em que a distribuição desigual dos recursos e a baixa qualidade de serviços públicos como educação básica e saúde levam a distorções tais que cidadãos de países de renda média bastante inferior à brasileira às vezes exibem qualidade de vida superior à dos brasileiros (...)” (KANG, 2011, p. 365).

Tais liberdades são justamente o principal meio de se atingir o desenvolvimento na concepção do autor, pois caso haja privações tais como participação social/política, liberdade de expressão e democracia, pode ser que haja impeditivos para o desenvolvimento pleno em função da limitação das capacidades:

“(…) essas privações restringem a vida social e a vida política, e devem ser consideradas repressivas mesmo sem acarretar outros males (como desastres econômicos). Como as liberdades políticas e civis são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si, uma deficiência. Ao examinarmos o papel dos direitos humanos no desenvolvimento, precisamos levar em conta tanto a importância constitutiva quanto a importância instrumental dos direitos civis e liberdades políticas (...)” (SEN, 2018, p. 31).

Importante destacar que não há como haver desenvolvimento quando há desigualdades existentes, a exemplo da questão aplicada à saúde, cada vez mais presente nas agendas das organizações nacionais e internacionais, com destaque negativo e acarretando impactos diretos para a crise econômica mundial:

“(...) reduzir a desigualdade na saúde é uma meta em si, já que “alcançar as várias metas globais específicas de saúde e desenvolvimento sem, ao mesmo tempo, garantir uma distribuição equitativa entre as populações é de valor limitado” (...)” (SIMÕES et al. 2016, p. 2, tradução nossa).

Simões et al. (Ibidem) promoveram um importante estudo em Portugal acerca da medição e dos determinantes da pobreza e riqueza em saúde e relataram percepções sobre como as condições de vida impactam diretamente na saúde, sendo necessária ação governamental mais robusta para promover políticas de desenvolvimento equilibradas relacionadas ao crescimento econômico e a devida distribuição dos recursos de forma justa, em prol de elevar a saúde da população.

A orientação deste estudo preza, portanto, o desenvolvimento como liberdade sendo a força promotora de contribuição com o debate da concepção mais atual de desenvolvimento sustentável, visto que abrange o equilíbrio necessário para a defesa desta tese. Considerar que a ação pública pode dialogar diretamente com diversas formas e conceituações de desenvolvimento permite abrir um leque de possibilidades, nas quais a sociedade pode ter um papel fundamental para alcançar um futuro sustentável, elencando a vida como o fator mais importante para o Estado atuar na integração de políticas.

Então, encontrar o equilíbrio entre o desenvolvimento e o crescimento econômico, em prol do bem comum para a sociedade, torna-se o desafio para o Estado em ambientes complexos e cobertos por problemas perversos. Assim, buscar uma ação pública por meio de um espaço de comunicação com a sociedade, provendo acesso às informações, estimulando o diálogo, a participação social e a democracia, visando conhecer as necessidades dentro das realidades de cada território, pode ser um caminho que permita a construção de políticas capazes de gerar desenvolvimento para populações locais em determinados territórios, colocando a vida como condição humana para o seu alcance.

Nessa perspectiva, a atuação conjunta da ação pública e do desenvolvimento contribuem para a idealização da construção de visão da Agenda 2030, a partir da percepção

e do protagonismo da sociedade, numa linha de atuação integrada com a sustentabilidade dos recursos e com a vida das pessoas nos territórios.

A ação pública também reflete o desenvolvimento em prol de determinada comunidade, a partir da atuação cooperativa do Estado diante da multiplicidade de atores, tendo como elemento importante a escolha democrática dos problemas públicos complexos que precisam ser ali enfrentados, com o devido recebimento de políticas que contribuam com a elevação da qualidade de vida das pessoas naquele ambiente e ajudem a reduzir as desigualdades ali existentes.

Apesar do cenário de desigualdade do país, é possível desenvolver ação pública capaz de pautar a vida como condição humana para pleitear políticas. Esta tese defende que a vida, a partir da concepção da transversalidade da saúde na integração das políticas, deve ser a norteadora de ações públicas que visam reduzir desigualdades sociais.

Portanto, a base teórica deste estudo referente à ação pública é vista como eixo central para direcionar a atuação conjunta e cooperativa entre a sociedade e os governos locais na construção de políticas para populações em territórios (LASCOURMES, LES GALÈS, 2012a).

## **2.5 AGENDA 2030 E SAÚDE**

Diante do contexto da Nova Governança Pública e da ação pública pelo Estado, surge a Agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas, no intuito de promover o desenvolvimento sustentável e estimular a participação social para resolução de problemas coletivos e complexos, compreendendo as interações da pluralidade de atores públicos e privados, sob diferentes aspectos relativos à melhoria da qualidade de vida e do bem-estar das pessoas.

### **2.5.1 Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**

A Agenda 2030<sup>14</sup> foi formalizada pela Resolução A/Res 70/1, de 25 de setembro de 2015, da Assembleia Geral das Nações Unidas, e é fruto de um acordo global com a presença de 193 Estados-Membros, em que foram criados 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para o alcance da proposta até 2030 (ONU, 2015). Uma das

---

<sup>14</sup> <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

preocupações da Agenda 2030 é acerca da sobrevivência, no contexto em que se preconiza a sustentabilidade para as próximas gerações, dentro do equilíbrio proposto pelo desenvolvimento sustentável (figura 3), a partir das dimensões: econômica, social e ambiental (Ibidem)

**Figura 3:** Agenda 2030 e os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).



Fonte: Sítio eletrônico das Nações Unidas<sup>15</sup>.

Essa Agenda foi o resultado de uma série de desdobramentos e acordos realizados por meio de conferências internacionais, oriundo da concepção do termo sustentabilidade<sup>16</sup>, o qual foi criado na década de 1970, por meio da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo (Idem, 1972). Entretanto, cabe aqui destacar o que pode ser compreendido como berço do encontro sobre o equilíbrio das dimensões: a Conferência Internacional das Nações Unidas - ECO-92.

A ECO-92 ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, no de 1992. Contou com a participação de 179 países, cuja pauta foi o meio ambiente, apesar do discurso ser relacionado à preocupação da preservação dos recursos naturais conciliado ao crescimento econômico e social dos países, na visão de Novaes (1992). Na publicação deste autor, destaca-se a criação da Agenda 21<sup>17</sup>, considerada como a primeira carta de intenções em que cada país definiu a forma como poderia contribuir para o desenvolvimento sustentável. Acabou sendo o primeiro plano de ação, com planejamento conjunto, de dimensão global.

<sup>15</sup> <https://nacoesunidas.org/brasil-avanca-no-cumprimento-das-metas-de-desenvolvimento-da-onu/>

<sup>16</sup> <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>

<sup>17</sup> <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>

No ano 2000, a ONU promoveu um encontro denominado Cúpula do Milênio, em que 191 Estados-Membros assinaram um compromisso visando o combate à extrema pobreza, usando os seus governos para contribuir com o alcance dos objetivos pactuados (ONU, 2000). Foi criada, então, a Declaração do Milênio contendo oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais deveriam ser atingidos até 2015, conforme figura 4 (Ibidem). A inovação trazida aqui foi a possibilidade dos objetivos serem mensuráveis, contendo 22 metas e 48 indicadores, ou seja, cada governo poderia promover o devido acompanhamento de suas ações e os resultados poderiam ser comparados e monitorados em escalas globais, nacionais e locais (Ibidem).

**Figura 4:** 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).



**Fonte:** Sítio eletrônico do Planalto (Governo Federal)<sup>18</sup>

Após 10 anos da Eco-92, houve a Conferência Internacional das Nações Unidas denominada Rio +10, realizada em Joanesburgo na África do Sul, e contou com a presença de 189 países visando avaliar o progresso da Agenda 21 (Idem, 2002). Houve a pactuação de um acordo denominado Declaração de Joanesburgo, em que aspectos sociais e qualidade de vida foram incluídos, mas a conferência não pactuou metas/prazos para alcance de tais objetivos (Ibidem).

Após 20 anos da Eco-92, ocorreu novamente no Rio de Janeiro, em 2012, a Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, contando com a delegação de 193 países, visando renovar o compromisso de todos com o desenvolvimento sustentável (Idem, 2012). O termo “erradicação da pobreza” foi

<sup>18</sup> [http://www4.planalto.gov.br/ods/assuntos/copy\\_of\\_historico-odm](http://www4.planalto.gov.br/ods/assuntos/copy_of_historico-odm)



colocado em destaque, contido no documento final<sup>19</sup> denominado “O Futuro Que Queremos”, acerca da promoção de objetivos para o desenvolvimento sustentável (Ibidem).

Após 3 anos da Rio +20, em 2015, houve o encontro da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da ONU que ocorreu na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, em que 193 Estados-Membros pactuaram uma nova agenda global, visando encerrar os trabalhos dos ODM e propor novos desafios para o alcance do desenvolvimento sustentável nas dimensões econômica, ambiental e social (Idem, 2015).

Foi criada, então, a Agenda 2030, cujo lema é “não deixar ninguém para trás” - sob o ponto de vista da dignidade da pessoa humana - formalizada pela publicação de seu relatório denominado “Transformando o Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, a partir da integração entre: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria (Ibidem). Um dos destaques desta Agenda é a participação social na construção das soluções, algo relevante sob o ponto de vista da democracia. Outro ponto importante é a elevação da quantidade de objetivos (de 8 para 17) e de metas estipuladas (de 22 para 169), ampliando o leque de políticas e de temas envolvidos com a sustentabilidade no planeta (Ibidem).

Cabe destacar aqui o papel da Fiocruz na construção da Agenda 2030<sup>20</sup> de 2015. De acordo com a percepção do então Secretário-Executivo da Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030:

“(…) quando acessamos o primeiro relatório, chamado 'draft zero', que propunha o que seria a Rio+20, tomamos um susto imenso, porque a palavra 'saúde' não existia no relatório. Eram quase cem páginas, um 'draft' inicial que as Nações Unidas submeteram aos países para apreciação. Constatado que não havia uma abordagem da saúde, a Fiocruz articulou-se com o Ministério da Saúde, com áreas técnicas da OMS e com outros países, e alcançamos um espaço muito importante de colocar a saúde no centro da atenção. Quando se começou a buscar a implementação dos ODS (da Agenda 2030), fizemos um importante trabalho na Fiocruz (...)” (AUGUSTA, 2019).

A Agenda 2030 em si pode ser o elo entre um Estado promotor de políticas públicas e uma sociedade passível de escuta, em busca de definição de elementos sociais, econômicos e ambientais a serem contemplados dentro de seu território, nesse contexto sustentável e de forma sistêmica, envolvendo diversas dimensões importantes para o futuro da humanidade.

---

<sup>19</sup> [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E)

<sup>20</sup> <https://portal.fiocruz.br/noticia/brasil-e-fiocruz-contribuem-para-agenda-universal-contrapobreza>

Tal pensamento pode ser contornado por ideais da temática de ação pública em prol do desenvolvimento, com foco na saúde contida no ODS 3, o qual possui um caráter central na proposta preconizada pela ONU, a partir de ações que são pautadas pela vida.

Nesse contexto, este estudo apresenta uma nova percepção da saúde trabalhando cooperativamente com todas as outras políticas em prol de uma ação pública participativa na construção do desenvolvimento de sociedades, a partir de territórios. Trabalhar a territorialização da Agenda 2030 conferencia com a percepção dos autores Nuske et al. (2017), quando defendem que a saúde pode contribuir para a sustentabilidade, pois:

“(...) um papel de propulsora de desenvolvimento na sua dimensão regional com a missão pautada pelo marcante corte territorial das iniquidades socioeconômicas nacionais e assim constituindo-se como um campo de particular relevância para coesão social e econômica no território nacional (...)” (Ibidem, p. 2).

Logo, a saúde pode contribuir de forma direta para uma visão holística e integradora de políticas que poderão auxiliar com processos de governança do Estado. Na sequência, será realizado um resgate a respeito da saúde e de sua relação com a vida para a defesa da mudança de paradigma proposta por este estudo.

### **2.5.2 Saúde e vida no processo de desenvolvimento**

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) assegura o direito individual à saúde como responsabilidade do Estado, a saber:

“(...) a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução dos riscos de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (...)” (Ibidem, art. 196).

A relação intrínseca entre saúde e vida da população pode ser percebida no contexto do contrato social de pensadores como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, na construção da sociedade e sua relação com os direitos durante os séculos XVI e XVII.

Cabe aqui destacar o posicionamento do filósofo John Locke, que culminou nos pactos contratuais dos direitos da sociedade, sendo que a razão era a base para a formação da lei natural (DUNN, 2003). Na concepção de Locke:

“(...) o estado de natureza tem para governá-lo uma lei da natureza, que a todos obriga; e a razão, em que essa lei consiste, ensina a todos aqueles que a consultem que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deveria prejudicar a outrem em sua vida, saúde, liberdade ou posses (...)” (LOCKE, 1998, p. 384).

A partir de uma necessidade de se proteger os direitos das pessoas, no sentido de proteger a vida e a saúde delas, a sociedade civil surge como resposta à busca pela proteção dos direitos naturais: garantida por um contrato social junto ao Estado, agora responsável (MELO NETO, SANTOS, 2018). O Estado, então, possui a responsabilidade de garantir que a população seja saudável, visto que há diversos impactos em outras políticas, neste sentido. É a forma de garantir que a população continuasse sendo produtiva em prol do desenvolvimento do país, em destaque o desenvolvimento econômico.

Assim, entre o período intermitente do século XVII e o final do século XIX, os Estados então começavam a iniciar o processo de sanitização nas cidades, ao compasso do desenvolvimento e do urbanismo, para realizar intervenções tendo em vista a higiene social - também conhecida como medicina social e urbana (FOUCAULT, 1984; ROSEN, 1994; ZORZANELLI, CRUZ, 2018).

No Brasil, no ano de 1822, houve o processo do fim da escravidão. Dentro deste ambiente, o Estado passou a lidar com questões urbanas de forma discriminatória, atrelando a saúde pública à concepção de pobreza, tendo como consequência o processo de higienização sanitária pública (OLIVEIRA SOBRINHO, 2013):

“(...) no caso de São Paulo, a modernidade vai buscar inspiração nos modelos urbanos europeus, mas sem um planejamento urbano adequado e negando a pobreza como parte da construção da cidade; os pobres serão empurrados para as bordas do perímetro urbano (...)” (Ibidem, p. 226).

Percebam que a correlação entre a pobreza e a saúde é intrínseca nesta relação, justamente devido às condições de vida da população que morava nas ruas das cidades. A lógica era perversa: promover um desenvolvimento local na cidade por meio da expulsão de pessoas com doenças para fora daquele ambiente, fato que contribuiu para a proliferação de favelas em locais periféricos ao centro (FINKELMAN, 2002; OLIVEIRA SOBRINHO, 2013).

Após algumas décadas, o acúmulo de restos humanos em valas e o aumento dos lixos foram inevitáveis e, ainda, sem tratamento e sem destinação dos dejetos, culminaram na piora das condições de saúde das pessoas nos centros das cidades, principalmente por

animais que ali começaram a habitar (roedores e mosquitos) tornando-se vetores de transmissão de doenças. Este fato abriu espaço para a necessidade de buscar soluções de saneamento em moradias (que não existiam à época), como descargas líquidas que transportavam tais dejetos para os canais de águas pluviais. Novamente, sem dar uma solução sustentável, acarretaram outros problemas que seriam de larga escala nos anos vindouros: a quantidade de poluição nos leitos dos rios (CAVINATTO, 2003).

Assim, durante o final do século XIX e início do século XX, os problemas da vivência em coletividade das populações em centros urbanos foram fatores preponderantes, visto que os problemas sanitários e ambientais colocam como obrigatória a busca por soluções quanto às questões de saneamento, em prol do devido tratamento da água.

Aqui fica expressa a correlação entre as políticas de saneamento, saúde e ambiente em um mesmo espaço geográfico. É possível perceber a situação de caos instalada, até mesmo refletindo em contextos atuais em diferentes cidades, em virtude de haver diversas fontes de lixo, sem prover a devida destinação e poluindo água para consumo de populações, gerando problemas de saúde pública com impactos na vida das pessoas.

O termo “saúde pública” pode ter surgido neste processo que se inter-relaciona, numa lógica de sociedade em vida comunitária, com relatos de civilizações antigas existentes há mais de 4 mil anos (ROSEN, 1994). A conceituação atual de saúde pública pode ser compreendida como “(...) o controle das doenças transmissíveis, o controle e a melhoria do ambiente físico (saneamento), a provisão de água e comidas puras (...) a assistência médica e o alívio da incapacidade e do desamparo (...)” (Ibidem, p. 31).

O polo de comércio na zona portuária da Baía de Guanabara é um bom exemplo para destacar a relação da higienização sanitária e do desenvolvimento econômico, no que tange à saúde dos trabalhadores com capacidade de produção. No início do século XX, a capital brasileira se encontrava no Rio de Janeiro, local que era considerado o centro do comércio (facilitado pela estratégica localização da Baía). A cidade enfrentava uma situação crítica de saúde pública, em função de doenças como febre amarela, varíola e peste bubônica, sendo a zona portuária da cidade<sup>21</sup> a principal porta de entrada delas.

Nesta época, o médico Oswaldo Cruz<sup>22</sup> fora convidado pelo Presidente da República do Brasil, Rodrigues Alves, para assumir como Diretor Geral de Saúde Pública, sendo

---

<sup>21</sup> <https://portal.fiocruz.br/linha-do-tempo>

<sup>22</sup> <https://portal.fiocruz.br/trajetoria-do-medico-dedicado-ciencia>

incumbido do seguinte desafio: combater a situação crítica instalada na cidade em vista da necessidade de eliminar ameaças referentes à capacidade produtiva dos trabalhadores, tanto na produção agrícola como nas recentes indústrias na cidade<sup>23</sup>.

Para esclarecer um pouco mais, enquanto países em desenvolvimento viviam a era da industrialização, o Brasil, logo no início do século XX, ainda se encontrava com o modelo agrário-exportador (IGNÁCIO, 2010). Portanto, expressava-se uma relação da economia com a saúde no contexto do modo de produção agrário no país: de um lado, a necessidade de se ter imigrantes para a produção de café, visto que o setor necessitava de mão de obra; e do outro, como manter a população rural saudável para que o país pudesse ter a capacidade produtiva necessária (CASTRO SANTOS, 1998).

No início do século XX, logo após o nascimento da Revolução Industrial na Inglaterra, tanto o meio ambiente quanto a vida das pessoas sofreram grande transformação no mundo, visto os impactos acarretados em relação às condições de saúde em uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, a partir de uma relação intensa entre a humanidade e os recursos naturais disponíveis no planeta:

“(...) assalariados passaram a enfrentar jornada de trabalho determinada, com duração de muitas horas diárias, devendo adaptar-se aos ritmos novos de trabalho, à materialidade desse ambiente com suas instalações/equipamentos/materiais (...) implicando o aumento da densidade de equipamento por metro quadrado e mecanismos de agressão à saúde DECORRENTES das vibrações, ruído, temperatura, traumatismos, alta concentração de poluentes (...)” (FRANCO, DRUCK, 1998, pg. 62).

O contexto no país, então, era de que o padrão elevado de produção - oriundo do capitalismo – traria muitos impactos à sociedade, tais como o “(...) ressurgimento, com maior força, do problema da exclusão social (...) e de problemas ambientais locais e globais (...)” (Ibidem, p. 63). Nos anos vindouros, o país começava o processo de industrialização no país por substituição de importações, a partir da crise mundial de 1929 (MATTEI, JUNIOR, 2009). Assim, a relação entre a saúde e a vida das pessoas no Brasil começava a se intensificar de forma impactante.

No mundo, em meados do século XX, a ONU criou uma das mais importantes agências internacionais: a Organização Mundial da Saúde (OMS). Sua construção se deu em

---

<sup>23</sup> <https://www.infoescola.com/rio-de-janeiro/historia-do-rio-de-janeiro/>

1946, quando houve a criação de sua constituição, a qual colocava a saúde como um direito fundamental:

“(…) A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não consiste meramente na ausência de doença ou de enfermidade. Gozar do mais alto padrão de saúde que é um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica ou social (…)” (OMS, 1946, p. 1, tradução nossa).

Essa constituição da OMS ainda reforçava que “(…) a saúde de todos os povos é primordial para alcançar a paz e a segurança, a depender da mais plena cooperação dos indivíduos e dos Estados (…)” (Ibidem, p. 1, tradução nossa). A cooperação foi colocada como elemento essencial para a promoção da paz dos povos.

Há de se ressaltar a mudança de visão da relação da saúde de forma reducionista para uma visão ampliada – não somente como “ausência de doença ou de enfermidade” – mas em perspectiva sistêmica sobre a temática. Após dois anos, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas que ocorreu em Paris, no ano de 1948, foi publicada a Resolução 217 A, norma comum que estabelecia a proteção universal dos direitos humanos, que ficou conhecida como Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Cabe aqui destacar duas passagens na DUDH, as quais a vida humana é remetida. A primeira passagem se encontra no preâmbulo da publicação que remete ao início da temática de promoção da saúde no mundo:

“(…) considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram (….) sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano e na igualdade de direitos entre homens e mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores *condições de vida* em uma liberdade mais ampla (…)” (ONU, 1948, Preâmbulo, p. 3, grifo nosso).

Enquanto a segunda se encontra no Artigo III: “(…) todo ser humano tem *direito à vida*, à liberdade e à segurança pessoal (..)” (Ibidem, p. 5, grifo nosso). Neste sentido, os Estados presentes no encontro da ONU, a partir desta data, assumiriam esse compromisso com a proteção à vida da população, em prol de melhores condições que propiciassem a elevação na qualidade de vida e melhoria da saúde da população mundial.

A Conferência Internacional de Direitos Humanos realizada em Teerã, organizada pela ONU em 1968, manteve a essência e apresentou esse propósito do direito à vida 20 anos depois, por meio do incentivo aos povos e aos governos para ofertar dignidade e liberdade aos indivíduos no estímulo ao bem-estar (Idem, 1968). Ou seja, há mais de 50 anos se

estipulava uma meta pautando a saúde como forma central de vida para todos os povos no planeta, destacando sua importância como condição humana e na construção de políticas para a vida, para realizar quaisquer atividades de desenvolvimento no mundo.

No Brasil, durante a década de 60, implementava-se o modelo médico preventivista na política de saúde, advindo dos Estados Unidos, a partir das percepções médicas, a saber:

“(...) este modelo tinha como base uma mudança de atitude do médico, que passaria a ter uma consciência e, conseqüentemente, uma conduta preventivista. Normaliza, assim, a conduta profissional, e não a atitude dos indivíduos em geral, como no caso da higiene tradicional (...)” (SCOREL, 1999, p. 20).

Desta forma, o foco das ações passava de uma perspectiva de indivíduos em relação à higiene para uma relativa aos médicos no trabalho quanto ao diagnóstico de doenças, fato que elevava o poder médico e fazia com que o lado social da população fosse inferiorizado ou irrelevante (AROUCA, 1975; SCOREL, 1999).

Durante este período, no Brasil e na América Latina, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) já vinha realizando, desde a década de 40 – pós 2ª Guerra Mundial, a difusão e aplicação de seu método de planejamento estratégico para a saúde da população, por meio do método Cendes (Centro de Estudos em Desenvolvimento), cujo projeto fora iniciado pela ONU visando “(...) superar as diferenças econômicas com os países capitalistas centrais (...)” em prol do desenvolvimento (SCOREL, 1999; GIOVANELLA, 1991, p. 29).

O método Cendes era normativo e rígido, em prol da racionalidade no uso de recursos com a saúde (busca pela eficiência e eficácia) em relação à atenção de saúde na busca pelo desenvolvimento (crescimento econômico e industrialização) (GIOVANELLA, 1991), criticado em razão da falta de reconhecimento do lado social e da sua falta de neutralidade, pois a percepção era que o modelo “(...) servia aos interesses dos poderosos (...)” (SCOREL, 1999, pg. 27). Ainda, a lógica do Cendes atinha-se ao seguinte:

“(...) esta é uma proposta tecnocrática, onde o planejador, baseado em seus conhecimentos técnicos "neutros", faz o plano e estabelece prioridades. É um método normativo e economicista, onde a norma — o deve ser — tem como fundamento principal a relação custo-benefício (...)” (GIOVANELLA, 1991, p. 32).

Os planos governamentais elaborados pelo modelo Cendes não são executados e fracassam por “(...) não considerarem a variabilidade e complexidade da realidade (...) tornando-se pouco úteis para a intervenção (...)” (GIOVANELLA, 1991, p. 34). Desta forma,

o método Cendes não considerou diversos elementos sociais que eram necessários, como a condição de vida e realidade da população, como variáveis importantes para subsidiar a construção dos planos de saúde.

No contexto mundial, em 1965, há uma passagem importante para a elevação do bem-estar e da qualidade de vida da população nas discussões que permeavam a saúde pública. Leavell e Clark (1965) desenvolveram um modelo de prevenção à saúde, no qual sua promoção da saúde (por exemplo: nutrição adequada) foi colocada como fase primária e fundamental para prevenir doenças (PUTTINI, PEREIRA JÚNIOR, OLIVEIRA, 2010).

Em paralelo, na década subsequente, surgiria o movimento da saúde coletiva no Brasil, como uma revisão analítica com natureza crítica, compreendida como um campo em que a saúde era vista no sentido da razão da coletividade, e vista como dimensão social, “(...) cujas disciplinas básicas são a epidemiologia, o planejamento/administração de saúde e as ciências sociais em saúde (...)” (PAIM, 2000, p. 63), considerando as classes e as doenças dentro de um território, mudando o foco do setor saúde para um campo científico e político (ESCOREL, 1999).

Ainda na década de 1970, houve a publicação de um relatório realizado pelo pesquisador Marc Lalonde, contendo pesquisa a nível governamental pelo Canadá, em uma perspectiva para além do modelo biomédico, inserindo questões sociais, ambientais e de estilo de vida como elementos importantes e determinantes da saúde (CARVALHO, 2004; LALONDE, 1974). Tal relatório governamental foi um marco conceitual importante para apresentar como as questões sociais impactavam a saúde e sua relevância para atuação junto à sociedade:

“(...) esse documento, um memorando de discussão produzido pelo Ministério de Bem-Estar e Saúde do Canadá, sintetizou um ideário que preconiza como eixo central de intervenção um conjunto de ações que procuram intervir positivamente sobre comportamentos individuais não-saudáveis (...)” (CARVALHO, 2004, p. 1089).

Quatro anos depois, ocorreria a Conferência Internacional sobre Cuidados Primários da Saúde realizada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), na cidade de Alma-Ata, na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esta conferência foi um marco na história da saúde e da vida da população mundial, com a publicação da Declaração de Alma-Ata (OMS, 1978), em que preconizava o seguinte ideal:



“(…) o desenvolvimento econômico e social baseado numa ordem econômica internacional é (...) fundamental para a (...) realização da meta de **Saúde para Todos** no ano 2000 e para a redução da lacuna existente entre o estado de saúde dos países em desenvolvimento (...)” (OMS, 1978, p. 1, grifo nosso).

A Declaração de Alma-Ata apresentou diversos pontos importantes que envolviam a percepção sobre elementos acerca das condições de vida e saúde, sob os as dimensões econômicas, culturais e sociais, a partir de determinantes sociais de saúde, em prol da vida da população mundial, tendo em vista a saúde como direito universal (CUETO, 2018).

Desta forma, a relação da política de saúde junto às demais políticas, como condição humana para a vida, encontrou ainda mais força no estudo feito por Rose e Marmot (1981), em que fatores de risco foram associados ao estilo de vida de trabalhadores em determinada empresa. Esse estudo indicou que funcionários que atuavam em cargos de chefia apresentavam riscos maiores de morte por determinado tipo de doença. Nesse contexto, pode ser percebida a importância das relações sociais, do modo de produção e de seus impactos na saúde e como tais relações começavam a pautar pesquisadores e sanitaristas para a construção de uma visão holística acerca da temática.

Após o estudo de saúde sobre os fatores de risco, ocorreu a Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde em 1986, na qual o termo Políticas Públicas Saudáveis (PPS) foi colocado em evidência, permitindo que a política de promoção da saúde pudesse entrar nos eixos que ainda não estavam diretamente ligados à saúde. (OMS, 2002).

No Brasil, no mesmo ano, ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, movimento democrático de profissionais da saúde que subsidiou as discussões sobre uma reforma sanitária em prol da construção de um sistema de saúde gratuito e universal, inclusive com a ampliação da compreensão do conceito de saúde (BRASIL, 1986).

Desta forma, essa definição preconizada na 8ª Conferência Nacional de Saúde, a mesma que será utilizada neste estudo, se tornou um marco conceitual quando compreendem que saúde pode ser considerada como:

(...) a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. E assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida (...) (Ibidem, p. 4).

Na Conferência de Adelaide, na Austrália, as Políticas Públicas Saudáveis foram pautadas para que a promoção da vida saudável fosse alcançada. Naquele ano, a saúde obteve seu marco histórico no Brasil, ao tornar-se direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a partir da criação do Sistema Único de Saúde - SUS (DE SOUZA, 2002).

O SUS apresentava-se como uma forma de reduzir desigualdades na sociedade, assegurando a saúde como direito universal (BRASIL, 1988). Tal direito adquirido relacionado à saúde foi uma conquista da sociedade brasileira, que vinha há décadas num compasso de desigualdade no acesso aos serviços, pois somente quem tinha direito à cobertura de saúde gratuita, por meio da prestação do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS), eram aqueles que possuíam emprego formal com carteira de trabalho assinada e que, efetivamente, contribuíam regularmente (DE SOUZA, 2002).

Na década de 1990, surgiu um estudo dos autores Dahlgren e Whitehead (1991) para contribuir drasticamente com debates acadêmicos e produções científicas sobre a saúde, a partir de estudos condicionantes de ambientes que influenciam a saúde humana: o modelo de Determinantes Sociais da Saúde (DSS).

### **2.5.3 Determinantes e Determinações Sociais da Saúde**

Em 1991, na Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, Dahlgren e Whitehead (1991) apresentaram a primeira versão do modelo de Determinantes Sociais de Saúde, relativa à publicação para a OMS sobre como combater inequidades sociais em saúde. Neste período, o acesso inadequado aos serviços essenciais de saúde era considerado como um dos vários determinantes das desigualdades sociais na saúde.

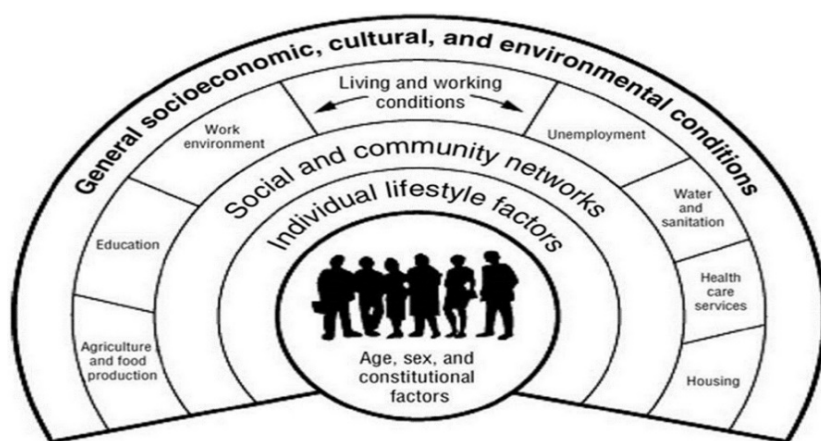
A ideia era expressar um pouco do que se discutia no mundo sobre a Saúde para Todos de Alma-Ata. Assim, os autores desenharam um modelo que compreendia como condições sociais e econômicas impactariam diretamente a saúde. Nessa lógica de Dahlgren e Whitehead (Ibidem), há quatro camadas em que cada uma apresenta os determinantes sociais em saúde em diferentes níveis de atuação, desde o individual até o coletivo, conforme consta na figura 5.

A primeira camada indica como os fatores de estilo de vida dos indivíduos se relacionam com o seu comportamento humano (Ibidem). Nessa linha de raciocínio, uma das

ações do Estado propostas para atuar neste ambiente relaciona-se a programas que permitam a conscientização do indivíduo para a promoção de comportamento. Alguns exemplos:

“(…) programas educativos, comunicação social, acesso facilitado a alimentos saudáveis, criação de espaços públicos para a prática de esportes (...) bem como proibição à propaganda do tabaco e do álcool em todas as suas formas (...)” (BUSS, PELEGRINI FILHO, 2007, p .86).

**Figura 5:** Modelo de Determinantes Sociais em Saúde (DSS) - 1991.



**Fonte:** Dahlgren e Whitehead (1991).

Após a compreensão da primeira camada, destaca-se que, para as camadas subsequentes, a atuação sai do nível individual e vai para o coletivo, de forma mais ampla e gradual na medida em que as camadas se afastam do eixo central. Assim, a segunda camada equivale a pensar no grupo de pessoas em que o ator está inserido, seja uma família ou uma comunidade, formando as redes de relacionamentos sociais em que o indivíduo está inserido (DAHLGREN, WHITEHEAD, 1991). Este seria o espaço em que poderia haver o estímulo à participação social para a reivindicação de políticas em prol de elevar as condições de estrutura para a saúde e bem-estar para a população em questão (Ibidem).

A terceira camada pode ser considerada como nível nacional, em que o Estado define as políticas públicas de acordo com cada realidade e cada necessidade apresentada pela população, dentro do seu espaço (Ibidem). Na terceira camada é encontrada a:

“(…) atuação das políticas sobre as condições materiais e psicossociais nas quais as pessoas vivem e trabalham, buscando assegurar melhor acesso à água limpa, esgoto, habitação adequada, alimentos saudáveis e nutritivos, emprego seguro e realizador, ambientes de trabalho saudáveis, serviços de saúde e de educação de qualidade e outros (...) em geral essas políticas são responsabilidade de setores distintos, que frequentemente operam de

maneira independente, obrigando o estabelecimento de mecanismos que permitam uma ação integrada (...)” (BUSS, PELEGRINI FILHO, 2007, p. 86).

A quarta camada equivale ao nível global, em que há as condições socioeconômicas, culturais e ambientais necessárias como determinantes sociais em saúde (DAHLGREN, WHITEHEAD, 1991). Ou seja, esta é a camada na qual o conjunto de ações de todos os Estados Membros da ONU que pactuaram os termos da Agenda 2030 poderia ter sucesso no alcance de seus objetivos, em prol de um futuro mais sustentável ao planeta e às populações.

A Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde, em 2006, publicou sua definição como sendo “(...) características socioeconômicas, culturais e ambientais da sociedade que influenciam as condições de vida e trabalho de todos os seus integrantes (...)” (BRASIL, 2006, p.2). Já a OMS conceitua DSS como:

“(...) as condições, nas quais as pessoas nascem, crescem, trabalham, vivem e envelhecem, e o conjunto mais amplo de forças e sistemas que moldam as condições da vida cotidiana. Essas forças e sistemas incluem políticas e sistemas econômicos, agendas de desenvolvimento, normas sociais, políticas sociais e sistemas políticos (...)” (WHO, 2020, sem página, tradução nossa).

Apesar da conceituação ampla e que permite relacionar diferentes tipos de políticas, Albuquerque e Silva (2014) defendem que a descrição do conceito de Determinantes Sociais da Saúde (DSS) apresenta risco de promoção de culpa dos problemas existentes ao nível individual da população, quanto à adoção de explicações para determinadas categorias para a saúde, de forma a promover a simplificação de elementos como fatores de riscos ou estilos de vida individuais diante das mudanças necessárias de processos estruturais.

Tal argumento sustenta a discussão sobre uma visão ainda mais ampliada sobre os problemas para além desse modelo: a lógica das Determinações Sociais da Saúde (DsSS), trazida pela literatura pela discussão dentro das relações construídas entre a política de saúde e as demais, no sentido de inter-relações, tendo o capitalismo como elemento crítico e impactante quando se trata de modo de produção hegemônico e de gênero humano (ALBURQUERQUE, SILVA, 2014; TAMBELLINI, SCHÜTZ, 2009).

Pensar em Determinações Sociais da Saúde significa extrapolar esta relação apresentada pelos DSS, que já havia obtido um grande avanço a partir da Declaração de Alma-Ata, tendo em vista a ampliação da visão da saúde pública diante da limitada relação

do processo saúde-doença (visão biologicista dominante na primeira metade do século XX com foco na doença) (SOUZA, SILVA, SILVA, 2013).

O momento demanda questionamento acerca da ordem econômica atual, que contrapõe a proposta de desenvolvimento sustentável, no sentido de culminar em uma ordem societária devastadora para a saúde dos indivíduos, e promover espaços de discussões para novas ordens sociais, a partir de reflexões críticas promotoras de soluções inovadoras em detrimento do “(...) caráter destrutivo do capital (...)” (Ibidem, p. 46).

As Determinações Sociais da Saúde surgem como contestação ao modelo reducionista estipulado pelos DSS, principalmente em relação aos fatores, aos indicadores e às relações de causas que influenciam as doenças (GARBOIS, SODRE, DALBELLO-ARAÚJO, 2014). Estudos atuais sobre os DSS limitam-se à identificação de correlações entre as morbimortalidades e os elementos encontrados na sociedade, com foco nos grupos populacionais e na manutenção de poder do modelo de epidemiologia contemporâneo:

“(...) o que está disfarçado por trás do rótulo de determinantes sociais e de combate às iniquidades em saúde é o triunfo esmagador da visão de mundo da epidemiologia tradicional (...) defendemos que o ponto de vista de que o esforço de entender a determinação da saúde vai muito além do emprego de esquemas de causalidade (...)” (NOGUEIRA, 2010, pg. 8).

Dessa forma, as Determinações Sociais da Saúde remetem à relação entre ser humano e natureza quanto às produções, desde o início de sua existência até o processo de sobrevivência, de tal sorte que o gênero humano pudesse desenvolver a capacidade de criar e produzir condições, sejam bens ou serviços, com novas necessidades que se tornariam mais complexas ao longo do tempo, como roupas, moradias, transportes e ferramentas (ALBUQUERQUE, SILVA, 2014).

Em virtude da divisão social do trabalho, foi possível que os seres humanos pudessem ter tudo o que uma pessoa isolada não poderia conseguir, de forma a gerar interdependência entre setores produtivos e potencializar as capacidades das pessoas, o que os autores compreendem como “(...) condição humana (...)” (Ibidem, p. 955). Ainda, envolve uma crítica no próprio sistema capitalista e sua hegemonia neoliberal, que amplia o hiato de renda entre as pessoas a partir da acumulação, gerando a conseqüente desigualdade (grupos menores com muitos recursos e grupos bem maiores com menos recursos), retrato da realidade atual.

Compreender as reflexões trazidas pela lógica das Determinações Sociais da Saúde pode contribuir com a forma de se pensar uma nova ordem social, visto que o modelo atual capitalista impacta diretamente a sobrevivência do futuro da humanidade, no sentido de retrocesso da vida:

“ (...) a aceleração da taxa de reprodução de capital na economia global desde meados da década de 1980, maximizou a deterioração da vida em nosso planeta. No mundo e na sociedade de hoje, quanto mais rápido você reproduzir investimentos e lucros, menos espaço e recursos restarão para a vida na Terra (...)” (BREIHL, 2008, p. 2, tradução nossa).

A saúde pode apresentar estratégias consistentes no combate às más distribuições de renda, fragilidade fundamental para a tentativa de minimizar as desigualdades e promover uma transformação social, a partir da “(...) busca da equidade e do desenvolvimento social para obter condições dignas de vida (...)” (PETTRES, ROS, 2018, p. 194).

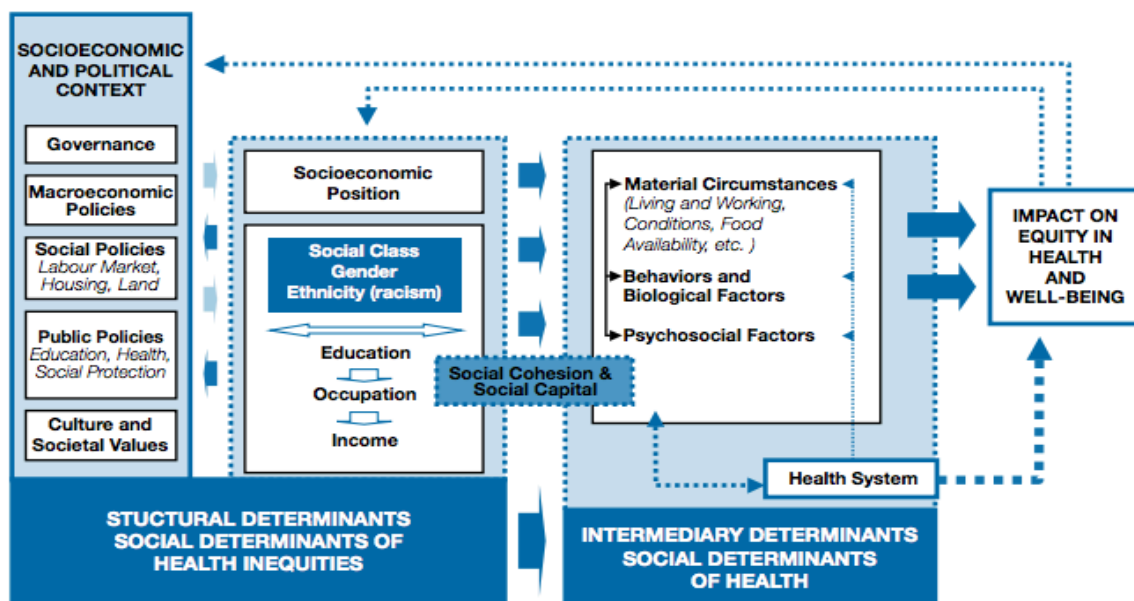
A proposta de ampliar o escopo dos DSS pelas Determinações Sociais da Saúde foi considerada neste estudo. Entretanto, tornou-se fundamental também considerar a lógica contida no primeiro para efeitos da pesquisa. Assim, será apresentada a evolução teórica do modelo inicial dos DSS, utilizada para a defesa do objeto desta tese, tendo em vista os novos elementos que foram considerados.

A segunda versão desse modelo revelou uma importante contribuição para a sua evolução teórica, publicada pelos autores Solar e Irwin (2010), inserindo a "complexidade" como quesito para a criação de um modelo conceitual de gestão dos DSS para a atuação da *Commission on Social Determinants of Health* (CSDH) da OMS (figura 6). A ideia era que, por meio de evidências sobre a estrutura das sociedades e análise de interações, houvesse um estudo sobre a forma como a saúde pública estava sendo afetada, numa visão holística.

Neste segundo modelo de DSS, destaca-se a relação entre os fatores que geram a iniquidade no acesso à saúde (fatores estruturais) e a sua relação com os fatores que foram considerados intermediários (fatores circunstanciais, comportamentais, biológicos e psicossociais), justamente o cerne da questão para a compreensão das motivações que impactam diretamente os resultados encontrados numa situação socioeconômica.

E o grande elo entre os tipos de determinantes refere-se à coesão e ao capital social, ou seja, diferentemente do modelo de Dahlgren e Whitehead, a coesão aqui tem um destaque importante para a definição do grau de articulação existente nas comunidades, por exemplo, em determinado território, a partir dos fatores estruturantes e intermediários dos DSS.

**Figura 6:** Modelo de Determinantes Sociais em Saúde (DSS) - 2010.



**Fonte:** Solar e Irwin (2010, p. 6)

Nesse modelo de Solar e Irwin (2010), a transversalidade da política de saúde pode ter um papel fundamental para potencializar uma proposta de ação pública para um modelo de desenvolvimento que preconiza a vida como condição humana para o futuro das sociedades. A relação entre fatores estruturais e intermediários permite contribuir para um debate maior sobre como a saúde pode atuar de forma cooperativa. A partir desta lógica, há a integração do modelo de DSS com os ideais apresentados pelas Determinações Sociais da Saúde para a construção do objeto de tese.

O processo de interação existente entre os indivíduos (até mesmo por suas características dos grupos sociais nos quais está inserido) e a forma na qual ele se encontra no ordenamento social precisa ser destacado, pois tal interatividade permite compreender a determinação social e os efeitos das relações econômicas, políticas e sociais na vida dos sujeitos, macro-determinantes que caracterizam a vida das pessoas (FLEURY-TEIXEIRA, BRONZO, 2010). Contudo, também é preciso fazer uma leitura da realidade contemporânea e compreender suas limitações, uma vez que a literatura das Determinações Sociais da Saúde apresenta elementos de forma complementar.

Portanto, a percepção é que ambas as categorias (determinantes e determinações) são complementares e permitem ampliar a perspectiva da saúde como ponto central. Ter a saúde como elemento que permite potencializar políticas pode ser uma oportunidade de ação pelo Estado para promover o desenvolvimento de determinada sociedade em um território,

orientadas a partir das lógicas contidas nesses modelos, em prol da elevação da qualidade de vida e do bem-estar da população.

Desta forma, a lógica apresentada no modelo de Solar e Irwin (2010), que traz elementos da complexidade, integrada com a proposta da visão sistêmica das Determinações Sociais da Saúde, permite compreender como as políticas públicas estão conectadas de forma direta e indireta, sendo que a saúde pode aparecer como um elemento cooperativo importante para promover a integração devida em prol da vida.

Nessa perspectiva, a Agenda 2030 da ONU pode ser a pauta internacional capaz de apoiar o objeto de pesquisa deste estudo, em que a saúde se apresenta de forma sistêmica como dinamizadora da integração de políticas para o desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável requer um compromisso, uma solidariedade intergeracional para ser atingido, visto que essas gerações necessitam ter/utilizar recursos disponíveis para viver, além da conscientização de suas limitações (inicialmente a preocupação era com as fontes não-renováveis e, posteriormente, com as renováveis de recursos) (MOREIRA, CRESPO, 2012).

A dimensão humana trazida pelo Relatório *Brundtland* aliada aos discursos de desenvolvimento como liberdade de Sen (2018) e de desenvolvimento sustentável, contidos na Agenda 2030, tornam-se preponderantes para a construção desta tese. A preocupação com a vida no planeta está em jogo e a política de saúde pode ser um elemento importante para o alcance desse ideal.

Neste sentido, a sobrevivência da humanidade se resume à manutenção da vida, num compasso que corrobora a percepção de Sen (Ibidem), o qual compreende que a vida humana é o ponto central para o desenvolvimento. Todavia, também alerta para os impactos da vida face à realidade no planeta, que envolvem pobreza e fome no mundo. Assim, a vida como condição humana, dentro desta concepção de Amartya Sen, permite compreender como é possível haver desenvolvimento no mundo a partir de um contexto de igualdade entre todos os humanos, fato que não expressa a realidade atual no país.

Berlinguer (1996) defende o posicionamento de que o direito à vida significa gozar a saúde de forma plena como um direito fundamental de qualquer ser humano, independentemente de quaisquer condições ou distinções. A saúde pode contribuir para a integração de políticas e, conseqüentemente, ajudar nas ações de governança do Estado para encontrar soluções coletivas que promovam maiores impactos na elevação da qualidade de



vida da população, a partir da construção de projetos de desenvolvimento baseados em ação pública.

Ademais, essa dinâmica da saúde possibilita encontrar soluções para as próximas gerações, sobretudo em territórios, e ofertar alternativas para a atual geração, contribuindo para a redução de desigualdades em diversas sociedades, a partir da atuação conjunta do governo e da sociedade local, diante dos desafios complexos atuais, a partir dos argumentos científicos utilizados nesse estudo nos próximos capítulos.

### 3. ESTRUTURA METODOLÓGICA

O construto metodológico desse estudo fez emergir um modelo de análise, a partir da obtenção de informações oriundas de perspectivas que pudessem ser complementares e contribuíssem para o objetivo geral da tese, que é: *“identificar como a dinâmica da transversalidade da saúde na integração das políticas para a vida pode contribuir para a redução de desigualdades sociais em territórios, a partir de ação pública que viabilize a Agenda 2030, considerando o olhar da experiência do estudo de caso aplicado do projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 no Distrito Federal, entre 2017 e 2019.”*.

Assim, o objeto foi construído para ser validado, de forma teórica, a partir de um projeto governamental que envolvesse ação pública para o desenvolvimento, por meio do conjunto de método, técnicas e instrumentos utilizados na estrutura metodológica.

A construção do objeto desse estudo surgiu diante de reflexões relativas à transversalidade da política de saúde como elemento que pudesse contribuir para atuação governamental de forma a gerar de conhecimentos relevantes, subsidiando tomadas de decisão a partir das relações sociais, ambientais, políticas e econômicas. Ademais, a explicação do modelo de análise proposto menciona dois momentos para a sua elaboração: o primeiro, pelo método da revisão integrativa; e o segundo, por meio do levantamento de evidências empíricas e análise integrada.

O primeiro momento do modelo de análise eleito diz respeito ao estudo do objeto relacionado à transversalidade da saúde na integração de políticas, tendo em vista a busca pela compreensão das relações entre políticas diante de ambientes complexos, o qual se deu a partir do método de Revisão Integrativa, sob a perspectiva das metas dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 como categoria de análise integrada.

Após a análise crítica do método eleito, os resultados encontrados permitiram buscar alternativas para validá-los de forma teórica, a partir de um projeto governamental que contivesse atuação cooperativa entre Estado e sociedade, de forma a gerar ação pública para o desenvolvimento. Assim, o projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 (CESS 2030), relativo à implementação da Agenda 2030 no território da Cidade Estrutural no DF, foi eleito como estudo de caso aplicado para subsidiar o processo de validação do objeto.

Já o segundo momento do construto permitiu compreender os processos acerca do projeto CESS 2030 para a geração de insumos críticos, subdividindo-o em dois estágios:

primeiramente o levantamento de evidências empíricas; e na sequência, a análise integrada para validação teórica.

O primeiro estágio corresponde ao processo de obtenção de informações para geração de dados em forma de evidências empíricas, sendo realizado em duas ações complementares: para a perspectiva relativa ao nível macro (Estado), foi utilizada a técnica do Estudo de Caso como estratégia de pesquisa, sob o ponto de vista de três categorias de análise (governança, democracia e participação social); para a perspectiva do nível microssocial (sociedade), foi utilizada a técnica da Observação Participante, sob o ponto de vista de sete categorias de análise (atores, representações, processos, instituições, resultados, problemas enfrentados e translação de conhecimento).

O segundo estágio se deu a partir das evidências empíricas encontradas relativas às 10 categorias de análise (total), sendo possível proceder com a análise integrada, a partir dos dados obtidos, visando validar teoricamente a transversalidade da saúde na integração de políticas. Com efeito, foi possível compreender como se deu o processo da ação pública para o desenvolvimento, de forma a averiguar as hipóteses levantadas nesse estudo. A figura 7 ilustra o construto metodológico do modelo de análise elaborado.

**Figura 7:** Modelo de análise da tese (construto metodológico).

| <b>CONSTRUTO METODOLÓGICO</b>   |  |   |  |  |  |
|---------------------------------|--|---|--|--|--|
| <b>MOMENTOS</b>                 | <b>DESCRIÇÃO</b>                                       | <b>MÉTODO E TÉCNICA(S) UTILIZADAS</b>   | <b>INSTRUMENTO DE COLETA, TABULAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE DADOS</b>   | <b>PROCESSAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS</b>   |  |
| 1. CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE TESE | A TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE NA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS | MÉTODO:<br>REVISÃO INTEGRATIVA ADAPTADA (GANONG, 1987)  | LEVANTAMENTO DA PRODUÇÃO EM BASES PERIÓDICAS A PARTIR DE INDEXADORES, EXTRAÇÃO DA PRODUÇÃO E PLANILHAS | ANÁLISE DE CONTEÚDO (TRIVIÑOS, 1987) COMPLEMENTAR AO MÉTODO PARA MAIOR RIGOR TEÓRICO |  |
|                                 | 2. VALIDAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO DE TESE                 | LEVANTAMENTO DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS A PARTIR DE ESTUDO DE CASO APLICADO DO PROJETO CESS 2030 | TÉCNICA:<br>ESTUDO DE CASO (RAGIN, BECKER, 2009; YIN, 2005)  | INSTRUMENTO:<br>PESQUISA DOCUMENTAL  | SOFTWARE IRAMUTEQ E ANÁLISE DE CONTEÚDO (TRIVIÑOS, 1987) |
|                                 |  |   | TÉCNICA:<br>OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE (GOLD, 1958; MARIETTO, 2018; TRIVIÑOS, 1987)                       | INSTRUMENTO:<br>DIÁRIOS DE CAMPO   | ANÁLISE DE CONTEÚDO (TRIVIÑOS, 1987)                     |
|                                 | ANÁLISE INTEGRADA                                      | TRIANGULAÇÃO DE DADOS (DUNN, PETERS, 2020; TRIVIÑOS, 1987)                                    | PLANILHAS  | ANÁLISE DE CONTEÚDO (TRIVIÑOS, 1987)   |  |

Fonte: elaboração própria.

Para compreensão desse capítulo metodológico, os seguintes subcapítulos foram elencados de forma sequencial às ações necessárias à pesquisa: 3.1 Modelo de análise da pesquisa e sua abordagem teórica; 3.2 Método para a construção do objeto de tese: Revisão Integrativa; 3.3 Técnicas para levantamento de evidências empíricas em estudo de caso aplicado (Projeto CESS 2030); 3.4: Validação teórica do objeto de tese.

### **3.1 MODELO DE ANÁLISE DA PESQUISA E SUA ABORDAGEM TEÓRICA**

Registra-se que as informações e os conhecimentos gerados nesta tese são de caráter acadêmico, com o olhar a partir da gestão, em prol da discussão da saúde nos aspectos cooperativo e integrativo de políticas públicas, sob a perspectiva da transversalidade da saúde. Assim, a pesquisa oferta elementos essenciais para compreender a implementação da Agenda 2030 em territórios.

Para tanto, a escolha apropriada da metodologia torna-se fundamental, visto que permite compreender que a busca por evidências contribui para a produção do conhecimento científico, o qual se encontra em uma linha tênue entre teoria e realidade (KERLINGER, 1980; MINAYO, SANCHES, 1993). A proposta metodológica dessa tese compreende que a combinação do uso de dados quantitativos e qualitativos permite:

“(…) entender melhor um problema de pesquisa ao convergir (ou triangular) tanto tendências numéricas amplas de pesquisa quantitativa quanto detalhes de pesquisa qualitativa (...) e transmitir melhor as necessidades de um grupo (...)” (CRESWELL, 2007, p. 111).

A construção desta metodologia permitiu traçar uma direção para verificar as hipóteses construídas, de forma a comprová-las, possibilitando o real entendimento de fenômenos. Essa noção da estratégia da construção metodológica demandou uma compreensão abrangente e adequada do processo atual, sob o aspecto social dos acontecimentos e a sua devida análise (BAUER, GASKELL, ALLUM, 2002, p. 18), diante da tentativa de superar os riscos existentes relativos ao pesquisador de campo, no sentido de prover explicações acerca de determinada realidade de forma limitada (BOURDIEU, 2001), ao vincular maior quantidade de contextos e perspectivas envolvidas às análises.

Assim, a abordagem abrange formas qualitativas, em maior proporção, e quantitativas, de forma pontual, no sentido de complementaridade, seguindo a orientação de

Minayo e Sanches (1993), a partir de fontes secundárias de dados e uso de diário de campo para coleta de informações junto aos sujeitos observados. Tal lógica utilizada neste estudo diz respeito a uma busca mais aprofundada das relações, dos processos e dos fenômenos que emergem, mas que não há possibilidade de serem meramente reduzidos a elementos de um contexto.

Destaca-se aqui uma percepção inegável de Minayo e Sanches (Ibidem) quanto à importância do lado social em investigação, ou seja, quando a linguagem comum (a “fala”) é considerada matéria-prima dos atores sociais, “(...) seja nas relações afetivas e técnicas, seja nos discursos intelectuais, burocráticos e políticos (...)” (Ibidem, p. 245), a partir de uma carga de representação em prol de determinados grupos em condições específicas. Por fim, essa abordagem metodológica se situa no campo multidisciplinar, sob o seguinte ponto de vista:

“(...) um pesquisador pode se inspirar em perspectivas de disciplinas vizinhas, usar seus aparelhos conceituais e analíticos, tomar emprestado certas técnicas de abordagem, multiplicar os ângulos de questionamento e de visão (...) cada vez mais, devido a amplitude e a complexidade dos problemas no campo do humano, os pesquisadores inclinam-se a se associarem para reunir o saber de cada um (...)” (LAVILLE, DIONNE, 1999, p. 44).

Portanto, trata-se de um estudo exploratório, descritivo, analítico e aplicado. Quanto ao aspecto exploratório, compreende a análise sob o espectro da ação pública em um estudo de caso aplicado; como descritivo e analítico, por descrever o processo e a metodologia de planejamento utilizada no projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 de forma sistemática; e como aplicado, por realizar estudo de cunho prático, por meio de problemas reais vivenciados no território (GIL, 2008).

Para as etapas do modelo de análise foram utilizados conceitos e arcabouços teóricos de diferentes autores que se interconectavam e que permitiram construir importantes diálogos para nortear esse estudo, de forma a suportar a construção do objeto de tese, assim como as análises críticas e discussão dos resultados encontrados.

Para a compreensão da complexidade, Edgar Morin, em sua rica trajetória de vida, contribuiu para a academia com sua teoria da complexidade, ao promover conexões entre saberes existentes às concepções de conhecimento, sobretudo para a educação, diante de incertezas existentes no mundo. Assim, esse estudo foi orientado por meio de conceitos da teoria da complexidade apresentados na revisão bibliográfica junto com as contribuições de

Geyer (2011) e de Stacey (2007) para guiar a construção do objeto de tese, assim como foi elemento essencial para a análise integrada desse estudo.

Para a compreensão da governança, foram utilizados diversos autores renomados, tais como Guy Peters, Jacob Torfing, John Pierre e Eva Sørensen, para elencar um rol de componentes vinculados à temática, tais como processos de coordenação, de articulação, de integração e de coerência de políticas, de forma a articulá-los na análise dos resultados encontrados e na discussão desse estudo visando maior rigor teórico.

Para compreensão da ação pública, os autores Lascoumes e Les Galès contribuíram com a construção de um modelo de sua sociologia para promover entendimentos acerca da atuação de distintos atores (públicos e privados) em determinada ação governamental. Foram utilizados conceitos que envolviam a ação pública, assim como elementos estruturantes como participação social e democracia na análise e discussão dos resultados. Especificamente, o modelo do Pentágono de Políticas Públicas de Lascoumes e Les Galès (2012a) foi essencial para estruturar a técnica de Observação Participante e conduzir a análise integrada.

Para a intelecção acerca do desenvolvimento, a indubitável contribuição de Amartya Sen (2018) diante de seus ensinamentos relativos às capacidades individuais, com foco na proposta de se ter a vida como condição humana, foi essencial para compreender a atuação do Estado na geração de melhores circunstâncias para a sociedade, a partir de ação equilibrada entre o desenvolvimento econômico e social. Os conceitos de desenvolvimento como liberdade de Sen envolvidos nessa perspectiva guiaram também a construção do objeto desse estudo e suportaram as discussões dos resultados encontrados.

Para o suporte filosófico-teórico relativo à análise crítica dos resultados e discussão, Bruno Latour foi utilizado como referência diante de conceitos relativos ao processo de construtivismo social, os quais contribuíram para aprofundar a compreensão acerca dos fenômenos observados e na relação existente entre atores humanos e não humanos no processo de construção de fatos científicos abordado nesse estudo.

### **3.1.1 Classes de Conceito: categorias *a priori* e *a posteriori***

Importante registrar, de forma anterior às explicações, os detalhes metodológicos acerca das classes de conceitos relacionadas às categorizações de análise utilizadas no percurso. Os autores Aranalde (2009) e Bardin (2011) foram utilizados como referência

teórica, com devidas variações dos usos das classes de conceito *a priori* e *a posteriori*, em consonância com o método (Revisão Integrativa) e técnicas (Observação Participante e Estudo de Caso) adotados.

Aranalde (2009) se baseia nos ensinamentos de Kant (1997; 2003) e conceitua a classe de conceito *a priori* como o modo puro do pensar, restringindo-se às formas de pensamento do ser humano que são passíveis de serem aplicadas para “(...) a multiplicidade das representações (...)” (Ibidem, p. 104) a serem produzidas. A classe de conceito *a posteriori* explicada por Aranalde (Ibidem) se baseia nas ideias de Ranganathan (1957; 1967) e é compreendida como resultado ou produto da aplicação teórica indutiva dos elementos analisados, caracterizados pela entrada “(..) em operação a partir do contato com a realidade e os objetos que a compõem, sendo, desta forma, empíricos (...)” (Ibidem, p. 106).

Bardin (2011) explica que para uma análise *a priori* não é obrigatória a definição prévia da hipótese, a qual pode se dar: a partir do grau de conhecimento obtido de forma prévia; a partir de leituras que desencadeiam inquietações e que levam o pesquisador a pensar sobre determinado tema; ou até mesmo podendo iniciar a análise do zero, ou seja, “(...) às cegas e sem ideias pré-concebidas (...)” (Ibidem, p. 98).

Na sequência, será realizada a explicação teórica e detalhada do método de investigação utilizado nesta pesquisa, acerca da construção do objeto de tese, assim como das técnicas utilizadas para o estudo de caso aplicado e suas respectivas categorias de análise.

Os insumos gerados nessas construções, como mencionado anteriormente, culminaram na análise integrada final acerca da transversalidade da saúde e da ação pública para o desenvolvimento.

### **3.2 MÉTODO PARA A CONSTRUÇÃO DO OBJETO: REVISÃO INTEGRATIVA**

O método de investigação utilizado para a construção do objeto de tese foi a revisão integrativa, pois permitiu compreender de forma plena determinado fenômeno, aqui aplicado à transversalidade da saúde na integração de políticas, por meio da análise da sintetização dos resultados obtidos em pesquisas, de forma organizada, ordenada, ampla e sistemática (ERCOLE, MELO, ALCOFORADO, 2014; SOUZA, SILVA, CARVALHO, 2010).

A revisão integrativa se mostrou adequada considerando sua capacidade de combinar elementos empíricos e teóricos, de forma a “(...) gerar um panorama consistente e compreensível de conceitos complexos (...)” (SOUZA, SILVA, CARVALHO, 2010, p. 103).

Para a construção da revisão integrativa, seguiu-se os ensinamentos de Ganong (1987), que possuem seis fases para a construção do processo de revisão:

*Fase 1 - Escolha do questionamento para a revisão;*

*Fase 2 - Busca na literatura e amostragem;*

*Fase 3 - Coleta de dados;*

*Fase 4 - Análise crítica dos estudos encontrados;*

*Fase 5 - Discussão dos resultados encontrados;*

*Fase 6 - Apresentação dos resultados encontrados da revisão integrativa.*

A Fase 1 define quais estudos serão incluídos na busca, de acordo com a pergunta (Ibidem). A Fase 2 é ampla e diversificada, contemplando diversas bases, com discussão acerca dos critérios utilizados para inclusão e exclusão da produção, assim como a devida amostragem, dado o volume de informações (Ibidem). A Fase 3 diz respeito à utilização de instrumento para extração dos artigos escolhidos, assegurando totalidade e garantia dos registros (Ibidem). A Fase 4 é referente à elaboração de um sistema de evidências em consonância com o delineamento procurado (Ibidem). A Fase 5 apresenta a comparação dos dados encontrados com o referencial teórico da pesquisa, visando evidenciar lacunas de conhecimento e possibilidades de estudos futuros (Ibidem). A Fase 6 é referente à explicação final de forma crítica e clara sobre os resultados da pesquisa realizada (Ibidem).

Assim, apesar da utilização de Ganong (Ibidem) como referência para este estudo, sua etapa de análise crítica da revisão integrativa apresenta limitação teórica para a devida explicação sobre como proceder com o rigor teórico exigido para a fase. Diante disso, foram utilizados Bardin (2011) e Triviños (1987) para suporte teórico complementar e de rigor necessário para as fases de análise crítica e inferencial.

A análise de conteúdo, segundo Bardin (2011), diz respeito ao “(...) conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição de conteúdo das mensagens (...)” (Ibidem, p. 38). Importante destacar a finalidade da análise de conteúdo definida por Bardin (Ibidem), pois cabe ao investigador “(...) efectuar



deduções lógicas e justificadas, referentes à origem das mensagens tomadas em consideração (...)” (Ibidem, p. 42), além do rigor exigido nos processos pelo autor.

Triviños (1987) destaca que o “(...) conteúdo latente (...)” (Ibidem, p. 162) precisa emergir da análise, não se limitando somente ao conteúdo expresso contido nos documentos. Triviños (Ibidem) utiliza-se de Bardin para referenciar o que denomina de três estágios básicos necessários à construção de análise de conteúdo, contudo, em consonância com suas próprias percepções teóricas: “(...) pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial (...)” (Ibidem, p. 161).

Triviños (Ibidem) e Bardin (2011) foi a escolha definida para a análise crítica da fase 4, apoiada pela revisão da literatura realizada sobre governança, complexidade e integração de políticas, além da lógica existente nas relações dos fatores estruturantes e intermediários do modelo de Determinantes Sociais de Saúde de Solar e Irwin (2010) e das críticas elencadas por Albuquerque e Silva (2014) sobre as Determinações Sociais de Saúde. Importante destacar que, como o estágio da pré-análise (organização do material) já havia sido realizado - por meio da fase anterior da construção da revisão integrativa de Ganong (1987), coube completar a análise crítica da fase 4 pelos estágios de descrição analítica e pelo processo de inferência dos resultados obtidos.

O estágio de descrição analítica é relativo à submissão do *corpus* encontrado para o estudo aprofundado, norteado pelos princípios teóricos e pelas hipóteses, promovendo a análise das categorias (TRIVIÑOS, 1987). O estágio de interpretação inferencial elenca o momento necessário às reflexões e às intuições, embasadas pelos materiais empíricos que foram gerados no tratamento dos dados, de tal sorte a estabelecer as relações necessárias à pesquisa, com o devido aprofundamento de ideias (BARDIN, 2011; TRIVIÑOS, 1987). As conexões feitas pelo investigador precisam contemplar, se possível, “(...) propostas básicas de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais (...)” (TRIVIÑOS, 1987, p. 162), a partir dos elementos e conteúdos latentes pontuados anteriormente (Ibidem). Nesta etapa de inferência, o investigador precisa identificar vestígios, os quais “(...) são a manifestação de estados, de dados e de fenômenos (...)” (BARDIN, 2011, p. 39).

### **3.2.1 Instrumentos utilizados para a coleta e para o processamento de dados**

Houve a utilização de duas planilhas, uma para tabulação de dados para a coleta, referente às informações contidas em cada artigo (para identificação das correlações na

produção bibliográfica) e outra para processamento de dados (elaboração de sistema de evidências relacionado às categorias de análise).

### 3.2.2 Apresentação dos Resultados

Os resultados obtidos na Revisão Integrativa foram apresentados em planilhas e gráficos feitos no *software Corel Draw*<sup>24</sup> para a demonstração das relações dos ODS com as políticas, sendo analisadas sob a forma de rede.

### 3.3 TÉCNICAS PARA LEVANTAMENTO DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS EM ESTUDO DE CASO APLICADO (PROJETO CESS 2030)

Com base nos resultados obtidos pela revisão integrativa adaptada com foco na transversalidade da saúde, procedeu-se com a análise relativa à validação teórica do objeto de tese, tomando o projeto CESS 2030 como referência, sob o ponto de vista da ação pública para viabilizar a Agenda 2030 em territórios para o desenvolvimento.

A construção do objeto de tese pelo método da Revisão Integrativa refletiu de forma adequada a pesquisa desse estudo, sendo possível compreender a dinâmica da transversalidade da saúde na integração de políticas em um projeto governamental. Percebeu-se, nesse contexto, que era possível averiguar tal construção diante dos resultados encontrados no método aplicado, por meio da validação teórica junto a um estudo de caso aplicado, tendo o projeto CESS 2030 como referência, uma vez que estava ativo e que envolvia ação conjunta entre Estado e sociedade para sua construção.

A proposta foi promover uma visão sistêmica relativa aos processos de tal projeto, consistindo na complementaridade entre duas técnicas para a obtenção de evidências empíricas sob duas perspectivas: para o nível macrossocial, foi utilizada a técnica de “Estudo de Caso” (como estratégia de pesquisa) visando a compreensão da atuação do Estado; e para o nível microssocial, foi utilizada a técnica “Observação Participante”, objetivando a compreensão da atuação da sociedade.

As técnicas de Observação Participante e de Estudo de Caso combinadas permitiram ampliar as perspectivas de análise tanto do lado do Estado quanto do lado do indivíduo no território. Torna-se importante esclarecer que a combinação foi importante para a estratégia

---

<sup>24</sup> <https://www.coreldraw.com/br/>

metodológica, considerando o envolvimento deste pesquisador diretamente no projeto desde a sua concepção, inclusive como facilitador no processo da oficina de planejamento (II Seminário de Diálogos Prospectivos), ocorrida em 2018, e como professor colaborador do quadro do curso de Especialização em Governança Territorial (EGT), ocorrido em 2019 na sede do Instituto Federal de Brasília (IFB) – Campus Estrutural.

Assim, pode-se dizer que a técnica de Observação Participante foi estrategicamente utilizada como forma de aproximação dos representantes da comunidade da Cidade Estrutural, permitindo também perceber o cotidiano e realidades da sociedade local.

O estudo de caso aplicado foi dividido em três etapas para melhor compreensão sistêmica dos processos envolvidos: Etapa 1: “A trajetória da Agenda 2030 do nível global ao local”; Etapa 2: “A aproximação da Agenda 2030 na Cidade Estrutural”; e Etapa 3: “A Agenda 2030 e o indivíduo no território”. Tais etapas foram analisadas de forma crítica em relação aos processos e aos desdobramentos relacionados ao projeto CESS 2030, sob o ponto de vista da relação entre Estado e sociedade.

O horizonte temporal da pesquisa se deu da seguinte forma: Etapa 1 (27/03/2018 a 17/07/2018 - período entre a reunião inicial do projeto e a última reunião antecessora à construção do II Seminário); Etapa 2 (02/08/2018 a 21/05/2019 - período entre a primeira reunião para a construção do II Seminário e a última reunião antecessora ao Seminário da Cidade Educadora); e Etapa 3 (11/06/2019 e 20/12/2019 - período entre a realização do Seminário da Cidade Educadora, publicação do edital e última aula do curso de EGT em 2019).

A etapa 1 corresponde ao início do projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 (CESS 2030), contemplando a concepção do projeto e a ativação de redes dos atores envolvidos, ambas ocorridas nos anos de 2017 e 2018. A etapa 2 corresponde ao período de construção coletiva do projeto, por meio de realização da oficina de construção do projeto participativo, assim como da oficina de planejamento denominada “II Seminário de Diálogos Prospectivos: Estrutural Saudável e Sustentável”, ocorrida no ano de 2018. A etapa 3 refere-se à realização do seminário “Cidade do Futuro: Estrutural Saudável e Educadora” ocorrido em 11 de junho de 2019, assim como a período entre o lançamento do edital pelo IFB para o curso de EGT e sua realização parcial.

### 3.3.1 Contextualização em relação à participação no Projeto CESS 2030

Atuar na Fiocruz como analista de gestão em saúde vinculado ao Núcleo de Inteligência de Futuro (NIF), departamento responsável pelo gerenciamento do projeto CESS 2030, proporcionou a este pesquisador o acesso aos dados do projeto, além de contribuir diretamente com a técnica de Observação Participante, em virtude da participação no curso de Especialização em Governança Territorial (EGT) como um dos ambientes de observação do estudo.

O curso de EGT foi fruto da parceria firmada entre Fiocruz, Universidade de Brasília (UnB) e Instituto Federal de Brasília (IFB), tendo em vista a formação de pesquisadores populares para atuar junto à Secretaria de Saúde no acompanhamento dos índices sociais da Cidade Estrutural. A escolha de observação junto ao curso se torna relevante, pois é compreendida como elemento central para a formação de pesquisadores populares que contribuirão com o processo de vigilância popular, por meio da disponibilização de dados pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) do Distrito Federal (DF) e utilizando uma sala de situação de cooperação a ser construída no território (DISTRITO FEDERAL, 2017c; IFB, 2019<sup>a</sup>; SELLERA et al., 2019).

Como professor colaborador do quadro de docentes do curso de Especialização pelo período de setembro a dezembro/2019, foi possível participar das aulas ocorriam semanalmente, sempre às quintas e sextas-feiras no período noturno (19:00 às 22:00) e aos sábados durante o período matutino e vespertino (09:00 às 17:00).

Durante este período, houve a participação em três módulos do curso, sendo que, ministrando somente uma aula no curso (cujo tema foi Agenda 2030). Em todas as outras aulas dos demais professores, a participação foi como observador.

Ressalta-se aqui o que é preconizado pelo autor Demo (1995) e sua percepção acerca de ações da neutralidade, como esforço e acuidade, no sentido de ser um elemento desmobilizador e que pode gerar distanciamento na relação com o sujeito. Dessa forma, o caminho trilhado a partir da valorização da interação com as pessoas permitiu conduzir de forma plena aos resultados desta pesquisa (Ibidem). Pode-se dizer que não houve neutralidade na atuação deste pesquisador, até mesmo pelo papel de professor exercido, de forma a participar e interferir nas explicações e discussões, no sentido de contribuir para levar conhecimentos sobre governança e políticas públicas para empoderamento teórico dos alunos.

O processo de convivência entre este pesquisador e o grupo de alunos envolveu troca de experiências e de influências por ambos os lados. Sob a perspectiva do observador, a oportunidade de vivenciar as histórias e relatos das dificuldades e da luta em defesa da população da Cidade Estrutural, contando ainda com a participação em eventos culturais e visitas a diversas instituições sociais. Muitas vezes, encontrando os próprios alunos do curso, de forma aleatória, no território enquanto realizava pesquisa de campo.

Sob a perspectiva dos alunos, houve um aprendizado de conceitos que envolvem as temáticas de políticas públicas, governança e participação social, enfatizando a importância de compreender a linguagem governamental para atuar junto ao Estado na construção de soluções para os desafios do território.

Nesse processo de convivência, foi perceptível a solidariedade entre os alunos que, mesmo diante da dificuldade financeira vivida, foram capazes de compartilhar refeições e oferecer café e biscoitos no intervalo das aulas para aqueles que não teriam jantado ou mesmo que não possuíam recursos para poder comprar lanche na cantina. Essa atitude influenciou este pesquisador que, de forma natural, passou a colaborar com esse lanche para a turma e participar juntamente com os alunos do almoço solidário que ocorria aos sábados, quando havia aulas do curso. Aliás, esse sentimento de preocupação com o próximo e zelo pelo bem-estar é uma marca dos alunos dessa turma (figura 8).

Acredita-se que tais momentos foram divididos e compartilhados de bom grado por ambas as partes, com convivência harmoniosa e com a percepção positiva de ter sido bem aceito pelo grupo de alunos da Especialização.

**Figura 8.** Momentos registrados em sala de aula no curso de EGT.



**Fonte:** elaboração própria.

Por fim, a conduta guiada por Gold (1958), Marietto (2018) e Demo (1995) pode contribuir para compreensão das interpretações em relação ao território, diante da participação no cotidiano junto aos alunos e no campo, conhecendo melhor a mecânica da Cidade Estrutural e organizando as informações que compuseram o diário de campo.

### 3.3.2 Suporte teórico-filosófico de Bruno Latour

O construto metodológico relativo ao estudo de caso aplicado foi guiado pela corrente filosófica construtivista, em destaque para o construtivismo social de Latour, visto que para o desenvolvimento teórico da tese, seus conceitos permitiram construir diálogos diretos com o modelo de análise elaborado para a pesquisa, tanto como um dos componentes da categoria de análise *a priori* para o Diário de Campo (translação de conhecimento) quanto para a compreensão dos resultados na fase de análise de conteúdo das etapas.

Importante ressaltar que a análise crítica de todas as etapas do estudo de caso aplicado ocorreu de forma concomitante à análise da proposta de Bruno Latour, sob o ponto de vista de determinadas categorias que o autor desenvolveu, uma vez que o diálogo com diversos autores da ação pública e da governança contribuiu para a sustentação teórica no aporte final.

De forma inicial e consoante à metodologia aplicada para a pesquisa, o conceito trazido por Latour acerca da coexistência foi elencado para a técnica de Observação Participante, tendo em vista a necessidade da construção do objeto de tese para compreender a relação Estado-sociedade, no sentido da construção de determinado fato científico de forma cooperativa (LATOURE, 2000; 2012).

A coexistência de Latour consiste na relação existente entre humanos e não humanos de forma a promover a compreensão da existência entre eles, refletindo o campo sociológico das ciências sociais, na construção de fatos científicos, e se tornando central para captar a compreensão multidimensional em ambientes complexos por cada ator acerca de fatos e interesses dentro de sua respectiva atuação (LATOURE, 2012).

Para compreender o conceito de coexistência, torna-se importante entender também o conceito complementar de translação de conhecimento (Ibidem). Destaca-se um elemento interessante ocasionado pela tradução do livro de Latour (Ibidem) para a língua portuguesa: Latour em sua obra original utiliza o termo “*translation*”, que tanto no inglês quanto no francês apresentam o significado de movimento ou transposição. Entretanto, foi traduzida

para o português como “tradução”, sendo que o mais apropriado, dada a literatura sobre o termo técnico seria “translação”.

Sendo assim, foi feita a correção do termo para dar sentido à construção utilizada pelo autor, pois expressa que a translação permite alcançar tal compreensão da coexistência: “(...) a palavra “translação” agora assume um significado um tanto especializado: uma relação que não transporta causalidade, mas induz dois mediadores a coexistirem (...)” (Ibidem, p. 160).

Por conseguinte, a compreensão da translação de conhecimento, expressão conceituada por Straus, Tetroe e Graham (2009) como “(...) métodos para fechar as lacunas do conhecimento para a prática (...)” (Ibidem, p. 165, tradução nossa), contribui de forma a aplicar o conhecimento adquirido em ação, permitindo complementar a coexistência de Latour, pois a compreensão dos fatos e interesses preenchem a lacuna de conhecimento para promover a ação no sentido da relação do Estado e da sociedade na construção de soluções para problemas coletivos (LATOURE, 2012; STRAUS, TETROE, GRAHAM, 2009).

Bruno Latour utiliza o sociólogo Michel Callon como referência para aprofundar o seu conhecimento relacionado ao uso desta lógica de coexistência, visto que o autor escreveu sobre translação sociológica na década de 1980. Segundo Callon (1984), a translação pode ser compreendida com um mecanismo que busca o equilíbrio entre os mundos sociais e da natureza, de forma a ocasionar certo tipo de controle: “(...) também permite uma explicação de como alguns obtêm o direito de expressar e representar os muitos atores silenciosos do mundo social e natural que mobilizam (...)” (Ibidem, p. 224, tradução nossa).

Callon (Ibidem) propôs quatro etapas à translação, as quais são a problematização, o despertar do interesse; o envolvimento; e a mobilização. Dessa forma, tais etapas também foram utilizadas na pesquisa de forma complementar e contribuíram para analisar os resultados obtidos para compreender o movimento da translação de conhecimento, a partir desse campo, como elemento constitutivo do diário para o registro das informações de forma descritiva e analítica-reflexiva, no contexto da pesquisa.

Assim, Latour também foi referência para o devido suporte teórico para etapas de análises de conteúdo, tanto para a técnica de Observação Participante quanto para a técnica do Estudo de Caso. Para tanto, a interpretação dos fenômenos se deu pela lente construtivista desse autor, tanto por seus conceitos sobre a construção da ciência, ou melhor, construção

dos fatos científicos (LATOURE, 2000) quanto sobre a Teoria Ator-Rede - TAR (*Actor-Network Theory*) (Idem, 2012).

A proposta de Latour quanto à construção da ciência se dá a partir da compreensão de determinado fato científico no que tange a contexto e a conteúdo, considerando que há separação entre eles por uma caixa-preta, sendo a racionalidade considerada importante para a construção de fatos científicos sob o âmbito coletivo (Idem, 2000). A caixa-preta pode ser considerada como um elemento complexo, no qual seu conteúdo não é conhecido, diferentemente da alimentação de informações contidas em sua entrada e em sua saída, mas que geralmente é uma verdade não-questionável (Ibidem).

Compreender a ciência em ação significa abrir a caixa-preta, no sentido de entender dos objetos e suas relações em busca das incertezas que as envolvem, assim como as controvérsias existentes (Ibidem). Dessa forma, o processo da compreensão dos fenômenos que levam à ciência em ação no projeto CESS 2030 se torna central para reconhecer a ação cooperativa entre Estado e sociedade, ponto central para as técnicas eleitas.

A abertura da caixa-preta é interpretada por meio da dualidade existente entre a ciência pronta (fatos consolidados com difusão) e a ciência em construção (translações e controvérsias existentes), a partir de uma perspectiva situada no hiato entre os dois tipos de ciência (Ibidem). De um lado, existe a certeza e a replicação do fato científico, como uma ciência pronta que é reconhecida, enquanto de outro lado, há a ciência em construção, eivada de incertezas e de controvérsias que lhe são pertencentes, contendo cadeias distintas de associações (Ibidem). Compreender os elementos que constituem um fato científico é tão importante quanto compreender o jogo existente nos movimentos que são realizados por atores para o seu devido convencimento e consolidação:

“(…) A tarefa do construtor de fatos está agora claramente definida: há um conjunto de estratégias para alistar e interessar os atores humanos e um segundo conjunto para alistar e interessar os atores não-humanos a fim de conservar os primeiros. Quando essas estratégias têm sucesso, o fato construído se torna indispensável; é ponto de passagem obrigatória para todos quantos quiserem promover seus próprios interesses. Pouco numerosas e indefesas no início, a ocuparem alguns pontos fracos, essas pessoas acabam depois controlando verdadeiras fortalezas (...)” (Ibidem, p. 218).

Para compreender o conteúdo da caixa-preta relativa à construção do projeto CESS 2030 e a construção dos fatos científicos, torna-se importante ter quatro posicionamentos para sustentar argumentações: descartar fatos inúteis (ao invés de acatar fatos sem discutir);



decidir o que seria eficiência (ao invés de sempre escolher a máquina mais eficiente); compreender que o fato só estará consolidado quando os interessados estiverem convencidos (ao invés de acreditar que quando a máquina funcionará haverá o convencimento de todos); tudo se sustenta quando o fato começa a se transformar em verdade (ao invés de acreditar que a verdade sempre será sustentada) (Ibidem).

A partir dessa perspectiva, torna-se fundamental traçar as estratégias a serem adotadas no modelo de translação: para transformar a afirmação em fato é necessário envolver e convencer pessoas a acreditarem nela; torna-se importante a busca por patrocinadores com poder para seguir seu caminho sem se desviar de seu objetivo; e prover o bloqueio de interesses explícitos de outras pessoas (Ibidem).

O propósito da ciência em ação, no sentido de construção da ação, se dá no processo de compreensão dos fatos, de forma a acompanhá-los como uma sentença retórica, que visa a ganhar o argumento diante da autoridade do conteúdo que é apresentado (Ibidem). A ciência em ação de Latour se tornou vital para o modelo de análise, pois evidenciou a construção de ciência em curso e em espaços de governança e de produção social, diante da atuação conjunta de atores (governo e sociedade) para elevar o grau de conhecimento das realidades locais e planejar em conjunto as ações.

Ainda, o objeto de estudo da dinâmica da transversalidade da saúde na integração de políticas dialoga com a construção das ações, visto que é a partir da realidade local expressa pelos atores envolvidos que as interconexões da saúde com as demais políticas poderão ser construídas.

A segunda obra, relacionada a reagregar o social, permite ampliar a visão acerca dos atores, na relação sociedade e natureza, uma vez que a inovação trazida ao processo de construção de fatos científicos é viabilizada pela rede de atores, os quais podem ser humanos ou não-humanos (animais, objetos, agências ou leis, por exemplo) detentores de interesses e que são mobilizados para o alcance de um determinado objetivo (LATOURE, 2012).

Essa trajetória percorrida pela construção do fato científico é denominada topografia do social, que não distingue as interações que ocorrem a nível local diante do contexto global, assim como não faz distinção entre macro e micro, mas sim preocupa-se com as interações entre os atores para compreensão do todo visando realocar a ação, pois “(...) é preciso entender a dinâmica dessa jornada infernal (...)” (Ibidem, p. 241).

Para compreender a construção dos fatos científicos e a topografia do social, Latour (Ibidem) lança mão da Teoria Ator-Rede (TAR), como uma teoria híbrida que relaciona ator e rede, interligados sem ter necessariamente posicionamentos específicos, extremados ou antagônicos, e qualificada como rede sociotécnica, passível de sofrer influência de agências e suas regras, normas e leis que orientam comportamentos. (Ibidem).

As relações apresentadas são híbridas, no sentido de estarem imbricadas entre humanos e não-humanos, seja natureza e sociedade ou ciência e política. Cabe ressaltar o entendimento de que, no curso da ação, o ator-rede sempre age de forma coletiva, por isso o hífen aplicado às duas palavras:

“(…) um ator no palco nunca está sozinho no ato: desde o início, a performance teatral nos coloca diante de um imbróglgio onde a questão do sujeito da ação torna-se insondável (...) a ação nunca é localizável, ela é deslocável. Se um ator de rede é, antes de tudo, capaz de apontar a origem da ação como fonte de incerteza, será necessário, quando chegar a hora, interessar pelo termo “rede” (...)” (Idem, 2006, p. 67, tradução nossa).

A Teoria Ator-rede oferece elementos para a interpretação de fatos construídos e que permitiram promover reflexões sobre o projeto CESS 2030, dentro de um curso de ação, no qual houve fatos fabricados e realidades construídas de forma aparentemente coletiva (Idem, 2012). Este pensamento dialoga diretamente tanto com a governança quanto com a Integração de Políticas, pois permite a compreensão da relação de cooperação entre os atores e do processo de desenvolvimento social no território, elementos centrais para a análise dos resultados obtidos pelas técnicas eleitas.

### **3.3.3 Técnica de Observação Participante**

A técnica de Observação Participante seguiu as orientações de Gold (1958), Marietto (2018) e Triviños (1987), tanto para o planejamento quanto para a elaboração do instrumento do diário de campo. Tal técnica é apropriada “(...) para estudos exploratórios, estudos descritivos e estudos que visam a generalização de teorias interpretativas (...)” (MÓNICO et al., 2017, p. 726), além de permitir angariar importantes elementos críticos contidos nas representações do grupo, não simplesmente estando presente no contexto, mas sim envolvendo-se no cotidiano e participando das ações observadas, tornando-se parte do grupo (RESENDE, RAMALHO, 2011).

Becker (1999) conceitua Observação Participante como sendo a forma na qual o pesquisador pode coletar dados participando do grupo, por meio da observação. Nesse sentido, a lógica deste estudo foi elaborar descrições conforme as sessões de observações que ocorreram em relação aos processos do Estudo de Caso aplicado da Cidade Estrutural, a partir da lógica do objeto desta tese. A partir da utilização deste método, quem investiga busca o entendimento do processo por completo:

“(…) o investigador procura atender a um dos pressupostos fundamentais da Observação Participante, a saber: a convivência do investigador com a pessoa ou grupo em estudo proporciona condições privilegiadas para que o processo de observação seja conduzido de modo a possibilitar um entendimento genuíno dos factos, que de outra forma não nos seria possível (...)” (MÓNICO et al., 2017, pg. 727).

A escolha da postura na observação participante, para efeito do processo de coleta e análise dos dados da pesquisa de campo, se deu a partir dos ensinamentos de Gold (1958), que orienta sobre o grau de envolvimento que o observador adotará na trajetória temporal de sua pesquisa de campo, apresentando as nuances entre os papéis entre ser observador, assim como ser participante.

Primeiramente, optou-se pela elaboração de um plano de observação para as situações que seriam vivenciadas, utilizando para fins da operacionalização da técnica eleita o curso de Especialização em Governança Territorial como um dos ambientes de observação específica; enquanto o território e/ou eventos externos ao curso que contivessem informações da Cidade Estrutural como ambientes complementares.

Assim, o plano de observação foi dividido de duas formas:

- *Para a observação no Curso:* a princípio, adotou-se uma postura mais isolada, participando de forma a ser um observador com envolvimento mais baixo (limitando a observar as discussões em salas de aula), caracterizando-a como “Participante como Observador” e, ao longo do tempo e do envolvimento com os alunos, passando a atuar de forma mais ativa, evoluindo no grau de percepção sobre as regras culturais e seus comportamentos, caracterizando a postura como “Participante Completo” (GOLD, 1958; MARIETTO, 2018);
- *Para a observação no Território:* foi definida uma postura isolada, participando como observador em eventos públicos, caracterizada como “Observador Completo, e houve momentos com baixo grau de envolvimento com

os sujeitos observados na pesquisa de campo, caracterizado como “Participante como Observador” (GOLD, 1958; MARIETTO, 2018).

Após as definições sobre postura a ser adotada na observação, iniciou-se a etapa de construção do instrumento, posteriormente submetido à aprovação pelo Comitê de Ética da Fiocruz. Quanto à observação em si, ressalta-se o ensinamento de Cruz Neto (2002) acerca de características necessárias e os devidos cuidados a serem observados constantemente: foi realizada de maneira artificial, visto que este pesquisador se integrou ao grupo de alunos para observação (elemento de inserção não natural); cuidado teórico-metodológico na entrada do campo, ocorrida com a inserção apropriada junto ao grupo de alunos; e aproximação dos alunos, de forma a agregar conhecimento por meio de estreitamento de laços de intercâmbio

#### *3.3.3.1 Instrumento de coleta: Diário de Campo*

O instrumento escolhido para o método de Observação Participante, com intuito de coletar os dados em campo, foi o Diário de Campo. A sua estrutura seguiu as orientações de Triviños (1987), consoante à compreensão sobre como o posicionamento da metodologia permite o aprofundamento da realidade acerca de populações e auxilia o entendimento da complexidade por elas vivenciadas, diante dos problemas no cotidiano. Assim, o Diário de Campo se apresentou como uma bússola da Observação Participante no contexto do projeto.

Após a definição do instrumento, caminhou-se à análise acerca do processo de registros dos fatos observados por meio das anotações de campo, centrais neste processo visto que permitem a devida articulação dos métodos da pesquisa, de forma a gerar integração entre as percepções e as interpretações (RESENDE, RAMALHO, 2011).

Triviños (1987) orienta que os registros ou anotações (notas) de campo devem distinguir dois momentos: o primeiro descritivo, acerca da exatidão da situação vivenciada; e o segundo, de forma reflexiva sobre o fato descrito, o comportamento ou a atitude observada, podendo até mesmo gerar novas hipóteses ou indagações.

Assim, os ensinamentos de Triviños (Ibidem) acerca dos momentos de registros das notas de campo foram definidos para esta pesquisa e utilizados de forma apropriada para o preenchimento do diário de campo, no qual se aplicaram o primeiro momento descritivo e o segundo momento analítico-reflexivo. As anotações de campo foram organizadas de forma sistemática no diário, constando campos para local, horário e data do fato observado, assim

como o tipo de atividade observada, a descrição do fato e a análise reflexiva subsequente, além das categorias de análise como elementos de observação que serão detalhadas adiante.

Em tempo, outro elemento importante realizado durante a pesquisa de campo refere-se à triangulação de dados sobre questões que emergiram na observação. Marietto (2018) explica que “(...) sempre que possível, para um maior rigor e confiabilidade da pesquisa, realize a triangulação dos dados obtidos em campo por meio de outras fontes que comprovem os fatos apurados (...)” (Ibidem, p.12). Desta forma, tal orientação teórica foi adotada, sendo tal postura corriqueira no decorrer do estudo.

Cabe ressaltar que, durante a pesquisa, houve a necessidade de desenvolvimento de duas planilhas para registros das anotações e tabulação dos dados de forma separada do Diário de Campo. Tais planilhas representam a coleta dos dados para a pesquisa de campo no território, em que se efetuou o levantamento de informações *in-loco*: uma planilha para registros de levantamento de equipamentos públicos e de instituições sociais; e outra planilha para projetos acadêmicos de extensão pela Universidade de Brasília que ocorreram/ocorrem na Cidade Estrutural. Ambas se encontram nos Apêndice B e C, respectivamente.

A respeito deste ponto, todos os registros de campo se deram em um caderno levado para a sala de aula, procedendo de forma discreta durante o período de observação. Logicamente, havia momentos em que não era possível anotar no momento exato, mas imediatamente após o fato ocorria a anotação.

Ainda, a rotina de observação ocorria de forma sistemática, para ambos os momentos (descrição seguida de análise), sendo efetuada imediatamente após o término da aula, seja transcrevendo - utilizando o computador da sala de aula ou *notebook* pessoal (após a saída completa dos alunos) ou, ainda, quando retornava para casa. Assim, a transcrição do diário de campo ocorria das anotações em papel para as planilhas eletrônicas e sempre seguindo as orientações de Triviños (1987), relativas aos momentos descritivo do fato e posterior análise-reflexiva. O diário de campo utilizado na pesquisa com os devidos registros se encontra no Anexo I.

### *3.3.3.2 Definição das categorias de análise conforme classes de conceito*

Para a Observação Participante, a discussão que envolveu a ação pública para o desenvolvimento e o contexto da Agenda 2030 em territórios se tornou pertinente para guiar a compreensão desse estudo. Assim, após o resultado obtido na construção do objeto e da

análise da combinação da transversalidade da saúde com a ação pública, adotou-se parcialmente as dimensões existentes no modelo do Pentágono de Políticas Públicas de Lascoumes e Les Galès (2012a) para guiar a atuação dessa técnica, tendo em vista a necessidade de se observar tais pontos para a devida compreensão do objeto.

Assim, o diário de campo foi criado refletindo parcialmente as dimensões desse modelo de Lascoumes e Les Galès (Ibidem), contendo a categorização *a priori* (para efeitos de registros no fato da observação) para três dimensões da ação pública (atores, representações, processos), além de outros dois componentes: problemas enfrentados; e translação do conhecimento. Portanto, cinco dimensões foram observadas no Diário.

Após a fase de análise crítica dos resultados, questões importantes surgiram como inquietações no processo após a obtenção dos dados. Foi decidido, portanto, criar mais duas categorias de análises para melhor compreensão dos fenômenos, emergidas no momento do tratamento dos dados obtidos para as interpretações inferenciais, as quais podem ser consideradas como categorias de análise *a posteriori*: instituições e resultados.

Em suma, houve um total de sete categorias de análise para a etapa de interpretações inferenciais da análise de conteúdo orientada por Triviños (1987) do estudo de caso aplicado: cinco categorias *a priori* (atores, representações, processos, problemas enfrentados e translação de conhecimento) e duas categorias *a posteriori* (instituições e resultados).

Após definição do instrumento e do processo de registro da pesquisa de campo, revelam-se os sujeitos da pesquisa, enquanto elementos constitutivos da aplicação do objeto desta tese, relacionada à metodologia de Observação Participante para a construção do diário de campo (MINAYO, DESLANDES, GOMES, 2011).

### 3.3.3.3 *Sujeitos da pesquisa*

Os sujeitos da observação das aulas do curso de Especialização em Governança Territorial (EGT) realizada na sede do Instituto Federal de Brasília (IFB) Campus Estrutural foram os alunos matriculados<sup>25</sup>, escolhidos de forma intencional para a pesquisa, totalizando 46 (n = 46) indivíduos, sendo eles: do próprio território (n = 28); que trabalhavam em entidades sociais e/ou participavam de movimentos sociais no território (n = 23); e que não moravam no território, mas que estavam condicionados a propor uma intervenção no local

---

<sup>25</sup> Número equivalente ao início do curso. Entretanto, houve algumas desistências ao longo do curso, devido a tempo disponível, desinteresse, imprevistos e recursos para deslocamento até o campus, por exemplo.

como trabalho final de conclusão de curso (18). A grande maioria era composta por mulheres (n = 41), equivalente a 89,1% dos alunos. A média de idade dos alunos era de 42 anos, sendo a turma composta por pessoas com experiência e vivência no território.

O edital do curso de especialização foi publicado em julho de 2019, cumprindo as exigências legais de abertura do certame, disponibilizando 40 vagas para alunos com título de graduação. Entretanto, com propósito de ser inclusivo e permitir a participação de moradores da Estrutural, para que a formação de pesquisadores populares pudesse captar mais a realidade local e contribuir com a governança do território, foram abertas vagas gratuitas<sup>26</sup> para aqueles que morassem ou atuassem profissionalmente no território, com um critério previamente estabelecido sobre ter vivenciado situações de risco social e sem a necessidade de curso superior. Logo, aqueles que se enquadrassem nos critérios estabelecidos e desejassem participar, poderiam fazer cursos livres (6 vagas preenchidas) - curso de curta duração equivalente à carga horária de uma disciplina.

Quanto à observação no território, os sujeitos escolhidos emergiram da própria pesquisa, a partir da necessidade de buscar informações para complementar o que havia sido observado em sala de aula, em meio às discussões e aos debates. Desta forma, houve sujeitos de pesquisa que eram do próprio território, assim como sujeitos que trabalhavam dentro do território ou, ainda, sujeitos que trabalhavam fora, mas que possuíam informações sobre o território, como agentes públicos do Governo do Distrito Federal (GDF), por exemplo.

Em relação à convivência com os sujeitos da pesquisa elencada por Mónico et al. (2017), cabe dizer que a experiência deste pesquisador junto aos alunos ao longo da pesquisa de campo foi enriquecedora e serviu como lição de vida pela oportunidade de conhecer as mais diversas vivências, no sentido de luta pela sobrevivência e de aprendizagem sobre resiliência. A estratégia adotada para a observação foi válida, tanto no momento inicial, fora do ambiente apropriado, quanto no desenrolar da pesquisa, com a aproximação entre pesquisador e sujeitos.

Destaca-se o fato deste pesquisador atuar como professor no curso, uma vez que possibilitou uma inserção maior e mais rápida no contexto dos alunos. O fato de ter sido apresentado como professor e assim permanecer até o fim das aulas, permitiu estabelecer uma relação de confiança com os alunos, que procuravam esclarecer suas dúvidas a respeito dos assuntos trabalhados em sala.

---

<sup>26</sup> <https://campusvirtual.fiocruz.br/gestordecursos/hotsite/governancaterritorial/pablico-alvo/2666>

Mesmo ministrando apenas uma aula, cujo conteúdo foi relacionado à Agenda 2030, essa relação foi mantida até o final da observação, momento em que foi esclarecido que também era realizada uma pesquisa junto a eles, firmando o compromisso de apresentar os resultados dos estudos em sessão pública no próprio território, após a defesa da tese.

Nesse contexto da pesquisa, foi possível observar as discussões, os debates e as conversas em sala de aula, assim como orientar sobre as temáticas das disciplinas estudadas ao longo desse processo. Ainda, visitar diferentes localidades para identificar equipamentos públicos, conhecer o trabalho de instituições sociais, participar de eventos relacionados à Cidade Estrutural, assim como realizar observação e notas de campo no diário.

Após compreender as informações a respeito dos sujeitos, passar-se-á a explicar maiores detalhes e esclarecimentos sobre a pesquisa realizada.

#### *3.3.3.4 Maturação da pesquisa*

Antes da sistematização e da organização do diário de campo, este pesquisador atuou como professor colaborador do quadro do curso de Especialização em Governança Territorial (EGT), uma vez que estava envolvido no projeto. Logo, houve a participação nas aulas com o caderno de registros, mesmo sem a estruturação de diário de campo, mas ciente de busca as informações necessárias para subsidiar a pesquisa para a ação pública. Esse processo de maturação acabou norteando as ações para a elaboração do instrumento durante o interstício de submissão ao Comitê de Ética da Fiocruz.

A maturação é aqui compreendida como uma variável importante em que alia a experiência e o amadurecimento no desenho da pesquisa e que, se controlada, contribui para resultados a serem alcançados (CAMPBELL, STANLEY, 1966; SHADISH, COOK, CAMPBELL, 2002). O fato de já estar inserido no ambiente de pesquisa e ouvindo os alunos e suas experiências nas discussões em sala contribuiu diretamente para compreensão do que e evolução da construção do instrumento que seria utilizado. Diante disso, procedeu-se com a elaboração do instrumento, uma vez que já havia a experiência acumulada com a presença em sala de aula na Observação Participante, inclusive a maturação contribuiu com a definição das categorias de análise *a priori* utilizadas.

Em vista disso, criou-se o instrumento, cuja análise foi submetida ao Comitê de Ética da Fiocruz. Após a aprovação pelo Comitê, havia um hiato temporal relativo ao início das aulas do curso de Especialização e ao processo de submissão/aprovação por esse colegiado.



Assim, foi necessário proceder com a construção retroativa do Diário de Campo, a partir do resgate de memória e do uso de registros individuais presenciais (anotações não-estruturadas em caderno), para a construção do Diário de Campo de forma completa para a observação junto aos alunos, fato que impactou a produção de informações observadas, já que a riqueza dos detalhes foi parcialmente perdida nesse lapso temporal.

A maturação também contribuiu, nesse sentido, para definir a reconstrução para as fases anteriores ao curso, tendo em vista que o processo era similar e havia registros à disposição pela presença nas reuniões e anotações de trabalho, além de registros de relatórios dos eventos do projeto desde o início de sua concepção.

Destarte, estabeleceu-se a decisão de compor o Diário de Campo para todas as etapas do Estudo de Caso, de forma retroativa, após aprovação do instrumento pelo Comitê, a partir do resgate de memória e do uso de nossos registros individuais presenciais.

Diante disso, consoante aos ensinamentos de Gold (1958) e Marietto (2018), a caracterização para a Observação Participante no período reconstruído do Diário de Campo foi de “Observador Completo”, pois este pesquisador esteve presente em reuniões e oficinas como facilitador, como professor do quadro do curso e como observador nas aulas.

A respeito da aprovação pelo Comitê de Ética, o presente estudo fora submetido para análise em Pesquisa/CEP da Gerência Regional de Brasília (Gereb) vinculada à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), sendo aprovado por meio do Parecer consubstanciado n° 3.732.831/2019 (anexo II).

É importante destacar que este estudo não envolveu a aplicação de questionários ou entrevistas junto aos sujeitos da pesquisa. Desta forma, ressalta-se que este conteúdo respeitou os princípios éticos relacionadas às pesquisas em consonância com a Resolução 196/96<sup>27</sup> do Conselho Nacional de Saúde (CNS). As informações obtidas serão utilizadas tanto para os fins específicos desta pesquisa, assim como poderão ser utilizados em estudos futuros. Ainda, registra-se que as opiniões dos participantes do II Seminário de Diálogos Prospectivos (oficina de planejamento do projeto CESS 2030 ocorrida em 2018) são coletivas e não individuais, para efeito de uso das informações, não acarretando impactos quanto ao sigilo.

O resultado social obtido desta pesquisa pode contribuir para que a sociedade local entenda a importância de se reduzir a assimetria de informações junto ao Estado e que sejam

---

<sup>27</sup> [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/1996/res0196\\_10\\_10\\_1996.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/1996/res0196_10_10_1996.html)

capazes de influenciar decisões governamentais e nortear a formulação de políticas ou a alocação de recursos para as políticas prioritárias em prol do desenvolvimento de seu território. Pelo lado governamental, este estudo pode contribuir para que as percepções acerca da participação social e de como atuar de forma democrática pode trazer resultados positivos para a governança e para as políticas públicas.

Em tempo, foi assumido o compromisso e a responsabilidade de proceder com a devolutiva de resultados em uma sessão pública para a comunidade da Cidade Estrutural. Ressalta-se ainda, que após a defesa de tese, o trabalho será disponibilizado no repositório de teses da UnB, devendo também ser divulgado por meio publicações.

Uma vez compreendidos os detalhes utilizados para a técnica da Observação Participante, serão desvendados os detalhes da estratégia de pesquisa, o Estudo de Caso.

### **3.3.4 Técnica de Estudo de Caso**

Em complementação à técnica de Observação Participante, definiu-se que a técnica de Estudo de Caso seria compreendida como estratégia de pesquisa, tendo Ragin e Becker (2009) e Yin (2005) como referências teóricas, para a obtenção do olhar sistêmico e complementar ao olhar do indivíduo dado pela técnica da Observação Participante, visando a integração das duas perspectivas para a criação do “*casing*” a partir do projeto CESS 2030.

Yin (2005) defende o uso de Estudo de Caso em pesquisa, pois permite que uma investigação do objeto, contribuindo de forma significativa para a compreensão de “(...) fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos (...)” (Ibidem, p. 21). Ressalta-se que o Estudo de Caso permite preservar detalhes sistêmicos e significativos dos “(...) eventos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos (...)” (Ibidem, p. 21). Uma das vantagens de se utilizar o Estudo de Caso como método de pesquisa é que: “(...) permite o estudo de um fenômeno contemporâneo, que é difícil de separar de seu contexto, mas necessário estudar dentro dele para compreender a dinâmica envolvida no ambiente (...)” (HALINEN, TÖRNROOS, 2005, p. 1285, tradução nossa).

O Estudo de Caso pode ser visto como estratégia de pesquisa diante de sua característica de geração de produtos como elementos básicos, pois diferentemente de ser uma categoria relacionada à teoria ou algum tipo de unidade que seja empírica, possibilita realizar uma transformação de determinada situação em um caso com problemáticas

pertinentes que variam entre elementos a serem evidenciados e proposições teóricas ou de ideias a serem confirmadas:

“(…) O *casing*, visto como uma etapa metodológica, pode ocorrer em qualquer fase do processo de pesquisa, mas ocorre principalmente no início e no final de um projeto. Normalmente, uma relação problemática entre teoria e dados está envolvida quando um caso é declarado (...)” (RAGIN, BECKER, 2009, p. 218, tradução e grifo nossos).

#### 3.3.4.1 Instrumento de coleta, tabulação e processamento de dados

O instrumento utilizado para coleta das informações para a técnica de Estudo de Caso foi a pesquisa documental, inclusive sendo utilizada em todas as etapas, consoante aos ensinamentos de Kripka, Scheller e Bonotto (2015) para composição de *corpora*, a partir de publicações governamentais, de artigos, de registros institucionais, de atas de reuniões e de relatórios de atividades (desempenhadas por bolsista vinculada à Fiocruz e ao projeto). Esses dados foram tabulados em planilhas.

A escolha dos documentos para a etapa 1 visou ilustrar o movimento da Agenda 2030, localizada em um espaço global e destinada a um espaço local, situado no território da Cidade Estrutural, no sentido institucional e de amparo legal das ações governamentais, embasada por documentos formais criados, inclusive sobre aporte de recursos para o projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 (CESS 2030). Destaca-se que houve rigor na escolha dos documentos, com investigação a níveis global, nacional, distrital e local, sendo que, nesse último, não houve documento legal formalizado para eventuais parcerias relacionadas ao projeto CESS 2030 junto à Administração Regional do SCIA e Estrutural.

Para o processamento de dados do *corpus* proposto para a etapa 1, foi utilizado o *software* IRaMuTeq<sup>28</sup> - *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*, proposto por Ratinaud (2008). De acordo com Camargo e Justo (2013), este *software* consiste em técnica de análise estatística a partir de dados textuais, por meio do uso de frequência e relação de palavras, permitindo identificar ocorrências e coocorrências de palavras ou de radicais no texto.

Significa dizer que o IRaMuTeq permite gerar síntese e organização das informações consideradas importantes para o *corpus* utilizado. Após calculado o grau de associação entre as palavras, o *software* realiza uma classificação hierárquica, organizando o *corpus* em

---

<sup>28</sup> <http://www.iramuteq.org/>

classes de palavras. As palavras que forem mais características e com maior força de associação entre elas, de acordo com a classe, destacarão contextos lexicais formados a partir das classes, sob um rol de palavras que permitem acessar o conteúdo do discurso, ou melhor, dos significados acerca do objeto em análise (MENANDRO, TRINDADE, ALMEIDA, 2003). Os resultados de classes de palavras precisam ser interpretados pelo próprio pesquisador, de tal forma que apoie seu conhecimento da pesquisa de campo e permita construir a devida interpretação, inclusive de forma empírica (BAUER, GASKELL, ALLUM, 2002).

Ainda, após o processamento de dados do *corpus 1* pelo *software* IRaMuTEq, os resultados foram interpretados a partir da análise de conteúdo de Triviños (1987).

A escolha dos documentos para a etapa 2 visou compreender o processo da realização da oficina de planejamento denominada “II Seminário de Diálogos Prospectivos: Estrutural Saudável e Sustentável”, ocorrida no ano de 2018. Os documentos obtidos foram relacionados aos registros institucionais, às atas, aos relatórios de atividades (desempenhadas por bolsista vinculada à Fiocruz), à experiência vivida pelo pesquisador na atividade e aos próprios resultados gerados da oficina. Tais dados também foram tabulados em planilhas.

A escolha dos documentos para a etapa 3 compreendeu o evento denominado “Seminário Cidade do Futuro: Estrutural Saudável e Educadora”, ocorrido em 2019, e a construção do curso de Especialização em Governança Territorial e seu Plano Pedagógico, ocorridos em 2019. Os documentos obtidos foram relacionados aos registros institucionais, às atas, aos relatórios de atividades (desempenhadas por bolsista vinculada à Fiocruz), à experiência vivida pelo pesquisador na atividade e aos resultados do seminário. Os dados foram tabulados em planilhas.

Para as etapas 2 e 3, após a pesquisa documental para a coleta de dados visando confecção de *corpora*, o processamento dos dados também foi guiado pela análise de conteúdo de Triviños (1987). Os resultados de todas as etapas foram expressos em textos.

#### 3.3.4.2 Definição das categorias de análise conforme classes de conceito

As categorias de análise emergiram após descrição e análise dos produtos de *corpora*, pois envolviam questionamentos das relações macroprocessuais (sentido estrutural) do Estado face às questões individuais (sentido do cidadão). Assim, foram elaboradas três

categorias de análise *a posteriori* (ARANALDE, 2009; BARDIN, 2011) para esta etapa, as quais envolviam as temáticas governança, democracia e participação social.

#### 3.3.4.3 Mapeamento de Atores para as etapas 1 a 3

Após explicações das técnicas utilizadas em cada uma das etapas, é necessário esclarecer um aspecto a respeito do objetivo específico que envolvia mapear atores neste estudo, pois perpassa todas as etapas para evidenciá-los em todo o processo do projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 (CESS 2030). Assim, a coleta de informações para alcançar este objetivo ocorreu por meio de pesquisa documental, conforme orientação de Kripka, Scheller e Bonotto (2015), relativa a listas de presença das reuniões de trabalho e oficinas relacionadas ao projeto, objetivando elencar o rol de atores (pessoas e instituições) que compuseram sua rede de gestão (governo, academia, pesquisa e rede sociotécnica local).

Para a ilustração da rede, foram definidos critérios de relações unidirecionais entre os atores institucionais partícipes em reuniões e oficinas de trabalho, contudo, sem densidade para os atores, considerando o intuito de apresentar a ilustração do movimento de evolução da rede de atores no projeto (GRANOVETTER, 1973; BORGATTI, EVERETT, 2006).

Referente à representação final a nível individual dos atores, a possibilidade de representar atores a partir da totalidade de presenças nas reuniões prejudicaria uma representação válida, sob o ponto de vista individual, uma vez que há atores decisores e que participam somente de reuniões pontuais. Tal fato poderia ocasionar discrepâncias, como a real importância de determinado ator na rede composta por Estado e sociedade *vis-à-vis* o grau de presença em reuniões de atores-chaves do projeto CESS 2030. Diante desse impasse, decidiu-se ilustrar a representação por meio das instituições, como atores não-humanos, para representar a lógica desta opção e poder gerar maior compreensão da dimensão da quantidade de instituições envolvidas no processo como um todo e no desenho de sua construção ao longo do período mencionado (LATOUR, 2012).

O horizonte temporal da pesquisa documental para a construção do mapeamento dos atores surgiu a partir da primeira reunião realizada para a construção do projeto CESS 2030, ocorrida em 2018, até a publicação do Edital para o curso de Especialização em Governança Territorial, realizada em 2019. Cabe ressaltar que, para efeito de limitação temporal, a construção foi dividida em três períodos: Etapa 1 (27/03/2018 a 17/07/2018 - período entre a reunião inicial do projeto e a última reunião antecessora à construção do II Seminário de

Diálogos Prospectivos); Etapa 2 (02/08/2018 a 21/05/2019 - período entre a primeira reunião para a construção do II Seminário e a última reunião antecessora ao Seminário da Cidade do Futuro); e Etapa 3 (11/06/2019 e 19/07/2019 - período entre a realização do Seminário e a publicação do edital).

O resultado da pesquisa documental (n = 37) foi submetido à análise documental, processo no qual Triviños (1987) reconhece a importância desse tipo de estudo descritivo, pois explica que permite ao investigador reunir quantidades expressivas de informações para posterior crítica. A análise dos dados colhidos foi feita a partir do critério de grau de participação nas ações do projeto CESS 2030, com a devida tabulação das informações em planilhas, visando demonstrar o desenho da evolução da rede utilizando o *software* Microsoft Power Point, a partir da perspectiva das instituições envolvidas no processo.

Contudo, houve limitações enfrentadas durante o processo. A primeira refere-se a uma reunião na qual não foi possível obter a lista de presença, relativa ao dia 17/04/2018 e ocorrida no território junto à Rede Sociotécnica Local (RSL), ocasionando em perda da quantidade de atores que poderiam ser agregados ao mapeamento. A segunda limitação diz respeito à falta de informação sobre a instituição vinculada aos participantes do Seminário Cidade do Futuro, visto que na lista de presença não havia campo para seu preenchimento, não permitindo a identificação. A terceira diz respeito à pertinência de buscar atores que fizeram parte do projeto CESS 2030 e contribuíram de alguma forma, neste caso, quando houve reuniões da RSL em que a Fiocruz e a Secretaria de Estado de Saúde (SES/DF) foram convidados a participar, demais atores que fazem parte da Rede não foram considerados na contagem para o mapeamento, pois não fazem parte da rede do projeto CESS 2030.

Os resultados relativos ao mapeamento para todas as fases foram expressos em figuras gradativas, a partir da elaboração pelo *software* Microsoft Power Point.

### **3.4 VALIDAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO DE TESE**

O percurso trilhado para o modelo de análise desse estudo foi essencial para a seleção da Triangulação de Dados. Após a definição e aplicação do método de Revisão Integrativa para a construção do objeto de tese, o qual gerou dados importantes acerca da transversalidade da saúde na integração de políticas, compreendeu-se que os resultados obtidos poderiam ser passíveis de verificação em um estudo de caso aplicado, a partir da inteligência da construção do projeto CESS 2030.

Para tanto, a combinação entre as duas técnicas, de Observação Participante e de Estudo de Caso, respectivamente, se deu com o intuito de obter duas visões, uma pelo Estado e outra pela sociedade, e de constituir evidências empíricas que permitiriam subsidiar o processo de validação teórica do objeto de tese, diante do estudo de caso aplicado analisado, sendo possível obter análises referentes a 10 categorias distintas como insumos críticos.

A partir de tais insumos críticos e das demais fontes de informações disponíveis nesse estudo, decidiu-se pela técnica de Triangulação de Dados como a mais apropriada para a devida compreensão sistêmica da investigação científica, tendo em vista que foi capaz de unir todos os esforços da construção metodológica desse estudo. As seguintes fontes de informações foram submetidas à técnica eleita para a análise integrada da transversalidade da saúde na integração de políticas:

- Base da revisão da literatura;
- Resultados da Revisão Integrativa adaptada para a construção do objeto;
- Resultados da Observação Participante (sete categorias de análise);
- Resultados do Estudo de Caso (três categorias de análise);
- Registros do Diário de Campo;
- Registros da Pesquisa de Campo;
- Dados empíricos (públicos).

Para encontrar respostas à pergunta basal desta tese, cabe explicar que houve mescla de uso de dados qualitativos (interpretados), a partir dos resultados das análises críticas oriundos desta pesquisa, e de dados quantitativos, a partir de registros de campo e documentos públicos. Dessa forma, a análise integrada funcionou como uma meta-análise das prévias oriundas dos métodos utilizados para a construção do objeto de tese e para o estudo de caso aplicado, passível de triangulação e interpretada como método misto.

### **3.4.1 Triangulação de Dados**

A triangulação de dados pode ser considerada como método misto, caracterizada pela combinação heterogênea de métodos quantitativos e qualitativos e que, geralmente, resultam em pesquisas imperfeitas e passíveis de falha ao apresentar as descrições ou explicações dos resultados encontrados, mas também são passíveis de serem corrigidas (DUNN, PETERS, 2020). A aplicação do método de triangulação para esta etapa encontra respaldo na percepção de Dunn e Peters (Ibidem) ao afirmarem que métodos qualitativos provenientes de

observação participante e análise de processos podem contribuir com avaliação sobre a implementação de projetos ou programas públicos.

Assim, optou-se pelo uso do método da Triangulação de Dados para a construção da análise integrada, orientada por Triviños (1987), que destaca as seguintes características:

“(...) a técnica da triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Parte de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social (...)” (Ibidem, pg. 138).

Importante destacar as percepções de Triviños (1987) e de Dunn e Peters (2020), visto que a utilização somente um método em determinada pesquisa resulta em uma leitura enviesada ou até mesmo incompleta, no sentido de haver limitações existentes no método escolhido. Como há mais métodos e mais dados, a Triangulação permite apurar tal leitura contribuindo para reduzir esse risco.

Triviños (1987) orienta o uso da triangulação a partir de três perspectivas (ângulos) de análises, conforme figura 9, os quais são: processos e produtos centrados no sujeito; elementos produzidos pelo meio do sujeito; e processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social do sujeito. Estas percepções trazidas pelo autor aparentam uma sugestão de triangulação que permite ir além da análise de conteúdo a níveis horizontais, mas também no sentido vertical dentro desta tríade de níveis com perspectivas existentes, de forma individual-micro-macro.

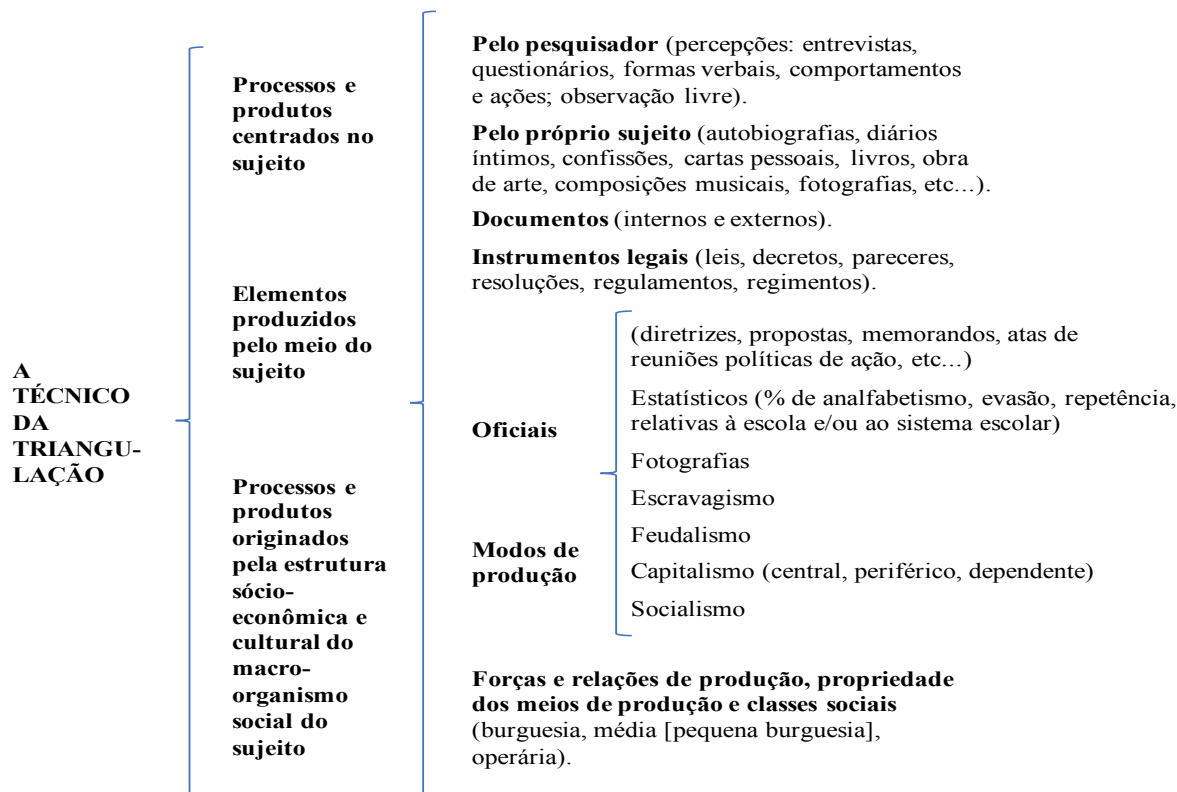
Triviños (Ibidem) compreende que, diante de suportes teóricos e complexos (características de estudos qualitativos), torna-se importante alcançar a amplitude necessária no processo descritivo, explicativo e compreensivo relacionado ao estudo, de tal forma que determinado fenômeno social seja visto em elementos importantes na realidade.

A primeira perspectiva referente aos processos de produtos centrados no sujeito apresenta o quadro de percepções, com destaque para as ações e para os comportamentos (Ibidem). Neste caso, os dados foram coletados a partir dos registros do período de observação, constantes no diário de campo tanto para o contexto dos alunos quanto do contexto do território, nos quais foi possível observar as discussões, os comportamentos e as percepções dos alunos durante as aulas da Especialização, assim como foi possível observar atores e levantar informações do território, em visitas a espaços institucionais e participação



em ações e eventos sociopolíticos, ocorridos dentro e fora do território (quando havia relação com a pesquisa sobre a Cidade Estrutural).

**Figura 9:** Perspectivas sobre a técnica da Triangulação de Dados.



Fonte: Triviños (1987, pg. 140).

A segunda perspectiva refere-se aos elementos produzidos pelo meio do sujeito, pelos quais é possível ampliar a gama de conhecimentos sobre as construções elencadas a partir de documentos, instrumentos legais e dados estatísticos (Ibidem). Desta forma, foi possível levantar informações a partir de documentos do processo do projeto CESS 2030 (etapas de concepção, ativação de rede e realização de oficina, de seminário e do curso de Especialização), entre os anos de 2017 e 2019, entre eles: atas de reunião, registros públicos, publicações governamentais e relatórios de atividades, assim como utilizar dados empíricos a partir de relatórios públicos, como a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios<sup>29</sup> (PDAD) publicada em 2019.

A terceira perspectiva diz respeito aos processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social do sujeito. Destaca-se, nesse contexto,

<sup>29</sup> <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/SCIA-Estrutural.pdf>

a conjuntura socioeconômica e política do território, cujos indivíduos estão inseridos, assim como a compreensão dos modos e relações de produção e das classes sociais (TRIVIÑOS, 1987), na qual permitiu triangular dados, a partir do conteúdo da etapa 1 do Estudo de Caso (resultados do IRaMuTEq), dos dados empíricos e das bases teóricas utilizadas na revisão.

Portanto, a análise integrada da transversalidade da saúde em relação à ação pública para o desenvolvimento ocorreu de forma categórica acerca da proposição de se viabilizar a Agenda 2030 em territórios, a partir do objeto de tese deste estudo. Os dados elencados foram descritos na forma textual, objetivando moldar ações necessárias para que governo e sociedade pudessem aproveitá-las.

O modelo de análise eleito para esse estudo fora exitoso e coerente, a partir da combinação do método de Revisão Integrativa para a construção do objeto de tese e das técnicas e dos instrumentos utilizados para o levantamento de evidências empíricas, as quais foram posteriormente submetidas às análises críticas dos dados obtidos, culminando em insumos críticos sistêmicos que permitiram a aplicação da técnica final de triangulação para compreensão e análise do objeto de tese ora construído.

A figura 10 ilustra de forma resumida a estrutura do estudo de caso aplicado com as técnicas e instrumentos utilizados para cada etapa. Nos próximos capítulos, serão apresentados os detalhamentos do método, das técnicas eleitas e das evidências obtidas nesse estudo.

**Figura 10:** Detalhamento das etapas do estudo de caso aplicado.

| <b>ESTUDO DE CASO APLICADO:<br/>CIDADE ESTRUTURAL SAUDÁVEL E SUSTENTÁVEL 2030 (PROJETO CESS 2030)</b>   |   |   |
|---|---|---|
| <b>ETAPA 1 – PROJETO CESS 2030</b><br><i>“A trajetória da Agenda 2030:<br/>do nível global ao local”</i>  | <b>ETAPA 2 – PROJETO CESS 2030</b><br><i>“A aproximação da Agenda 2030<br/>na Cidade Estrutural”</i>          | <b>ETAPA 3 – PROJETO CESS 2030</b><br><i>“A Agenda 2030 e o<br/>Indivíduo no território”</i>                  |
| <b>CONCEPÇÃO DO PROJETO CESS 2030</b>   | <b>SEMINÁRIO<br/>DIÁLOGOS PROSPECTIVOS<br/>(OFICINA DE PLANEJAMENTO)</b>                                      | <b>SEMINÁRIO CIDADE DO FUTURO</b>   |
| <b>ATIVÇÃO DE REDE DE ATORES<br/>DO PROJETO CESS 2030</b>   |   | <b>ESPECIALIZAÇÃO EM<br/>GOVERNANÇA TERRITORIAL</b>   |
| <b>TÉCNICA: ESTUDO DE CASO</b><br>PESQUISA DOCUMENTAL<br>Corpus 1 para o Iramuteq:<br><i>n = 22 documentos</i>  | <b>TÉCNICA: ESTUDO DE CASO</b><br>PESQUISA DOCUMENTAL<br>Corpus 2 para o Iramuteq:<br><i>n = 4 documentos</i> | <b>TÉCNICA: ESTUDO DE CASO</b><br>PESQUISA DOCUMENTAL<br>Corpus 3 para o Iramuteq:<br><i>n = 3 documentos</i> |
| <b>TÉCNICA: OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE</b><br>DIÁRIO DE CAMPO<br><i>Etapa 1</i>  | <b>TÉCNICA: OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE</b><br>DIÁRIO DE CAMPO<br><i>Etapa 2</i>                                  | <b>TÉCNICA: OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE</b><br>DIÁRIO DE CAMPO<br><i>Etapa 3</i>                                  |
| <b>ANÁLISE DE CONTEÚDO</b><br><i>Corpora: total de 3 categorias de análise (“a posteriori”) +<br/>           Diário de Campo: total de 5 categorias de análise (“a priori”) +<br/>           Diário de Campo: total de 2 categorias extras (“a posteriori”)</i> |   |   |
| <b>RESULTADOS FINAIS DO ESTUDO DE CASO APLICADO</b><br><b>10 categorias de análise</b>  |   |   |

**Fonte:** elaboração própria.

## **4. A TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE**

No capítulo anterior, foi abordado o construto metodológico desse estudo. Neste, será apresentada a construção do objeto, relativo à transversalidade da saúde na integração de políticas, conforme fases do método eleito, relativo à Revisão Integrativa de Ganong (1987).

Para contextualizar a discussão acerca da política de saúde e sua transversalidade, em uma perspectiva de integração de políticas e de atuação cooperativa entre Estado e sociedade, na busca por soluções públicas, por meio do uso da ciência, serão pontuados os seguintes assuntos: como a saúde é importante para a vida; como a saúde pode afetar outras políticas; como as políticas podem afetar a saúde; e como a transversalidade da saúde pode contribuir com a integração de políticas. Tais pontos serão aqui analisados de forma prévia à aplicação do método.

### **4.1 A DINÂMICA RELATIVA À TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE**

#### **4.1.1. Como a saúde é importante para a vida**

A preocupação com a sobrevivência das próximas gerações é uma tendência atual baseada no desenvolvimento sustentável, fato que sucedeu um acordo global denominado Agenda 2030, compreendido como uma declaração global empreendida pela ONU, em que todo ser humano pode se sentir integrado e fazer parte deste processo, por meio da promoção de boas condições de vida à população, com foco na sobrevivência das próximas gerações.

Nesse contexto, as políticas necessitam ser integradas para o alcance do desenvolvimento sustentável e com possibilidade de atuação cooperativa entre elas. Nessa perspectiva, não há mais tempo para disputas de narrativas sobre qual eventualmente seria o movimento de integração de política mais importante, expressas por exemplo, como o movimento da saúde como política central (*Health In All Policies- HIAP*) ou do meio ambiente como política central (*Environment Policy Integration – EPI*). Ademais, o mundo caminha para o colapso dos recursos naturais existentes, inseridos num contexto de consumo exacerbado, com consequentes externalidades e geração de desigualdades sociais, fatos propulsionados pelo capitalismo:

“(…) Processos humanos e naturais interligados, acelerando-se especialmente a partir da década de 1950, como resultado da mudança e intensificação dos padrões de produção e consumo, bem como o

neoliberalismo de mercado desvalorizou a natureza e produziu caminhos de desenvolvimento profundamente insustentáveis. Problemas ambientais como já que as mudanças climáticas, a perda de biodiversidade, a poluição, a degradação do solo e o surgimento de doenças estão todos inter-relacionados e afetam a todos - local, nacional e globalmente (...)” (LEACH, 2016, p. 7).

A busca por soluções em prol da vida na atualidade pode ser considerada prioritária e a redução das desigualdades continua sendo entrave para o acesso pleno às políticas pelas pessoas mais necessitadas. Nessa perspectiva, a política de saúde pode contribuir para este ideal, mas não sob o ponto de vista central por estar contida em todas as políticas, mas de uma forma cooperativa/colaborativa com as demais políticas, a partir da relação intrínseca ou indissociável existente dela com a vida e, conseqüentemente, com a sobrevivência da humanidade. Este posicionamento pode ser refletido pelo seguinte conteúdo:

“(...) **a saúde** encontra-se entre os bens intangíveis mais preciosos do ser humano, digna de receber a tutela protetiva estatal, porque se consubstancia em característica indissociável do **direito à vida** (...)” (ORDACGY, 2009, p. 16, grifo nosso).

Defende-se, neste estudo, que a saúde seja o elo para a integração das políticas, objetivando a busca por soluções para a vida, a elevação das capacidades das pessoas e o alcance da condição humana, como preconizado por Sen (2018). Esta concepção na qual o autor compreende que a vida humana é ponto central para o desenvolvimento guiará este estudo. Com base nesse raciocínio, se as pessoas tivessem condições de saúde plenas, conseqüentemente, teriam suas capacidades aumentadas, podendo contribuir para o alcance dos 17 ODS, norteadas pelo desenvolvimento sustentável.

Sen (Ibidem) alerta sobre os impactos da vida face à realidade no planeta, que envolvem pobreza e fome no mundo, por exemplo. Desta forma, de acordo com a linha de pensamento aqui argumentada, se o ser humano não tiver boas condições de saúde, fatalmente não terá condições mínimas de existência e tampouco conseguirá desenvolver capacidades para sobreviver.

A saúde, portanto, pode surgir como política dinamizadora, inserida em um espaço de cooperação com as demais políticas, na busca conjunta pela integração em benefício da sociedade e da vida. A lógica defendida na construção deste objeto de tese encontra respaldo nas palavras expressas por Morin (2001) diante da complexidade atual que a sociedade vive:

“(...) É preciso substituir um pensamento que separa e isola por um pensamento que distingue e une. É preciso substituir um pensamento disjuntivo e redutor por um pensamento complexo, no sentido originário do termo *complexus*: o que é tecido junto (...)” (Ibidem, p. 89).

Um caminho possível para encontrar o pensamento complexo e unificador que Morin apresenta seria por meio da transversalidade, que contrapõe as especializações de processos e ações, as quais são evidências da disjunção e geradoras da perda da noção da visão sistêmica (Ibidem). Por sua vez, também seria preciso evitar a centralidade da governança na atuação, diante das crescentes especializações (fragmentações de saberes), visto que haveria separação tendencial das temáticas, fato que limitaria a percepção dos elementos conectivos existentes em problemas sociais complexos (MORIN, 2000a; 2001; 2005).

A evolução do pensamento sobre a saúde em direção a uma temática presente e cooperativa junto às demais políticas, de forma sistêmica, no contexto da Agenda 2030 no contexto mundial, pode ser importante para transformá-la em uma pauta reivindicadora de políticas públicas para o desenvolvimento. Um dos maiores destaques sobre essa perspectiva seria a sua viabilização em territórios, a partir de atuação conjunta do Estado com a sociedade conhecedora das realidades, permitindo que seja implementada a partir de uma visão global para uma realidade local e cooperação entre governos locais e redes sociotécnicas na busca por soluções coletivas que permitam elevar a qualidade de vida da população local.

A partir da percepção de Morin e sob a lógica da saúde como dinamizadora de políticas para a integração, a transversalidade aplicada pode ser o motor conectivo para promover a percepção sistêmica para a compreensão dos problemas atuais que a sociedade enfrenta cotidianamente. As relações da vida se estabelecem a partir das relações sociais, relações ambientais e relações econômicas no cenário global, com destaque para os territórios. Ter a saúde como elemento potencializador, a partir de sua transversalidade, pode contribuir para um maior debate acerca da integração de políticas e nortear a ação pública por governos locais, visando promover o desenvolvimento de sociedades em territórios.

Neste sentido, a transversalidade da saúde apresenta um caráter essencial para orientar o esclarecimento de tais relações, tornando-se um elemento de investigação dentro de cada realidade em territórios. A seguir, será abordado o contexto teórico da transversalidade da saúde na integração de políticas para melhor compreensão deste aspecto, identificando como ela se relaciona com as políticas públicas.

#### 4.1.2 Como a saúde afeta outras políticas

A transversalidade vem sendo incisivamente abarcada às discussões governamentais: “(...) a proposta da transversalidade tem encontrado campo fértil, especialmente no campo da gestão pública, como estratégia conceitual e operacional para permitir a incorporação de visões multifacetadas sob problemas complexos (...)” (SILVA, 2011, p. 2).

A transversalidade pode ser definida como meio de se promover a coordenação horizontal com elementos de associação entre especialização e interdisciplinaridade, como forma de articulação de instituições (ARIZNABARRETA, 2001), visando “(...) dotar as organizações de capacidades para fazer frente a uma realidade complexa e com a qual os instrumentos clássicos não têm conseguido dialogar a contento (...)” (SILVA, 2011, p. 4).

Em 2009, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) publicou o volume 3 da série denominada “Brasil, o estado de uma nação” afirmando que o uso de temas transversais no governo surgiu quando passou a compor pautas políticas, fato caracterizado pela criação de secretarias específicas relacionadas a temáticas sociais no governo:

“(...) A criação destas secretarias visava, por meio do trabalho de articulação governamental realizado por órgãos ligados diretamente à Presidência da República, mobilizar ministérios para que estes inserissem nos seus planejamentos, bem como na execução de suas políticas, enfoques voltados para temas, como direitos humanos, raça, gênero e juventude. As inúmeras dificuldades experimentadas por estas secretarias para efetivar articulação de ações a partir de perspectiva transversal passam a ser agora objeto de enfrentamento no âmbito da coordenação da Agenda Social (...)” (PIOLA et al., 2009, p. 550).

Percebe-se que a transversalidade vem sendo incorporada com notoriedade na formulação de políticas no país, conforme explicado por Silva (2011). Inclusive, a temática foi norteadora da construção do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), publicado em 2009, sob o Decreto n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009), e atualizado em 2010, sob o Decreto n.º 7.177, de 12 de maio de 2010 (BRASIL, 2010), sendo sua essência expressa da seguinte forma: “(...) destaca-se a *transversalidade* e interministerialidade de suas diretrizes, de seus objetivos estratégicos e de suas ações programáticas, na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos (...)” (Ibidem, p. 16).

Entretanto, apesar de iniciativas governamentais defenderem a transversalidade em suas ações de forma estratégica, ainda há limitação de estudos relacionados e aplicados sobre a temática na produção bibliográfica:

“(...) em contraste com a crescente referência à transversalidade na literatura sobre políticas públicas, é limitado o número de estudos que avançam para além do diagnóstico de sua necessidade ou ainda aprofundem conceitualmente o que seria essa tão desejada transversalidade (...)” (SILVA, 2011, p. 2).

A existência de novas demandas sociais diante das agendas governamentais torna necessária a compreensão da realidade e das particularidades de fatores de grupos sociais em vulnerabilidade (Ibidem). Nesse contexto, a transversalidade:

“(...) propõe que se admita as interrelações que se dão no estudo de fatos, no momento e no tempo, pela pertinência e aglomeração que nele ocorrem. Promove, através de certos conteúdos, interrelações e novas compreensões, que valorizam o esforço, a cultura e os saberes de quem aprende, outorgando sentido aos novos conhecimentos produzidos. É na convergência de diversas áreas de conhecimento que o estudo ou a análises de um objeto ou fenômeno é realizado (...)” (GÓMEZ, 2009, p. 8).

Cabe distinguir transversalidade de outros conceitos como interdisciplinaridade ou intersectorialidade que se apresentam com fundamentações técnicas, pois “(...) seu objetivo é preservar o conhecimento técnico e, ao mesmo tempo, cooperar com várias disciplinas (...)” (SERRA, 2004, p. 4, tradução nossa).

É possível compreender a importância da transversalidade no mundo contemporâneo e complexo, diante da quantidade de demandas específicas que envolvem diferentes tipos de políticas que, por muitas vezes, precisam ser integradas para gerar oportunidades de acesso à sociedade, na busca incessante pela qualidade de vida das pessoas. Enfrentar problemas perversos, em meio à complexidade atual demanda dinâmica transversal, no sentido sistêmico, atuação em rede, cooperação e inovação na construção de diálogos horizontais e verticais, a partir das interações entre os atores (BRUGUÉ, CANAL, PAYA, 2015).

A transversalidade emerge como elemento político interacional diante da complexidade existente na realidade enfrentada pela sociedade e a diversidade de pautas, inserida em um contexto com limitações técnicas, tecnológicas e estruturais-organizativas do Estado e acrescida dos crescentes níveis de especialização dos setores governamentais (SERRA, 2004).



Diante desse contexto, a transversalidade se apresenta como resposta às dificuldades de resolução acerca de determinados temas enfrentados pelo Estado, acumulando papéis entre ser um conceito e um instrumento:

“(…) A transversalidade é um conceito e um instrumento organizacional cuja função é dotar as organizações da capacidade de atuar em relação a algumas questões para as quais a organização clássica não é adequada. Ele responde às necessidades de design e de gerenciamento da organização. A transversalidade tenta dar respostas organizacionais à necessidade de incorporar temas, visões, abordagens, problemas públicos, objetivos, etc. (…)” (Ibidem, p. 4, tradução nossa).

A transversalidade assemelha-se a um componente que pode contribuir com a governança, no sentido de permitir elevar a integração, a coerência e a coordenação das ações governamentais na construção de soluções públicas. Contudo, a busca por soluções inovadoras demandadas pelo ambiente complexo ainda continua sendo um desafio, principalmente diante da estrutura burocrática tradicional.

#### *4.1.2.1 Barreiras à transversalidade*

O governo Belga apoiou um programa de pesquisa denominado BRAIN-be<sup>30</sup> (*Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks*), no qual um de seus grupos de pesquisadores vinculados ao projeto de governança e organização para o desenvolvimento de estratégias intermodais ferroviárias averiguou que, com o passar dos anos, estudos relacionados à coordenação de políticas governamentais na Europa estiveram limitados, com destaque para a diferença estrutural existente entre o nível da complexidade das políticas na atualidade e os arranjos institucionais de governança propostos no continente:

“(…) governos enfrentam cada vez mais questões políticas complexas, transversais e perversas, enquanto departamentos tradicionais e reformas administrativas como a agencificação tornaram seu aparato administrativo cada vez mais fragmentado e (...) descentralizado em seus vários níveis de governo sem o devido envolvimento (...)” (VANELSLANDER et al., 2018, p.16, tradução nossa).

A burocracia acaba se tornando um obstáculo para a inovação exigida nos dias atuais. A transversalidade emergiu como resposta crítica à burocracia, na tentativa de “(…) romper

---

<sup>30</sup> Iniciativa que financia projetos de rede de pesquisa relacionadas à investigação científica em temas interdisciplinares para geração de respostas às necessidades governamentais e apoiados por suas instituições federais científicas. Maiores informações em: [http://www.belspo.be/belspo/brain-be/intro\\_en.stm](http://www.belspo.be/belspo/brain-be/intro_en.stm)

este círculo vicioso na coordenação das estruturas organizacionais através de mecanismos burocráticos (...)” (ARIZNABARRETA, 2001, sem página, tradução nossa), visto que o princípio da especialização do trabalho tornou-se complicador para a visão sistêmica (Ibidem).

Além da burocracia, outra barreira enfrentada pela transversalidade é a própria estrutura da gestão pública, que encontra dificuldades em virtude da discrepância entre os “(...) desafios que se colocam ao desenho e implementação de políticas públicas (...)” (SERRA, 2004, p. 2) e a busca pelas soluções para os problemas existentes diante limitações das estruturas do aparelho de Estado (Ibidem). A diferença estrutural diante da complexidade contemporânea também pontuada pelos autores Brugué, Canal e Paya (2015):

“(...) O principal problema reside no contraste entre a simplicidade das nossas administrações e a complexidade dos problemas a resolver. O modus operandi administrativo clássico consiste precisamente em simplificar problemas; reduzindo-os a um campo especializado capaz de abordá-los a partir de seu conhecimento setorial (...)” (Ibidem, p. 87, tradução nossa).

Pela perspectiva das agências, o modelo burocrático Weberiano, presente nas ações das políticas setoriais, também traz impactos negativos para a governança, no sentido da falta de coordenação e de articulação apropriadas das ações governamentais, e que, por vezes, apresenta sobreposição (*overlapping*) de objetivos em programas do governo, resultando na falta de coordenação das políticas sem a entrega de resultados para os cidadãos. (JENNINGS, EWALT, 1998, PETERS, 2005).

Ainda, o problema relacionado à coordenação entre as agências governamentais na construção de políticas torna-se evidente pelo fenômeno da descentralização (e alta especialização das temáticas) das entregas de serviços e seus impactos para a vida da população, tendo em vista que, por vezes, “(...) cidadãos e empresas encontram requisitos de relatórios redundantes e necessidade de ir de um escritório para outro para obter todos os benefícios do governo (...)” (PETERS, 2005, sem página).

Outro elemento importante que impõe dificuldade à transversalidade é a coerência na atuação das agências governamentais na construção dos programas e dos resultados entregues à sociedade, considerando que “(...) podem deixar lacunas importantes nos serviços necessários, de modo que os cidadãos não recebam do governo toda a gama de serviços de que podem precisar (...)” (Ibidem, sem página).

No ambiente macro, a transversalidade aplicada a políticas setoriais de agendas encontra-se em uma linha tênue entre sua execução por agências governamentais e disputas de poder por grupos de interesse relacionados a partidos, sendo que os recursos e as construções dos programas são vistos como artifícios para almejar apoio político, no sentido de “(...) tendência à “partidarização” das políticas públicas, que são utilizadas para assegurar projetos de poder, das legendas e de indivíduos (...)” (NETO, BORGES, 2019 p. 211).

Por muitas vezes, a partir dos pactos entre agências governamentais e partidos políticos, instrumentos são criados e caracterizados por seu baixo teor e baixa capacidade de coordenação em direção ao patrimonialismo exacerbado, orientado por interesses pessoais e construção de agendas pessoais em detrimento do interesse coletivo (Ibidem). Os impactos dos resultados para a sociedade são acarretados pela construção atual do cenário governamental e político no país, que perde com esse jogo político:

“(...) Essa forma de operar tende a impor lógicas particularizadas por parte das agências federais, que se regulam mais por questões políticas e menos pelo aspecto técnico nas ações governamentais. O perfil fragmentário dos gabinetes ministeriais fez surgir, ampliou, acentuou e fortaleceu a feudalização da máquina pública em todos os níveis, e naturalizou perante os partidos o mecanismo de distribuição de cargos dos altos escalões, em troca de apoio aos projetos do governo (...)” (Ibidem, p. 211).

Torna-se importante compreender os ensinamentos de Brugué (2008) acerca das barreiras existentes à transversalidade, diante do contexto sociopolítico contemporâneo, sob três perspectivas de dificuldades apresentadas pelo autor: culturais, políticas e sociais. As dificuldades culturais expressam-se na resistência às mudanças bruscas e aos problemas acarretados em planejamentos de longo prazo, sobretudo na relação da confiança entre Estado e sociedade, diante da “(...) inércia intelectual (...)” (Ibidem, p. 6, tradução nossa) da população e do aparente sumiço da racionalidade tecnocrática (experiência em determinados campos de conhecimento científico) por tomadores de decisão nos dias atuais (Ibidem).

As dificuldades políticas acabam impactando as dificuldades culturais, diante do atual contexto político de promoções de espetáculos pelas mídias sensacionalistas diante de debates políticos sem conteúdo e com características de monólogo ao invés de guiar “(...) a persuasão, o discurso, o enfrentamento dialético e a busca por conclusão de sínteses (...)” (Ibidem, p. 7, tradução nossa) relacionados à essência da política, em si (Ibidem). E as dificuldades sociais que impactam a cidadania diante do forte processo atual de individualização a partir de buscas por soluções coletivas: “(...) essa velha ideia segundo a

qual "unidade é força" é percebida como um ridículo obsoleto, enquanto ao mesmo tempo consolida um imperativo "fique esperto" (...)” (Ibidem, p. 7, tradução nossa).

Diante das barreiras apresentadas, é possível perceber que a transversalidade ainda é um campo aberto, normalmente vinculada a políticas específicas relacionadas a minorias ou ao gênero ou a grupos vulneráveis. Entretanto, possui capacidade de ter sua percepção ampliada para soluções governamentais e aplicada a quaisquer políticas públicas, no sentido de promover a superação das dificuldades e das diversas fragmentações existentes em ações governamentais.

A integração entre as políticas presente no Relatório Brundtland, conforme apresentado no capítulo 2, permite compreender a importância da transversalidade nas políticas e como as correlações existentes entre elas se tornam importantes para a visão sistêmica. Conforme colocado pelo próprio relatório, os governos buscam elevar a capacidade na atuação dessa integração, em prol de caminhos sustentáveis para a sociedade (BRUNDTLAND, 1987).

A transversalidade dialoga diretamente com o conceito de integração de políticas (IP) apresentado por Underdal (1980), visto que há elementos comuns que possibilitam a unificação do todo, por meio dos elementos constituintes e conectivos das políticas, em prol da atuação sistêmica. Assim, a transversalidade apresenta capacidade de atuação em qualquer política, diante das interconexões que possam existir, podendo ser potencializada quando aplicada à saúde, diante da indissociabilidade da vida, contribuindo para as possibilidades de atuação pelo governo, no sentido de formulação de políticas públicas, além da aplicação na IP, considerando a harmonia existente junto às demais políticas.

Para compreender a proposta deste estudo na aplicação da transversalidade da saúde na integração de políticas, serão apresentadas duas análises iniciais que motivaram a construção do objeto desta tese.

#### *4.1.2.2 Análises sobre a transversalidade da política de saúde*

A primeira análise realizada foi em relação à publicação pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2018, vinculada ao processo de readequação das metas da Agenda 2030, no qual coordenou a ação junto a técnicos indicados pelo governo federal para participar desta construção. O processo realizado foi uma revisão das metas da Agenda proposta pela ONU, de forma a adequá-las à realidade brasileira, consolidada na publicação:

“AGENDA 2030 - ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (IPEA, 2018). Nesse documento, houve a apresentação das associações de cada meta de cada ODS com as temáticas contidas na Agenda 2030 (Ibidem).

Em um dos casos, por exemplo, foi apontada a percepção da correlação dada pelo ODS 8 (trabalho) com os demais ODS, sendo que as informações no relatório apareciam da seguinte forma: “(...) 8. Outros ODS e metas que têm correlação com a meta 8.5: ODS 4 (meta 4.5); ODS 5 (meta 5.1); e ODS 10 (meta 10.3) (...)” (Ibidem, p. 206). Nesse caso, houve a associação de três metas de outros ODS para a meta 8.5, na visão dos organizadores do trabalho. A análise realizada neste documento foi a partir da perspectiva da transversalidade da saúde, por meio da análise do ODS 3 e de suas metas associadas propostas pelos coordenadores deste exercício de readequação.

Ao analisar o total de associações apresentadas na publicação feitas para cada uma das metas contidas no documento, o resultado final verificado foi que, de um total de 2.123 metas associadas para todos os 17 ODS apresentados no estudo, somente 107 metas apresentaram associações com o ODS 3, conforme tabela 2. Assim, somente 5% das metas do ODS 3 da Agenda 2030 apresentavam algum tipo de associação entre os ODS.

**Tabela 2:** Correlação das metas do ODS 3 no processo de readequação.

| <i>ODS 1</i> | <i>ODS 2</i> | <i>ODS 3</i> | <i>ODS 4</i> | <i>ODS 5</i> | <i>ODS 6</i> | <i>ODS 7</i> | <i>ODS 8</i> | <i>ODS 9</i> | <i>ODS 10</i> | <i>ODS 11</i> | <i>ODS 12</i> | <i>ODS 13</i> | <i>ODS 14</i> | <i>ODS 15</i> | <i>ODS 16</i> | <i>ODS 17</i> |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1            | 8            | 2            | 0            | 5            | 10           | 0            | 0            | 0            | 0             | 13            | 1             | 0             | 0             | 65            | 0             | 2             |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em IPEA (2018).

Portanto, notou-se que a transversalidade relacionada à saúde na percepção do governo federal em relação à análise das correlações das metas readequadas, não apresentou importância aparente na construção de políticas públicas, visto que houve baixa dependência nas ações junto aos demais ODS, neste exercício apresentado. Este apontamento torna-se importante para a construção do objeto desta tese, visto que pode ser uma lacuna de oportunidade de conhecimento e a transversalidade da saúde pode surgir como elemento aglutinador das diferentes temáticas abordadas nas políticas contidas na Agenda 2030, podendo ser um caminho para gerar soluções inovadoras por formuladores de políticas tanto no nível nacional quanto subnacional.

Diante disso, a segunda análise foi realizada na tentativa de aplicação teórica da transversalidade na saúde eventualmente presente em publicações governamentais. Vieira (2016) publicou uma nota técnica pelo IPEA sobre impactos da política econômica em

relação à política de saúde em que há diversas correlações entre as políticas embasadas por estudos científicos. Destaca-se aqui uma delas:

“(...) Goeij et al. (2015) verificaram que as crises econômicas podem causar angústia psicológica, incluindo depressão, ansiedade, irritabilidade, negação e raiva, e que estes sintomas estão relacionados a maior frequência e ao consumo excessivo dessas bebidas. Nesse caso, a bebida alcoólica seria utilizada para aliviar os efeitos negativos sobre a saúde mental (...)” (VIEIRA, 2016, p. 12).

Essa passagem trazida por Vieira (Ibidem), na qual os autores De Goeij et al (2015) conectam crises econômicas e impactos à saúde, evidenciam a abordagem transversal da saúde de forma aplicada como exemplo para demonstrar a relação das políticas na Agenda 2030, sob o olhar dos fatores intermediários e estruturantes do modelo de Solar e Irwin (2010), permitindo identificar correlações existentes entre o ODS 3 (saúde e bem-estar) e ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico).

Assim, no exemplo acima, sob o ponto de vista do modelo de Determinantes Sociais da Saúde de Solar e Irwin (Ibidem), estabelece-se a relação entre a política de economia (fator estruturante) na correlação entre problemas econômicos existentes e geração de impactos na saúde mental (fator intermediário - psicossocial) e, conseqüentemente, correlação entre problemas de saúde mental na população e elevação da ingestão de álcool (fator intermediário - comportamental).

Diante disso e pelas características apresentadas na dinamicidade da transversalidade da saúde, compreender-se-á como a dinâmica entre os fatores pode contribuir com a geração de políticas para a construção de soluções coletivas.

#### **4.1.3 Como as políticas públicas podem afetar a saúde**

A análise da transversalidade da saúde alcança as correlações existente entre fenômenos relacionados a políticas. Analisando o estudo de Goeij et al. (2015), à luz do modelo dos Determinantes Sociais da Saúde (DSS) de Solar e Irwin (2010), é possível compreender que os fenômenos apresentados são caracterizados pela dinâmica existente entre o fator A (crise econômica – fator estruturante) podendo ser a causa do fator B (problemas de saúde mental – fator intermediário) e que este mesmo fator B também pode ser causa do fator C (consumo de bebidas alcoólicas – fator intermediário), em consonância com as correlações evidenciadas no estudo (figura 11).

**Figura 11:** Dinâmica das correlações de políticas entre fenômenos.



**Fonte:** elaboração própria.

Nesse exemplo, o fator B, caracterizado como fator intermediário de DSS, assume dois papéis: o de eventual causa e o de eventual consequência. Ou seja, na primeira relação o fator A (fator estruturante) pode ser o fator motivador (causa) do fator B (consequência), assim como, posteriormente, o fator B pode ser o fator motivador (causa) do fator C (consequência).

Cabe ressaltar que o raciocínio aqui apresentado não é linear e apresenta-se expresso por uma correlação evidenciada de forma científica. Entretanto, a relação causa-consequência na geração de efeitos não pode ser vista de forma simples, pois há outras variáveis que podem influenciar a construção de determinado fator se tornar uma causa, assim como outras variáveis que influenciam na consequência, sob o ponto de vista da complexidade.

Ragin e Becker (2009) explicam que causalidade é distinta de correlação, sendo a primeira uma forma de se compreender a lógica de maneira simples e a segunda de maneira a considerar a complexidade de variáveis que podem influenciar determinado evento. Logo, entende-se que pode haver diversos fatores, podendo ser causas, que geram a produção de outros determinados fatores; ou consequências, sendo as correlações permeáveis e dinâmicas nesse ambiente.

Como visto, a compreensão sobre a transversalidade da saúde na integração de políticas demanda dinamicidade para as correlações, que podem variar de posição entre ser fator motivador ou fator produzido. Nesse caso, expresso pelo problema de saúde mental (fator B) apresentando tal dinâmica. Aplicando o mesmo exemplo junto aos ensinamentos das Determinações Sociais da Saúde, guiados aqui pelos autores Albuquerque e Silva (2014) no sentido da crítica ao modelo de DSS acerca da carga de responsabilidade atribuída de determinado fator ao indivíduo, permite eliminar a subjetividade dada à responsabilidade situacional vivida por determinada pessoa.

Dessa forma, absorve-se que as multidimensionalidades dos motivos ou razões que influenciam na situação de saúde do indivíduo, assim como seus eventuais desdobramentos, elevam a capacidade de compreensão em relação aos processos dinâmicos subjacentes existentes no olhar sistêmico para o coletivo, podendo trilhar novos pensamentos e novas análises em relação à Integração de Políticas.

Aplicando-se a lógica das Determinações Sociais da Saúde: quando a perspectiva do consumo de álcool é vista como uma ocorrência ao invés de ser vista como responsabilidade atrelada ao indivíduo, ou seja, ao invés de individualizar o consumo de álcool (que é relacionado ao componente comportamental no modelo de DSS) foi mantido o foco no coletivo, sendo possível perceber que o olhar sistêmico pode culminar na compreensão do fator de forma coletiva por meio das correlações existentes junto às políticas.

Caso diversos indivíduos apresentem esse hábito, o consumo coletivo elevado de álcool pode aumentar a probabilidade de ocorrência (prevalência no sentido de elevação de proporção de casos na população), passando de um comportamento individual para se tornar um problema coletivo de saúde pública como, por exemplo, o alcoolismo entre indivíduos. Ainda, neste exemplo, torna-se vital compreender *a priori*, quais razões (interconectadas) levaram os indivíduos a ingerirem álcool, assim como, compreender *a posteriori*, quais eventuais desdobramentos (interconectados) foram ocasionados pelo consumo de álcool de diversas formas e que precisam ser considerados na dinâmica da transversalidade da saúde.

Novamente, a compreensão aqui não é linear, é multidimensional, na qual o olhar dessa transversalidade pode ser capaz de conectar as relações existentes, além dos problemas ou das situações que podem, porventura, serem ocasionadas nas relações de cada política envolvida em sua formulação, visando a construção de soluções coletivas.

No intuito de entender a lógica das correlações, cita-se o exemplo da revisão sistemática de Goeij et al. (2015), a qual apontou elementos importantes sobre impactos na elevação do consumo de álcool em populações de distintos países diante de crises econômicas.

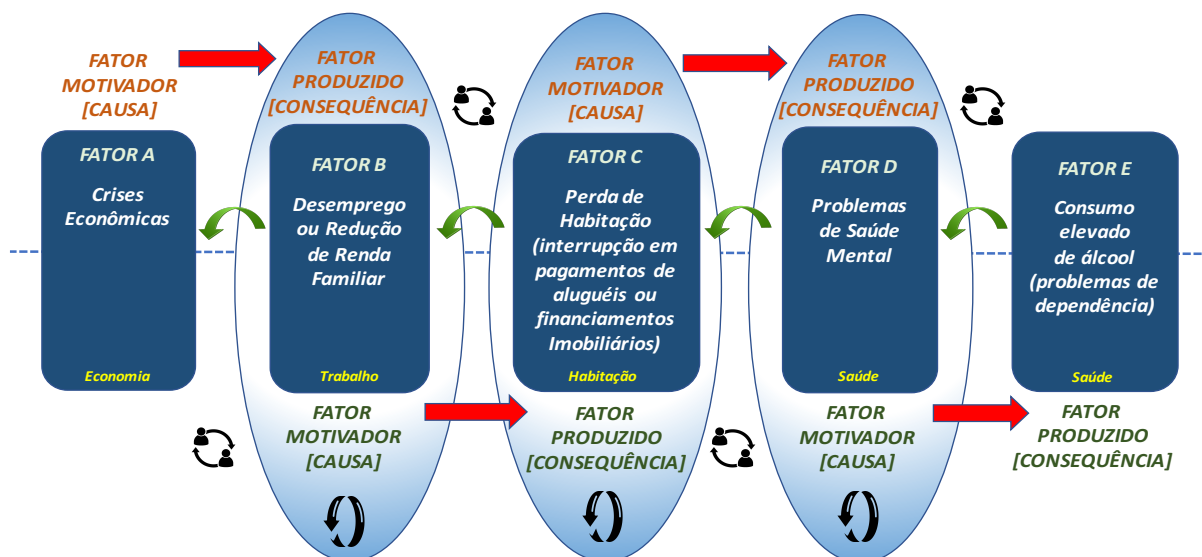
Nessa revisão, diversos estudos evidenciados foram trazidos com distintas correlações entre políticas, considerando problemas de saúde mental em indivíduos com consequentes consumos excessivos de bebidas para minimizar os efeitos negativos acarretados, como visto em: Mulia et al. (2014), estudo no qual apresentou impactos relativos às perdas econômicas e relações com estresses psicológicos (perda de empregos ou redução



na renda familiar, com consequentes dificuldades para manter os compromissos de hipotecas ou de alugueis e elevação no consumo de álcool, gerando dependência); e Zemore et al. (2013), estudo que apresentou efeitos das restrições orçamentárias com consequentes sofrimentos psicológicos (impactos em renda familiar diante de perdas de empregos e moradias e consequente elevação no consumo de álcool, gerando problemas de dependência).

Tendo como referência as correlações apontadas nesses estudos, sob o ponto de vista de formulação de políticas e a atuação do Estado, é possível entender a cadeia de correlações existentes entre as políticas envolvidas, assim como a importância dos ciclos de *feedback* pela sociedade para melhor compreensão do fenômeno (ASHBY, 1957; GEYER, 2011), no sentido de geração de conhecimento para formuladores de políticas, a partir dos desdobramentos de determinados fatores e seus respectivos impactos e simbolizados em um diagrama de correlações, conforme figura 12.

**Figura 12:** Diagrama de correlações entre políticas em De Goeij et al. (2015).



**Fonte:** elaboração própria a partir das informações em De Goeij et al. (2015).

Conforme diagrama, foi possível verificar a dinâmica existente nas correlações, sendo que um determinado fator pode se apresentar como motivador (causa) de determinado fenômeno, assim como resultado da ação (consequência). Aqui o ponto a ser destacado é a dinamicidade de determinado fator assumir um ou mais papéis, como visto nos eventos B, C e D: o fator D foi produzido pelo fator C; sendo esse produzido pelo fator B; cuja ação inicial foi o fator A.

É possível perceber como se deu o processo de construção da cadeia de correlações entre quatro distintas políticas (economia, trabalho, moradia e saúde) e como se torna importante compreender de forma sistêmica o conjunto das correlações vinculadas aos fenômenos para detecção de fatos ou fatores que culminaram em resultados negativos para a sociedade, diante da multidimensionalidade existente (MORIN, 2000; 2003).

Assim, a lógica pontual sobre um determinado fator é complexa e suas relações são multidimensionais, sendo ocasionadas por diversas implicações que podem ir de um ambiente macrossocial a um componente comportamental coletivo, assim como decisões governamentais podem levar uma situação de ordem à desordem, como preconizado pelos ensinamentos de Morin (2000; 2003) e Cairney (2012). As cadeias causais podem ser dinâmicas, com um determinado fator podendo ao mesmo tempo ser motivador ou produzido, quando visto sob a perspectiva sistêmica, dentro de uma sequência de possibilidades que variam entre ser causa ou consequência.

Importante destacar que a saúde pode estar presente em algum momento nesta correlação, seja como fator motivador ou produzido, contudo, há de considerar a ocorrência de correlações entre políticas sem a presença da saúde, tanto na averiguação dos elementos constitutivos antecedentes ao fator motivador (motivos pelos quais houve a ocorrência de determinado fator), assim como na averiguação do fator produzido e suas consequências (desdobramentos ocasionados pela constituição do fator).

#### **4.1.4 Como a transversalidade da saúde contribui com a integração de políticas**

A compreensão acerca da dinâmica existente da transversalidade da saúde pode contribuir para a construção integrada de políticas, visto que é importante compor o leque de possibilidades diante das interconexões existentes, no sentido de ampliar o entendimento de que uma ação pode gerar uma ou mais reações na complexidade das interações, a partir de alimentação por ciclos de *feedbacks* para a geração de conhecimento.

Diante disso, a transversalidade da saúde, a partir do conhecimento gerado nas cadeias de causas e consequências, pode contribuir para a compreensão sistêmica, por meio da geração de evidências entre correlações existentes, para dar suporte para a construção de políticas tanto quanto às decisões pelos formuladores. Para tanto, a lógica do Teorema de

Bayes<sup>31</sup> torna-se elemento importante para contribuir com a transversalidade da saúde em relação à integração de políticas, na construção de soluções coletivas pelo Estado nesse estudo.

O Teorema de Bayes (ou regra de Bayes) é compreendido como fórmula matemática que permite a geração de cálculos relacionados a probabilidades condicionais, tendo a redução das incertezas como elemento norteador, geralmente aplicado a abordagens subjetivistas da epistemologia, nas quais evidências darão norte às hipóteses (GOLDSCHMIDT; 1970; JOYCE, ZALTA, 2019). O exemplo abaixo resume a fórmula de Bayes quando relaciona dois eventos na construção das probabilidades do evento "A" ocorrer quando há ocorrência de "B":

$$P(A/B) = \frac{P(B/A) \times P(A)}{P(B)}$$

Compreendendo melhor a lógica apresentada pela fórmula de Bayes:  $P(A/B)$  expressa o cálculo probabilístico relacionado à ocorrência do evento A dada a ocorrência de B, ou seja, aplicando à tomada de decisão, a lógica compreende dizer que, diante de ambientes complexos incertos, torna-se importante subsidiar decisões com elementos (ou informações) para que ela se torne mais assertiva e tenha riscos minimizados. Dessa forma, quanto mais informações existentes tanto para o evento A quanto para o evento B, maior a chance de se reduzir as incertezas das decisões e elevar a probabilidade de acerto na estratégia adotada.

Tendo como referência a decisão acerca das crises econômicas e os impactos na elevação do consumo de álcool, vista no estudo de De Goeij et al. (2015), e visando seguir a linha de argumentação aplicada à transversalidade da saúde na integração de políticas para a tomada de decisão, caso os formuladores da política em questão fossem subsidiados com informações multidimensionais, a probabilidade de serem mais assertivos poderia ser maior, na tentativa de minimizar os impactos à coletividade, considerando:

- Possíveis ocorrências futuras de desdobramentos evidenciadas por estudos científicos; a realidade no país embasada por dados empíricos;

---

<sup>31</sup> Thomas Bayes foi um matemático Inglês do século XVIII que contribuiu com a ciência quando publicou o estudo "*An essay towards solving a problem in the doctrine of chances*" (1764), no qual continha um teorema que relacionava a probabilidade de determinado evento quando for embasado por um conhecimento prévio (ou *a priori*) que pode ser relacionado: o Teorema de Bayes.

- O comportamento coletivo em relação ao consumo de álcool diante de eventuais implicações de distintas políticas; e
- Os motivos pelos quais levaram à questão central na formulação da agenda para atuação em contextos de crises.

Outro elemento importante que pode elevar a assertividade da tomada de decisão é o próprio ciclo de *feedbacks*, como expresso por Ashby (1957), diante da necessidade de compreensão dos fenômenos e de como a participação social na construção da política torna-se ainda mais importante, a partir do conhecimento e das situações vivenciadas pela sociedade que servem de insumo às informações multidimensionais.

Diante disso e considerando a complexidade que envolve a decisão, tais elementos poderiam contribuir para minimizar eventuais impactos na atuação da gestão pública para prever determinadas situações futuras, visto que haveria maior probabilidade de chance de sucesso na decisão sobre mira e acerto (*targeting and hitting*) da política formulada, tendo em vista a redução das incertezas que a subsidiariam (GEYER, 2011; GOLDSCHMIDT; 1970; JOYCE, ZALTA, 2019; MOTTA, 1997).

Assim, o teorema de Bayes aparenta diálogo direto em relação à Matriz de Stacey (2007) acerca da complexidade e das formulações de políticas públicas, visto que contribui para a redução de incertezas do eixo inferior da matriz (eixo das certezas – *certainty axis*). Tal possibilidade pode ocorrer em função da geração de conhecimentos das correlações entre políticas, ou seja, a transversalidade da saúde pode gerar informações importantes para a construção de políticas, assim como pode contribuir para as estratégias a serem adotadas para seu alcance, diante da visão sistêmica contida na integração de políticas e da redução de incertezas para subsidiar as decisões pelos formuladores.

A teoria Bayesiana pode ser aplicada à tomada de decisão quando baseada em risco, em virtude das incertezas existentes de diversas variáveis, sendo o reconhecimento de padrões fundamental para dar o devido suporte para os cálculos probabilísticos (GOLDSCHMIDT; 1970; JOYCE, 2019; MOTTA, 1997). Este modelo de tomada de decisão pode ser bastante útil em ambientes (ou organizações) complexos, como o Estado, uma vez que que elencar a maior quantidade de informações sobre os componentes das variáveis, tanto *a priori* (conhecimento prévio) quanto *a posteriori* (conhecimento posterior), tornam-se relevantes para o sucesso da decisão na construção de soluções

coletivas, contribuindo para a minimização da probabilidade de erro, face às incertezas existentes:

“(…) Toma-se a decisão sob condições descritas como as de incerteza, uma vez que (...) resultantes podem assumir uma variedade de formas (...) e as probabilidades destes resultados não são conhecidas com base em algum histórico razoavelmente preciso de sua ocorrência (em cujo caso a decisão poderia ser identificada como tendo sido tomada sob "risco") (...)” (MOTTA, 1997, 35).

No capítulo 2, foi analisado o Relatório Brundtland (1987) e seu rol extensivo de propostas de integração de políticas em todo o documento. As correlações existentes entre as políticas propostas no Relatório Brundtland necessitariam se integrar aos fatores, independente se motivadores ou produzidos, visto que há cadeia de eventuais causas e consequências que gerariam impactos de diversas formas.

Com efeito, o foco da cadeia permitiria compreender o olhar do “tecido junto”, expresso por Morin (2001), na tentativa de superar o desafio da complexidade, enxergando as relações e interações existentes das unidades diante do todo. O olhar e pensamento sistêmicos para a complexidade por meio da transversalidade da saúde pode ajudar no enfrentamento da elevada fragmentação de conhecimentos constante na atualidade no enfrentamento dos problemas e das políticas (MORIN, 2000; 2003; SENGE; 2006).

Portanto, a transversalidade da saúde (TS) é a combinação das perspectivas dinâmica e sistêmica existentes nas correlações entre políticas, a partir do ponto de vista da saúde, capazes de ampliar visão e compreensão sobre determinado fenômeno complexo, diante de seus elementos conectivos, de forma a subsidiar processos de tomadas de decisão governamentais relativos ao desenho de políticas (mira e acerto), permitindo elevar a assertividade de decisores para o dimensionamento de soluções públicas para a vida.

Consequentemente, esta proposta de se ter a dinâmica da transversalidade da saúde como elemento integrador de políticas pode contribuir para que o Estado atue de forma mais precisa, em benefício da elevação de suas capacidades e eventuais adequações de suas estruturas para geração de resultados para a sociedade e, consequentemente, contribuir com a elevação capacidade das condições humanas para a sustentabilidade do planeta e para a vida das pessoas.

O olhar para a integração de políticas, a partir da dinâmica da transversalidade da saúde em benefício da vida, pode contribuir também para repensar paradigmas da concepção

biológica e sua relação saúde-doença, conforme pontuado por Capra (1982), quando expressa que é necessário que as ações governamentais norteiem as orientações para se pensar a saúde de forma coletiva e holística. Guedes, Nogueira e Camargo Jr. (2006) criticam o modelo biomédico em vigor, no sentido de que percepções existentes das relações causais do binômio da saúde-doença sejam ampliadas, não sob uma perspectiva reducionista, mas aplicando o princípio da integralidade para geração de novos parâmetros.

Na visão de Capra (1982), o modelo biomédico é essencialmente mecanicista (homem = máquina; médico = mecânico; doença = problema), sob o ponto de vista de que ter saúde significa ausência de doenças, modelo hegemônico que praticamente norteia as ações de saúde no país (KOIFMAN, 2001; BARROS, 2002). A compreensão a respeito do modelo biomédico faz com que o foco da prática médica seja biológico, no qual o corpo humano surge como receptor de doenças - entidades patológicas (KOIFMAN, 2001). A limitação na perspectiva biomédica impacta a compreensão da relação saúde-doença do indivíduo dentro de seu contexto socioeconômico (KOIFMAN, 2001; BARROS, 2002).

Para Barros (1984), compreender a medicina como “(...) técnica disciplinadora, como expressão de micropoderes difusos, pode nos levar a uma visão linear da articulação entre medicina e sociedade (...)” (Ibidem, pg. 1), visto que sob esta perspectiva, haveria ausência de resultados de saúde em benefícios da sociedade na atuação do Estado.

O mecanicismo do modelo biomédico influenciou o fenômeno da medicalização, compreendida como crescente oferta de bens e serviços médico-assistenciais e seu respectivo consumo pela sociedade, caracterizada pela dependência dos indivíduos e iniciada pelo movimento da revolução industrial que impulsionou o capitalismo, resultando nos problemas atuais de desigualdade de acesso aos serviços de saúde pela sociedade diante da concentração de renda (BARROS, 1984; 2002; ILICH, 1975). Para Ilich (1975), um dos problemas referentes à medicalização é a narrativa contundente do aparelho biomédico na relação econômica-industrial em detrimento do indivíduo, no sentido de retirada de “(...) poder de cidadão para controlar politicamente tal sistema (...)” (Ibidem, p. 1).

Em contraponto à limitação do modelo biomédico, Capra (1982) defende o conceito do holismo na política de saúde para melhor compreensão dos fenômenos e das correlações existentes, como se o universo fosse um sistema vivo e houvesse a necessidade da integração das partes para complementar o todo:

“(…) nos últimos trezentos anos, em nossa cultura, adotou-se a concepção do corpo humano como uma máquina, a ser analisado em termos de suas partes. A mente e o corpo estão separados, a doença é vista como um mau funcionamento de mecanismos biológicos, e a saúde é definida como a ausência de doença. Essa concepção agora está sendo lentamente eclipsada por uma concepção holística e ecológica do mundo, que não considera o universo uma máquina, mas um sistema vivo; essa nova concepção enfatiza a inter-relação e interdependência essenciais de todos os fenômenos e procura entender a natureza não só em termos de estruturas fundamentais, mas também em função de processos dinâmicos subjacentes (...)” (Ibidem, p. 301).

Idealiza-se, nesse contexto, um projeto governamental capaz de promover a coordenação, a articulação e a integração das ações pelo Estado, de forma holística e cooperativa, por meio da possibilidade de viabilizar a Agenda 2030 em territórios, justamente a partir da dinâmica da transversalidade da saúde na integração de políticas.

Nessa perspectiva, pode ser importante promover uma ação pública inovadora, por meio de uma atuação integrada e planejada, considerando prover as necessidades da sociedade dentro de um território, bem como ser capaz de não danificar a essência humana física e moral das pessoas. É pautar um ritmo controlado de desenvolvimento, em que o ser humano seja sustentável, evitando o colapso social para as próximas gerações. Para tanto, a transversalidade da saúde pode contribuir para integrar outras políticas para o bom funcionamento da máquina, a partir de desenhos de políticas públicas que permitam a integração e que resultem em ações práticas expressas nos programas governamentais e suas unidades de gestão.

Após devidas explicações, passa-se a construção do objeto de tese conforme método de Revisão Integrativa consoante aos ensinamentos de Ganong (1987).

## **4.2 A TRANSVERSALIDADE DA SAÚDE NA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS**

Apresenta-se a aplicação do método de Ganong (1987), conforme as seis fases para a construção da Revisão Integrativa, consoante especificações explicitadas no capítulo da estrutura metodológica.

### **4.2.1 Revisão Integrativa - Fase 1: escolha do questionamento**

Essa fase foi iniciada a partir da explicitação da questão de pesquisa, qual seja: *“a partir da transversalidade da saúde na integração de políticas públicas para a vida, é*

*possível gerar ação pública capaz de viabilizar a Agenda 2030 em territórios para o desenvolvimento?*”. Esse questionamento inicial resultou no seguinte objeto de tese: “*a transversalidade da saúde na integração de políticas*”.

Diante do cotejo da questão da pesquisa e o objeto de tese, seguiu-se para o delineamento da pergunta norteadora para a realização da estratégia da revisão integrativa, qual seja: “*a política de saúde seria realmente capaz de integrar as demais políticas públicas?*”. A partir disso, buscou-se compreender as relações entre as políticas e aprofundar o conhecimento a respeito das correlações, visto que um determinado fator isolado não é causa única de um evento, no sentido de causalidade:

“(…) Uma regra fundamental da ciência social quantitativa é que “correlação não é causalidade”. Ainda assim, os cientistas sociais rotineiramente fazem afirmações de que uma variável causa variação em outra, quando a evidência é baseada inteiramente em padrões correlacionados. O termo “causa” tem significados múltiplos e não sobrepostos. É apenas quando os críticos desafiam um pesquisador que usa evidências correlacionais de que “causa”, no sentido de conexões empíricas documentadas, é abordada (…)” (RAGIN, BECKER, 2009, p. 3, tradução nossa)

Dessa forma, utilizou-se nesse estudo a compreensão dos autores Ragin e Becker (Ibidem) quanto ao uso das correlações para tentar estabelecer as eventuais conexões entre as políticas a partir de evidências, porventura, existentes na produção científica para sustentar a construção do objeto de tese.

Diante de tal fato, e em função do propósito da revisão integrativa nesse estudo, delimitou-se inicialmente a utilização dos termos “saúde” e “política pública” como essenciais para a busca do levantamento bibliográfico.

Esta estratégia se baseou na necessidade de averiguar se a política de saúde teria a capacidade de integrar políticas, a partir das relações existentes e de sua transversalidade, de forma evidenciada na literatura. Tal averiguação contribuiria para sustentar a defesa da construção do objeto desta tese.

A segunda definição foi a utilização dos termos em inglês para captação de maior quantidade de artigos científicos, ou seja, foram definidos “*health*” e “*public policy*” como indexadores fixos, tanto em publicações nacionais como em internacionais. Termos correlatos não foram utilizados pela busca, uma vez que a delimitação daqueles escolhidos foi suficientemente abrangente para uma coleta substantiva de artigos e textos.



#### 4.2.2 Revisão Integrativa - Fase 2: busca na literatura

Nesta fase, a busca bibliográfica foi realizada por meio da técnica da pesquisa documental caracterizada como:

“(...) aquela em que os dados obtidos são estritamente provenientes de documentos, com o objetivo de extrair informações neles contidas, a fim de compreender um fenômeno; é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos; é caracterizada como documental quando essa for a única abordagem qualitativa, sendo usada como método autônomo (...)” (KRIPKA, SCHELLER, BONOTTO, 2015, p. 58).

A pesquisa documental ocorreu, inicialmente, por meio do uso do portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), como biblioteca virtual de informação científica de alta relevância. A justificativa da escolha ocorreu pela amplitude de bases contidas no portal da Capes, que possui trajetória de sucesso no meio acadêmico e é considerado como repositório que possui um dos maiores acervos do mundo<sup>32</sup>.

Alguns critérios foram utilizados para a escolha da produção inicial, sendo que a busca foi feita com o *login* ativo no sistema: obtenção da produção mais recente, sendo o período definido a partir de publicações dos últimos 5 anos (abril/2015 a abril/2020); quaisquer idiomas; quaisquer tópicos; quaisquer periódicos; quaisquer assuntos; expansão de resultados; e somente artigos revisados por pares.

Em especial, a análise da escolha das palavras-chaves que seriam combinadas com os termos previamente definidos na fase 1 se deu a partir de análise dos 17 ODS da Agenda 2030. Cada um dos ODS apresentam seus descritores específicos da expressão que traz sua explicação em forma textual, como por exemplo, o ODS 1 apresenta o texto de descrição como “(...) *Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares (...)*” (ONU, 2015, p. 17) e a palavra-chave dela retirada foi “pobreza”. Logo, foram utilizadas palavras-chaves relacionadas ao (s) significado (s) de cada ODS de forma estratégica (e com sua tradução em inglês), combinando-as com os termos em inglês “HEALTH” e “PUBLIC POLICY”, visando obtenção de maior produção e que pudesse refletir o objeto desta tese.

---

<sup>32</sup> [http://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=66&Itemid=122](http://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=122)

Cabe ressaltar que não houve utilização de termos correlatos nas buscas, devido à especificidade contida na pergunta e sustentação na argumentação desse estudo.

Para não haver limitação e explorar diferentes possibilidades, foram realizadas duas buscas: a primeira, conforme tabela 3, consta a combinação dos descritores somente com um termo específico vinculado aos 17 ODS; enquanto a segunda ocorreu com dois termos combinados com os descritores, conforme tabela 4. Cabe ressaltar que, diante da limitação textual descritiva dos ODS na Agenda 2030, termos específicos também foram retirados contidos nas descrições das metas dos respectivos ODS.

**Tabela 3:** Resultados para a busca bibliográfica com um termo na Capes.

| <b>TERMOS PARA A BUSCA</b>                    | <b>Capes</b> |
|---|--------------|
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and POVERTY        | 364          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and HUNGER         | 47           |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and WELL-BEING     | 351          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and EDUCATION      | 1.457        |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and GENDER         | 463          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and WATER          | 268          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and ENERGY         | 244          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and EMPLOYMENT     | 360          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and INFRASTRUCTURE | 203          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and INEQUALITY     | 269          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and CITY           | 457          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and CONSUMPTION    | 445          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and CLIMATE        | 260          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and OCEAN          | 24           |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and ECOSYSTEM      | 63           |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and VIOLENCE       | 280          |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and PARTNERSHIP    | 173          |
|   | <b>5.728</b> |

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 4:** Resultados para a busca bibliográfica com um termo na Capes.

| <b>TERMOS PARA A BUSCA</b>   | <b>Capes</b> |
|--|--------------|
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and POVERTY) OR ("PUBLIC POLICY" and VULNERABILITY)</i> | 192          |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and HUNGER) OR ("PUBLIC POLICY" and NUTRITION)</i>      | 373          |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and WELL-BEING)</i>                                     | 287          |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and EDUCATION) OR ("PUBLIC POLICY" and OPPORTUNITY)</i> | 1.282        |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and GENDER) OR ("PUBLIC POLICY" and WOMEN)</i>          | 839          |

|   |               |
|---|---------------|
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and WATER) OR ("PUBLIC POLICY" and SANITATION)</i>             | 424           |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and ENERGY) OR ("PUBLIC POLICY" and ACCESS)</i>                | 1.827         |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and EMPLOYMENT) OR ("PUBLIC POLICY" and "ECONOMIC GROWTH")</i> | 435           |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and INFRASTRUCTURE) OR ("PUBLIC POLICY" and TECHNOLOGY)</i>    | 1.260         |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and INEQUALITY) OR ("PUBLIC POLICY" and DEVELOPMENT)</i>       | 1.459         |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and CITY) OR ("PUBLIC POLICY" and DISASTERS)</i>               | 532           |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and CONSUMPTION) OR ("PUBLIC POLICY" and PRODUCTION)</i>       | 640           |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and CLIMATE) OR ("PUBLIC POLICY" and MITIGATION)</i>           | 308           |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and OCEAN) OR ("PUBLIC POLICY" and FISHING)</i>                | 39            |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and ECOSYSTEM) OR ("PUBLIC POLICY" and BIODIVERSITY)</i>       | 78            |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and VIOLENCE) OR ("PUBLIC POLICY" and PARTICIPATION)</i>       | 771           |
| <i>HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and PARTNERSHIP) OR ("PUBLIC POLICY" and DATA)</i>             | 1.968         |
|   | <hr/>         |
|   | <b>12.714</b> |

**Fonte:** elaboração própria.

Após a geração dos resultados das bases, o primeiro critério para seleção foi a acessibilidade a uma ferramenta que pudesse permitir o *download* de todos os artigos para proceder efetivamente com a análise. Desta forma, a base *Web of Science*<sup>33</sup> (*WoS*) foi selecionada inicialmente tendo em vista o *software EndNote*<sup>34</sup>, ferramenta na qual foi possível realizar o *download* completo da base, tanto de informações quanto dos arquivos na extensão “pdf” de cada um deles.

Assim, a busca pela base foi repetida exclusivamente no banco da *WoS*. Foram obtidos 1.712 artigos para a combinação dos termos com duas palavras-chaves dos ODS e 696 artigos para a combinação dos termos com uma palavra-chave. Dado o tempo hábil para análise de cada um dos artigos, face à quantidade encontrada para buscar conformidade com o objeto de tese, optou-se por realizar o *download* da busca com uma palavra-chave somente para a análise, conforme expresso na tabela 5.

<sup>33</sup> <https://clarivate.com/webofsciencelgroup/solutions/web-of-science/>

<sup>34</sup> <https://endnote.com/>

**Tabela 5:** Resultados para a busca bibliográfica em WoS.

| <i>TERMOS PARA A BUSCA</i>                    | <i>WEB OF SCIENCE</i> |
|---|-----------------------|
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and POVERTY        | 44                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and HUNGER         | 5                     |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and WELL-BEING     | 49                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and EDUCATION      | 144                   |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and GENDER         | 62                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and WATER          | 21                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and ENERGY         | 16                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and EMPLOYMENT     | 32                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and INFRASTRUCTURE | 27                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and INEQUALITY     | 65                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and CITY           | 71                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and CONSUMPTION    | 65                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and CLIMATE        | 24                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and OCEAN          | 2                     |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and ECOSYSTEM      | 13                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and VIOLENCE       | 29                    |
| HEALTH and "PUBLIC POLICY" and PARTNERSHIP    | 27                    |
|   | <b>696</b>            |

**Fonte:** elaboração própria.

Procedeu-se com um primeiro filtro de limpeza da base sob o critério de duplicação de artigos, eliminando 214 dos 696. Na sequência, um segundo filtro na produção dos 482 artigos restantes foi aplicado, sob critérios de exclusão por leitura do título, do resumo e do texto completo para encontrar a defesa do objeto de tese, mantendo, ao final, 433 artigos na base. Assim, elaborou-se o cálculo amostral da produção restante, uma vez que a teoria do limite central prevê a relação entre o tamanho da amostra e seu poder de representação do universo estudado (FIELD, 2009), resultando em 78 artigos da produção.

Após o início da análise da amostra, quando atingidos quase 40% da produção, notou-se que havia diversos artigos sem expressar a relação procurada na revisão integrativa sobre o objeto de tese (havia diversos artigos de escopo de doenças ou de práticas clínicas, por exemplo). Ao analisar a descoberta relativa à baixa presença de correlações durante a análise da produção bibliográfica encontrada, percebeu-se que os artigos relativos a revisões científicas continham as correlações entre políticas, permitindo apresentar evidências de estudos realizados e comprobatórios da relação da saúde com demais políticas.

#### 4.2.2.1 Necessidade de adaptação no método de Revisão Integrativa

Após a verificação de que os artigos de revisões científicas continham as correlações buscadas, compreendeu-se que a busca bibliográfica poderia ser mais efetiva se utilizadas bases apropriadas de revisões científicas para a conformidade do objeto de tese. Os trabalhos de revisão científica são conceituados como:

“(...) estudos que analisam a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou um relatório do estado-da arte sobre um tópico específico, evidenciando novas ideias, métodos, subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada (...)” (NORONHA, FERREIRA, 2000, p. 191).

Assim, é possível notar que os artigos de revisões podem apresentar maior qualidade científica, pois são somatórias de evidências discutidas no estado-da-arte de determinada temática e podem contribuir para gerar novas ideias para o desenvolvimento de novos projetos de pesquisa. Nesse sentido, analisou-se quais bases de revisões científicas poderiam ser melhores para efeitos dos critérios sobre a quantidade de produção e facilidade de *download* dos artigos para reaplicação das fases da revisão integrativa.

Duas bases foram escolhidas, dentro dos critérios estabelecidos para a nova busca por artigos de revisão: PUBMED NCBI<sup>35</sup> e HEALTH SYSTEMS EVIDENCE (HES)<sup>36</sup>. Para a nova busca, foram mantidas as mesmas palavras-chaves para cada ODS e a combinação com o uso de “HEALTH” e “PUBLIC POLICY”, além dos critérios de produção mais recente (últimos 5 anos) e somente artigos de revisão. O levantamento bibliográfico encontrado (de ambas as bases) consta na tabela 6, com sua totalidade de artigos.

**Tabela 6:** Resultados para a busca bibliográfica em NCBI e HES.

| <b>TERMOS PARA A BUSCA</b>  | <b>NCBI</b> | <b>HES</b> |
|---|-------------|------------|
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and POVERTY) OR ("PUBLIC POLICY" and VULNERABILITY) | 10          | 3          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and HUNGER) OR ("PUBLIC POLICY" and NUTRITION)      | 9           | 5          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and WELL-BEING)                                     | 6           | 8          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and EDUCATION) OR ("PUBLIC POLICY" and OPPORTUNITY) | 28          | 127        |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and GENDER) OR ("PUBLIC POLICY" and WOMEN)          | 21          | 9          |

<sup>35</sup> <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/>

<sup>36</sup> <https://www.healthsystemsevidence.org/>

|  |            |            |
|--|------------|------------|
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and WATER) OR ("PUBLIC POLICY" and SANITATION)             | 3          | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and ENERGY) OR ("PUBLIC POLICY" and ACCESS)                | 36         | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and EMPLOYMENT) OR ("PUBLIC POLICY" and "ECONOMIC GROWTH") | 6          | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and INFRASTRUCTURE) OR ("PUBLIC POLICY" and TECHNOLOGY)    | 16         | 5          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and INEQUALITY) OR ("PUBLIC POLICY" and DEVELOPMENT)       | 35         | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and CITY) OR ("PUBLIC POLICY" and DISASTERS)               | 7          | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and CONSUMPTION) OR ("PUBLIC POLICY" and PRODUCTION)       | 14         | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and CLIMATE) OR ("PUBLIC POLICY" and MITIGATION)           | 6          | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and OCEAN) OR ("PUBLIC POLICY" and FISHING)                | 0          | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and ECOSYSTEM) OR ("PUBLIC POLICY" and BIODIVERSITY)       | 1          | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and VIOLENCE) OR ("PUBLIC POLICY" and PARTICIPATION)       | 15         | 0          |
| HEALTH and ("PUBLIC POLICY" and PARTNERSHIP) OR ("PUBLIC POLICY" and DATA)             | 36         | 5          |
|  | <b>249</b> | <b>162</b> |

**Fonte:** elaboração própria.

Foi possível perceber a falta de produção para busca em ambas as bases, pois havia ODS sem literatura específica (“0” em vermelho destacado na tabela). Diante disso, eliminou-se o uso das palavras-chaves da combinação com os termos de busca para ampliar o levantamento bibliográfico, sendo que a base da PUBMED NCBI escolhida por ter apresentado maior quantidade de artigos disponíveis, apesar de ambas as bases ofertarem a possibilidade de fazer o *download* da produção.

Portanto, foi feita a busca completa da produção utilizando os termos “HEALTH” e “PUBLIC POLICY” e os seguintes critérios: produção nos últimos 5 anos; e artigos de revisões de textos, gerando 480 artigos (n = 480) nesta fase 2.

#### 4.2.3 Revisão Integrativa - Fase 3: coleta de dados

Seguindo o modelo de Ganong (1987), essa fase foi iniciada realizando a obtenção completa da base, optando em analisá-la por inteiro, tornando desnecessária a utilização do cálculo amostral. Interessante ressaltar que a busca para a obtenção dos 480 artigos de revisões sistemáticas foi realizada de forma manual, sendo considerada exitosa, tendo em

vista a obtenção de 100% dos artigos para análise. Tal obtenção se deu em função da autorização existente de acesso a bases nacionais e internacionais, em virtude das parcerias pela Fundação Oswaldo Cruz, pela Universidade de Brasília e pela *University of Pittsburgh*<sup>37</sup> junto a diversos sites de periódicos (revistas e/ou jornais) e bibliotecas virtuais.

Os critérios da limpeza da base foram mantidos, conforme estabelecido anteriormente, sendo que não houve repetição de artigos. Procedeu-se, então, com a seleção da produção a partir dos seguintes critérios: acesso ao arquivo (leitura *on-line* na base ou arquivo com extensão “pdf”); leitura do título, do resumo e do texto completo.

Foram excluídos 401 de 480 artigos, uma vez que muitos estavam relacionados a revisões de escopo de doenças específicas ou práticas clínicas, por exemplo, sem a presença das correlações buscadas. Portanto, foram mantidos 79 artigos (n = 79) como produção final, apta para a análise, a partir de estudos científicos publicados que corroboraram a compreensão das relações entre políticas públicas.

#### **4.2.4 Revisão Integrativa - Fase 4: análise crítica dos estudos encontrados**

Esta fase foi norteada pelos conceitos de Triviños (1987) e de Bardin (2011) para a análise de conteúdo, a partir das orientações relativas ao estágio de “descrição analítica” para a construção da fase 4.

Os 79 artigos foram submetidos para geração de insumos acerca das correlações, na busca por evidências cientificamente comprovadas contidas na literatura de revisões. Dessa forma, as correlações das políticas entre os fatores evidenciados foram identificadas, tomando como referência a política de saúde. Foi construído um sistema de evidência, consoante ao modelo eleito, no qual foi possível estabelecer o total de 671 correlações comprovadas por estudos científicos contidos nas revisões, conforme anexo III. Para cada publicação, foi possível elencar as informações pertinentes como: referência bibliográfica, objetivo de revisão, ano, língua, local de produção e link para acesso.

Ao analisar a produção, considerando a pergunta que norteou a revisão, era possível averiguar que havia correlações de distintas políticas, mas sem a devida identificação. A partir deste fato, notou-se que a própria Agenda 2030 permitiria atrelar a essência de cada fator, junto ao acordo global da ONU, a partir das 169 metas disponíveis distribuídas pelos

---

<sup>37</sup> Universidade na qual foi realizado o doutorado sanduíche do autor.

seus 17 ODS. As metas da Agenda, portanto, foram definidas como categoria de análise *a posteriori*, as quais emergiram na fase de tratamento dos dados, sendo possível identificar cada uma das correlações de forma precisa ou aproximada.

Assim, diante da quantidade de metas e de correlações encontradas a partir da pesquisa bibliográfica, foi decidido realizar a análise de forma integrada, gerando um sistema de evidências, conforme Anexo IV.

Procedeu-se, então, com a identificação dos fatores. Entretanto, houve algumas correlações que não foram passíveis de verificação, conforme apontamentos constantes como limitações da Agenda 2030 no Apêndice A. Importante deixar claro que não foi produzido o estado-da-arte referente ao conteúdo dos artigos nesta revisão integrativa. O produto gerado é o corpo de correlações pertinentes às políticas expressas na produção analisada, utilizando a Agenda 2030 como referência para encaixe do fator ao ODS que representava a política.

Diante disso, foi possível produzir, a partir da ótica da transversalidade da saúde em relação à produção acadêmica mais recente (últimos 5 anos), as correlações mais atuais entre políticas das mais diversas formas, gerando importantes vestígios de lacunas temáticas no estado-da-arte de produção bibliográfica.

A produção de artigos analisada apresentava publicações realizadas em quatro diferentes línguas, sendo 73 em inglês (92%); 3 em espanhol (4%); 2 em português (3%); e 1 em holandês (1%). Referente ao sistema de evidências gerado, dos 79 artigos de revisão, somente 4 (5%) manifestaram conflitos de interesses na sua construção, sendo o restante não apresentando conflitos e sem aparente menção no artigo. Houve 62 artigos de revisões (78,48%) publicados por meio de colaboração entre instituições e entre autores.

Além disso, foi possível perceber que a produção bibliográfica estudada apresentava representação relacionada ao ciclo da vida, com estudos sobre diferentes políticas que se vinculavam desde o nascer de uma criança, sua infância e adolescência, idade adulta e até a velhice.

O ano de publicações referentes à produção de artigos na base PUBMED NBCI sobre revisões resultaram na seguinte análise:

- 13 artigos publicados em 2015;
- 19 artigos publicados em 2016;
- 23 artigos publicados em 2017;



- 12 artigos publicados em 2018;
- 13 artigos publicados em 2019.

Cabe registrar que houve artigos publicados em 2020 e que foram encontrados na base para a combinação utilizada, entretanto, foram eliminados na fase de filtrações, não resultando na permanência deste estudo. O anexo III contém todas as 671 correlações entre políticas, de acordo com planilha apresentada no capítulo metodológico.

A partir das correlações na produção bibliográfica, foram elencadas 123 metas da produção em relação à Agenda 2030, o que equivale a 72,78% do seu cobrimento, sendo que o total de metas elencadas foi de 927. O ODS que mais apresentou produções científicas (retirando-se deste rol o ODS 3) foi o ODS 10 (redução de desigualdades) com 47 artigos fazendo menção a estudos relacionados. A média geral de metas por artigos foi de 2,3.

A percepção da academia em relação à Agenda 2030 e o seu grau de relação ou de conhecimento dela foi possível a partir da produção sobre revisão contida na base PUBMED NCBI. Para tanto, foi realizada uma busca dentro de cada artigo para saber se havia menção na escrita do texto sobre a Agenda 2030 e/ou aos ODS propostos pela ONU.

O resultado foi que somente em 6 artigos houve algum tipo de menção, fato que representa 7,59% do levantamento bibliográfico analisado na base da PUBMED NCBI sobre revisões. Este indicativo expressa baixo grau de relação ou conhecimento da própria Agenda 2030 pelos pesquisadores acadêmicos a respeito de um compromisso internacional pactuado de forma global, mas que, efetivamente, não aparece sendo referenciado de forma mais evidente na escrita da produção analisada dos últimos 5 anos, inclusive, coincidente com o ano de criação e de seu lançamento.

Foram elaboradas duas tabelas para auxiliar na compreensão da análise da produção sob o ponto de vista quantitativo. A tabela 7 corresponde aos efeitos da análise que relacionou o quantitativo de produção e a vinculação respectiva a cada um dos ODS. Por exemplo: sem considerar ODS 3 (saúde), o ODS 10 foi o que mais teve produções científicas, com total de 47 artigos enquanto o ODS 1 apresentou a maior média de metas por artigos equivalente ao registro de 3,4 acerca de estudos da erradicação da pobreza, seguido do ODS 5 com registro de 3,3 de média de metas por artigos.

**Tabela 7:** Análise de produção: quantitativo de artigos e vinculações às metas.

| <i>ODS E DESCRIÇÃO</i>                  | <i>NÚMERO DE ARTIGOS POR ODS</i> | <i>NÚMERO DE METAS IDENTIFICADAS POR ODS</i> | <i>MÉDIA DE METAS POR ARTIGOS</i> |
|---|----------------------------------|--|-----------------------------------|
| 1 ERRADICAÇÃO DA POBREZA                | 37                               | 124  | 3,4                               |
| 2 FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL   | 30                               | 57   | 1,9                               |
| 3 SAÚDE E BEM-ESTAR                     | 79                               | 167  | 2,1                               |
| 4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE                 | 26                               | 70   | 2,7                               |
| 5 IGUALDADE DE GÊNERO                   | 16                               | 53   | 3,3                               |
| 6 ÁGUA LIMPA E SANEAMENTO               | 14                               | 34   | 2,4                               |
| 7 ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL             | 5                                | 11   | 2,2                               |
| 8 TRABALHO DECENTE E CRESC. ECONÔMICO   | 30                               | 66   | 2,2                               |
| 9 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA  | 4                                | 7  | 1,8                               |
| 10 REDUÇÃO DE DESIGUALDADES             | 47                               | 135  | 2,9                               |
| 11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS   | 27                               | 56   | 2,1                               |
| 12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS      | 13                               | 20   | 1,5                               |
| 13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA G. DO CLIMA    | 12                               | 27   | 2,3                               |
| 14 VIDA ABAIXO DA ÁGUA                  | 3                                | 8  | 2,7                               |
| 15 VIDA TERRESTRE                       | 5                                | 14   | 2,8                               |
| 16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES | 32                               | 58   | 1,8                               |
| 17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO   | 13                               | 20   | 1,5                               |

**Fonte:** elaboração própria.

A tabela 8 corresponde à análise da cobertura do total de metas da Agenda 2030 e a relação junto aos artigos evidenciados. Foi possível verificar que há baixa produção bibliográfica de revisões para alguns ODS, tendo em vista a quantidade de metas encontradas em relação ao seu total na Agenda 2030, representados em percentual, por exemplo, como visto nos ODS 9 (37,5%), ODS 14 (40%) e ODS 17 (42,1%).

Tais vazios encontrados possivelmente indicam lacunas de conhecimento científico e oportunidades de campo para futuras revisões que relacionem a política de saúde e as demais políticas. Em contraponto, foi obtido 100% de representação das metas para os ODS 1, 3, 5, 7 e 11, indicando que há elevado número de produção que relaciona saúde com as políticas respectivas.

**Tabela 8:** Análise da produção do estudo: relação de metas e de artigos.

| <i>ODS E DESCRIÇÃO</i>                  | <i>METAS<br/>PREVISTAS<br/>NA AGENDA<br/>2030</i> | <i>METAS<br/>CONTEMPLADAS<br/>NOS ARTIGOS</i> | <i>PERCENTUAL<br/>ENCONTRADO</i> |
|---|---|---|----------------------------------|
| 1 ERRADICAÇÃO DA POBREZA                | 7   | 7   | 100                              |
| 2 FOME ZERO E AGRICULTURA               | 8   | 6   | 75                               |
| 3 SAÚDE E BEM-ESTAR                     | 13  | 13  | 100                              |
| 4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE                 | 10  | 8   | 80                               |
| 5 IGUALDADE DE GÊNERO                   | 9   | 9   | 100                              |
| 6 ÁGUA LIMPA E SANEAMENTO               | 8   | 6   | 75                               |
| 7 ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL             | 5   | 5   | 100                              |
| 8 TRABALHO DECENTE E CRESC. EC.         | 12  | 9   | 75                               |
| 9 INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA  | 8   | 3   | 37,5                             |
| 10 REDUÇÃO DE DESIGUALDADES             | 10  | 8   | 80                               |
| 11 CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS   | 10  | 10  | 100                              |
| 12 CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS      | 11  | 7   | 63,6                             |
| 13 AÇÃO CONTRA A MUDANÇA G. DO CLIMA    | 5   | 4   | 80                               |
| 14 VIDA ABAIXO DA ÁGUA                  | 10  | 4   | 40                               |
| 15 VIDA TERRESTRE                       | 12  | 7   | 58,3                             |
| 16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES | 12  | 9   | 75                               |
| 17 PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO   | 19  | 8   | 42,1                             |

**Fonte:** elaboração própria.

A tabela 9 indica a quantidade de representação encontrada para cada meta da Agenda 2030 e o seu percentual em relação ao total encontrado para o ODS. Seguem alguns exemplos de metas que mais tiveram quantitativo de correlações expresso no levantamento bibliográfico:

- ODS 1: meta 1.3 (33 correlações) - Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis;
- ODS 3: meta 3.4 (49 correlações) - Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis por meio da prevenção e do tratamento e promover a saúde mental e o bem-estar;
- ODS 10: meta 10.3 (34 correlações) - Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito.

**Tabela 9:** Representação das metas da Agenda 2030 na produção analisada<sup>38</sup>.

| METAS | ODS 1     | ODS 2     | ODS 3     | ODS 4     | ODS 5     | ODS 6     | ODS 7    | ODS 8     | ODS 9    | ODS 10    | ODS 11    | ODS 12   | ODS 13   | ODS 14   | ODS 15   | ODS 16    | ODS 17    |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|
| 1     | 22 (17,7) | 26 (45,6) | 4 (2,4)   | 13 (18,6) | 10 (18,9) | 11 (32,4) | 3 (27,3) | 3 (4,5)   | 3 (42,9) | 19 (14,1) | 11 (19,6) | 0 (0,0)  | 8 (29,6) | 2 (25,0) | 3 (21,4) | 26 (44,8) | 0 (0,0)   |
| 2     | 25 (20,2) | 16 (28,1) | 5 (3,0)   | 12 (17,1) | 10 (18,9) | 5 (14,7)  | 3 (27,3) | 3 (4,5)   | 1 (14,3) | 33 (24,4) | 10 (17,9) | 3 (15,0) | 8 (29,6) | 2 (25,0) | 3 (21,4) | 8 (13,8)  | 0 (0,0)   |
| 3     | 33 (26,6) | 6 (10,5)  | 18 (10,8) | 6 (8,6)   | 6 (11,3)  | 6 (17,6)  | 2 (18,2) | 13 (19,7) | 0 (0,0)  | 34 (25,2) | 7 (12,5)  | 0 (0,0)  | 7 (25,9) | 3 (37,5) | 2 (14,3) | 7 (12,1)  | 0 (0,0)   |
| 4     | 26 (21,0) | 7 (12,3)  | 49 (29,3) | 6 (8,6)   | 8 (15,1)  | 6 (17,6)  | -        | 4 (6,1)   | 3 (42,9) | 31 (23,0) | 1 (1,8)   | 7 (35,0) | -        | 0 (0,0)  | 1 (7,1)  | 0 (0,0)   | 0 (0,0)   |
| 5     | 4 (3,2)   | 0 (0,0)   | 8 (4,8)   | 10 (14,3) | 3 (5,7)   | 0 (0,0)   | -        | 21 (31,8) | 0 (0,0)  | 0 (0,0)   | 6 (10,7)  | 3 (15,0) | -        | 0 (0,0)  | 2 (14,3) | 0 (0,0)   | 0 (0,0)   |
| 6     | -         | -         | 6 (3,6)   | 9 (12,9)  | 5 (9,4)   | 5 (14,7)  | -        | 7 (10,6)  | -        | 2 (1,5)   | 8 (14,3)  | 1 (5,0)  | -        | 0 (0,0)  | 0 (0,0)  | 1 (1,7)   | 1 (5,0)   |
| 7     | -         | -         | 5 (3,0)   | 10 (14,3) | -         | -         | -        | 4 (6,1)   | -        | 13 (9,6)  | 3 (5,4)   | 0 (0,0)  | -        | 0 (0,0)  | 0 (0,0)  | 7 (12,1)  | 0 (0,0)   |
| 8     | -         | -         | 41 (24,6) | -         | -         | -         | -        | 10 (15,2) | -        | -         | -         | 3 (15,0) | -        | -        | 0 (0,0)  | 0 (0,0)   | 0 (0,0)   |
| 9     | -         | -         | 16 (9,6)  | -         | -         | -         | -        | 1 (1,5)   | -        | -         | -         | -        | -        | -        | 2 (14,3) | 1 (1,7)   | 0 (0,0)   |
| 10    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | 0 (0,0)   | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | 2 (3,4)   | 1 (5,0)   |
| 11    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | 1 (5,0)   |
| 12    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | 2 (10,0)  |
| 13    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | 0 (0,0)   |
| 14    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | 2 (10,0)  |
| 15    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | 1 (5,0)   |
| 16    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | 10 (50,0) |
| 17    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | 2 (10,0)  |
| 18    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | 0 (0,0)   |
| 19    | -         | -         | -         | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | 0 (0,0)   |
| a     | 3 (2,4)   | 1 (1,8)   | 4 (2,4)   | 4 (5,7)   | 1 (1,9)   | 0 (0,0)   | 2 (18,2) | 0 (0,0)   | 0 (0,0)  | 0 (0,0)   | 4 (7,1)   | 2 (10,0) | 0 (0,0)  | 0 (0,0)  | 1 (7,1)  | 4 (6,9)   | -         |
| b     | 11 (8,9)  | 0 (0,0)   | 2 (1,2)   | 0 (0,0)   | 1 (1,9)   | 1 (2,9)   | 1 (9,1)  | 0 (0,0)   | 0 (0,0)  | 1 (0,7)   | 5 (8,9)   | 0 (0,0)  | 4 (14,8) | 0 (0,0)  | 0 (0,0)  | 2 (3,4)   | -         |
| c     | -         | 1 (1,8)   | 2 (1,2)   | 0 (0,0)   | 9 (17,0)  | -         | -        | -         | 0 (0,0)  | 2 (1,5)   | 1 (1,8)   | 1 (5,0)  | -        | 1 (12,5) | 0 (0,0)  | -         | -         |
| d     | -         | -         | 7 (4,2)   | -         | -         | -         | -        | -         | -        | -         | -         | -        | -        | -        | -        | -         | -         |

Fonte: elaboração própria.

<sup>38</sup> Número em parênteses expressa o percentual do resultado em relação ao total de artigos encontrados por ODS.

A partir dos ensinamentos de Granovetter (1973), foi realizado um estudo para demonstração das relações existentes entre os ODS da Agenda 2030 constantes nos artigos selecionados da revisão integrativa. Para tanto, foram identificados aqueles que possuíam temáticas compartilhadas, a partir do sistema de evidências criado. O número de artigos encontrados compartilhados por par de ODS foi utilizado como representante do peso do laço para a elaboração de duas matrizes para compreensão sistêmica: uma com a presença de todos os ODS e a outra retirando o ODS 3.

Granovetter (1973), por meio da técnica de análise de redes sociais, define a teoria dos laços como aquela que permite relacionar o grau de conexão entre atores pertencentes à determinada rede, sejam laços fortes, fracos ou ausentes. O fator interessante desta teoria é que os pontos fracos são elementos estratégicos na teoria dos laços, a partir da construção de pontes (*bridges*) que ligam atores que pertencem à grandes *clusters*, mas que não se conectam (ou não participam do mesmo círculo) entre si (GRANOVETTER, 1973; 1983; KAUFMAN, 2012).

Apesar da forte relação ou grau de coesão entre os atores em clusters, geralmente “(...) nas redes de “Laços Fortes” há uma identidade comum, as dinâmicas geradas nessas interações não se estendem além dos clusters (...)” (KAUFMAN, 2012. p. 208). Diante disso, os laços fracos, por meio das pontes, podem conectar informações entre atores isolados, de forma a gerar inovação para a integração da sociedade e dos sistemas fragmentados e com baixo grau de coesão (GRANOVETTER, 1973; 1983; KAUFMAN, 2012).

Em decorrência da aplicação lógica de Granovetter (1973) – aqui utilizada junto às políticas ao invés de atores ou indivíduos – percebeu-se a possibilidade de analisar as correlações das políticas por meio das conexões expressas por laços visando compreender o grau de relação existente entre elas e, assim, poder analisar a coesão existente nas políticas expressas pelos ODS da Agenda 2030.

Diante disso e aplicando ao contexto da discussão sobre as correlações das políticas, foram elaboradas matrizes de compartilhamento dos artigos entre os ODS, conforme tabelas 10 e 11. A elaboração de tais matrizes, portanto, visou demonstrar as relações entre os ODS da Agenda 2030 existentes nos artigos selecionados na revisão integrativa, a partir da compreensão do conteúdo transacional, no sentido de compartilhamento de elementos entre atores de uma determinada rede (TICHY, TUSHMAN, FOMBRUN, 1979).

Porquanto, duas definições devem ser destacadas: a primeira diz respeito à identificação de quais artigos possuíam temáticas compartilhadas entre cada par de ODS; e a segunda refere-se ao número de artigos encontrados que compartilham cada par de ODS, cuja definição foi a de representante do peso do laço de cada um dos pares de ODS para a constituição da rede.

A partir desse levantamento dos artigos compartilhados entre ODS, foram utilizados padrões de distribuição do número de laços entre ODS para definição do peso das relações entre os seus pares, uma vez que não há um consenso sobre parâmetros de distinção de medidas de redes para o peso dos laços (BORGATTI, EVERETT, 2006).

Dessa forma, quartis foram definidos como critério de corte dos laços médios e fortes, sendo que a escolha foi justificada pelo fato de o número de laços seguir uma distribuição não paramétrica (FIELD, MILES, FIELD, 2012). As escolhas das representações gráficas tiveram, portanto, os seguintes quartis como base: para os laços com pesos médios, valores situados entre o 2º e 3º quartis; e para os laços com pesos fortes, valores acima do 3º quartil.

Cabe destacar que todos os ODS apresentaram pelo menos 1 artigo compartilhado com outro ODS, ou seja, não houve nenhum par sem ter compartilhamento, o que evidencia o grau forte de coesão existente entre as políticas, conforme verificado na representação dos gráficos dos laços fortes e médios, respectivamente, para o exercício com a presença dos ODS.

Em paralelo, foi realizado um exercício parecido retirando os resultados encontrados para o ODS 3, visando averiguação da relevância da política de saúde neste contexto da Integração de Políticas. Os gráficos 1 e 2 representam os laços fortes e médios, respectivamente, para o exercício realizado com e sem a presença do ODS 3.

Após a análise dos os gráficos gerados, pode-se afirmar que as políticas apresentam alto grau de integração, expressas por sua transversalidade contida na coesão junto às demais políticas, dada a presença de estudos correlacionados e pelo compartilhamento de laços que não apresentou nenhum sem conexão (vazio).

**Tabela 10:** Sistema de evidências: compartilhamento para todos os ODS.

|               | ODS 1 | ODS 2 | ODS 3 | ODS 4 | ODS 5 | ODS 6 | ODS 7 | ODS 8 | ODS 9 | ODS 10 | ODS 11 | ODS 12 | ODS 13 | ODS 14 | ODS 15 | ODS 16 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>ODS 2</b>  | 16    |       |       |       |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 3</b>  | 37    | 30    |       |       |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 4</b>  | 17    | 13    | 26    |       |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 5</b>  | 9     | 5     | 16    | 8     |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 6</b>  | 10    | 9     | 14    | 6     | 3     |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 7</b>  | 2     | 3     | 5     | 1     | 2     | 3     |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 8</b>  | 16    | 13    | 30    | 14    | 10    | 8     | 4     |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 9</b>  | 1     | 2     | 4     | 2     | 2     | 2     | 2     | 3     |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 10</b> | 30    | 19    | 47    | 20    | 13    | 9     | 3     | 21    | 1     |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 11</b> | 15    | 9     | 27    | 10    | 5     | 7     | 3     | 12    | 1     | 17     |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 12</b> | 4     | 6     | 13    | 2     | 2     | 6     | 3     | 3     | 3     | 3      | 6      |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 13</b> | 5     | 6     | 12    | 4     | 2     | 7     | 4     | 7     | 3     | 7      | 6      | 4      |        |        |        |        |
| <b>ODS 14</b> | 3     | 3     | 3     | 2     | 2     | 3     | 2     | 3     | 1     | 3      | 3      | 2      | 2      |        |        |        |
| <b>ODS 15</b> | 3     | 5     | 5     | 2     | 2     | 4     | 2     | 4     | 1     | 3      | 4      | 3      | 2      | 3      |        |        |
| <b>ODS 16</b> | 14    | 12    | 32    | 13    | 11    | 5     | 2     | 14    | 1     | 19     | 8      | 2      | 3      | 1      | 2      |        |
| <b>ODS 17</b> | 6     | 8     | 13    | 6     | 5     | 3     | 1     | 7     | 1     | 7      | 4      | 1      | 1      | 1      | 1      | 5      |

Fonte: elaboração própria.

**Tabela 11:** Sistema de evidências: compartilhamento com exclusão do ODS 3.

|               | ODS 1 | ODS 2 | ODS 4 | ODS 5 | ODS 6 | ODS 7 | ODS 8 | ODS 9 | ODS 10 | ODS 11 | ODS 12 | ODS 13 | ODS 14 | ODS 15 | ODS 16 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>ODS 2</b>  | 16    |       |       |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 4</b>  | 17    | 13    |       |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 5</b>  | 9     | 5     | 8     |       |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 6</b>  | 10    | 9     | 6     | 3     |       |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 7</b>  | 2     | 3     | 1     | 2     | 3     |       |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 8</b>  | 16    | 13    | 14    | 10    | 8     | 4     |       |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 9</b>  | 1     | 2     | 2     | 2     | 2     | 2     | 3     |       |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 10</b> | 30    | 19    | 20    | 13    | 9     | 3     | 21    | 1     |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 11</b> | 15    | 9     | 10    | 5     | 7     | 3     | 12    | 1     | 17     |        |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 12</b> | 4     | 6     | 2     | 2     | 6     | 3     | 3     | 3     | 3      | 6      |        |        |        |        |        |
| <b>ODS 13</b> | 5     | 6     | 4     | 2     | 7     | 4     | 7     | 3     | 7      | 6      | 4      |        |        |        |        |
| <b>ODS 14</b> | 3     | 3     | 2     | 2     | 3     | 2     | 3     | 1     | 3      | 3      | 2      | 2      |        |        |        |
| <b>ODS 15</b> | 3     | 5     | 2     | 2     | 4     | 2     | 4     | 1     | 3      | 4      | 3      | 2      | 3      |        |        |
| <b>ODS 16</b> | 14    | 12    | 13    | 11    | 5     | 2     | 14    | 1     | 19     | 8      | 2      | 3      | 1      | 2      |        |
| <b>ODS 17</b> | 6     | 8     | 6     | 5     | 3     | 1     | 7     | 1     | 7      | 4      | 1      | 1      | 1      | 1      | 5      |

Fonte: elaboração própria.

Ademais, a análise integrada das metas dos 17 ODS apresentou a percepção de que a transversalidade da saúde pode ser capaz de integrar políticas públicas para a vida, tendo em vista que, apesar das políticas apresentarem grau alto de coesão entre elas sem a presença da saúde (representada pelo ODS 3), quando ela está presente se percebe que as relações entre as políticas são potencializadas, no sentido de agregar ainda mais força na coesão, a partir das correlações.

Importante destacar que, mesmo desconsiderando todas as palavras-chaves levantadas a partir dos ODS na primeira estratégia desta revisão integrativa, houve o surgimento de todos os termos anteriormente procurados, de forma espontânea após a fase 4. Ou seja, somente com os dois termos utilizados para a busca da produção bibliográfica foi possível trazer à luz artigos que abordaram todas as temáticas das palavras-chaves utilizadas previamente.

Dessa forma, foi possível evitar o viés relacionado à pesquisa, na utilização de palavras-chaves específicas, sendo que o resultado acabou se apresentando mais abrangente e contemplando-as de qualquer forma.

Por fim, elaborou-se uma nuvem de palavras<sup>39</sup> para averiguar quais foram mais evocadas dentre a lista de correlações. Houve exclusões de conectivos, preposições, artigos e adjetivações para ter uma percepção mais real dos temas que foram trabalhados. Logicamente, como a busca se deu a partir do estudo relacionado à saúde, as palavras mais evocadas se apresentaram com maior destaque nessa temática.

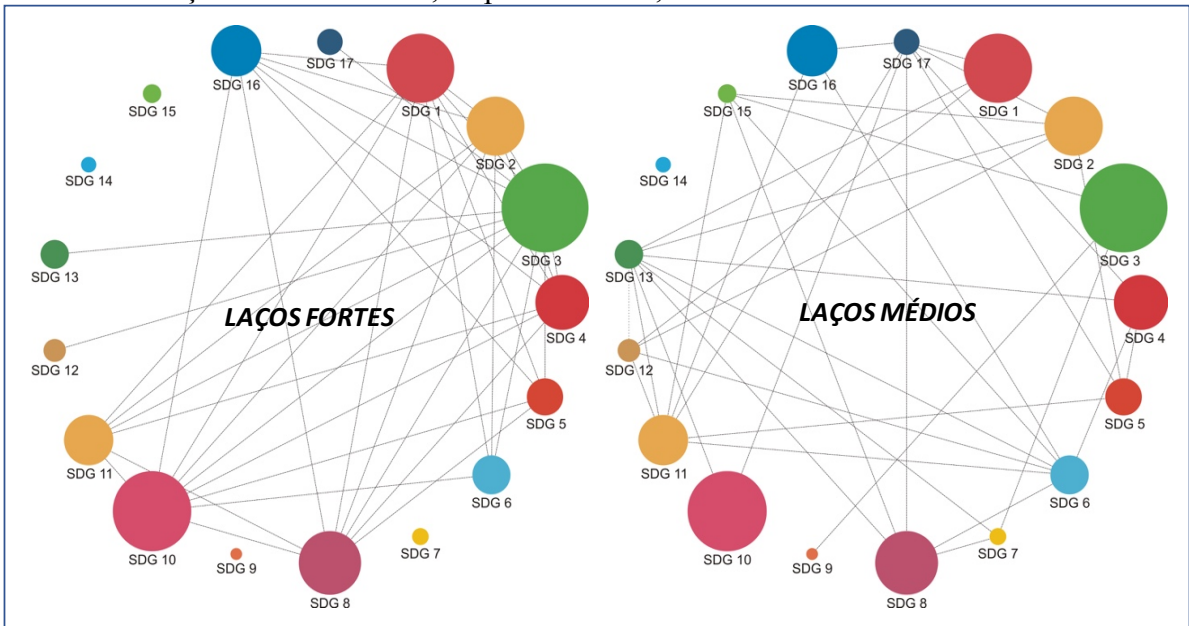
No entanto, ao observar outras palavras evocadas de temáticas distintas, a relação de demais políticas emergiu, conforme figura 13. É perceptível que palavras como renda, população, mulheres, crianças, alimentos, violência, pobreza, mortes, educação, água, mortalidade, sono, poluição e álcool também se destacam na nuvem e refletem os resultados obtidos da produção bibliográfica obtida a partir da revisão integrativa adaptada, as quais remetem à importância para a vida na sociedade e para a busca pelo desenvolvimento sustentável.

---

<sup>39</sup> wordclouds.com

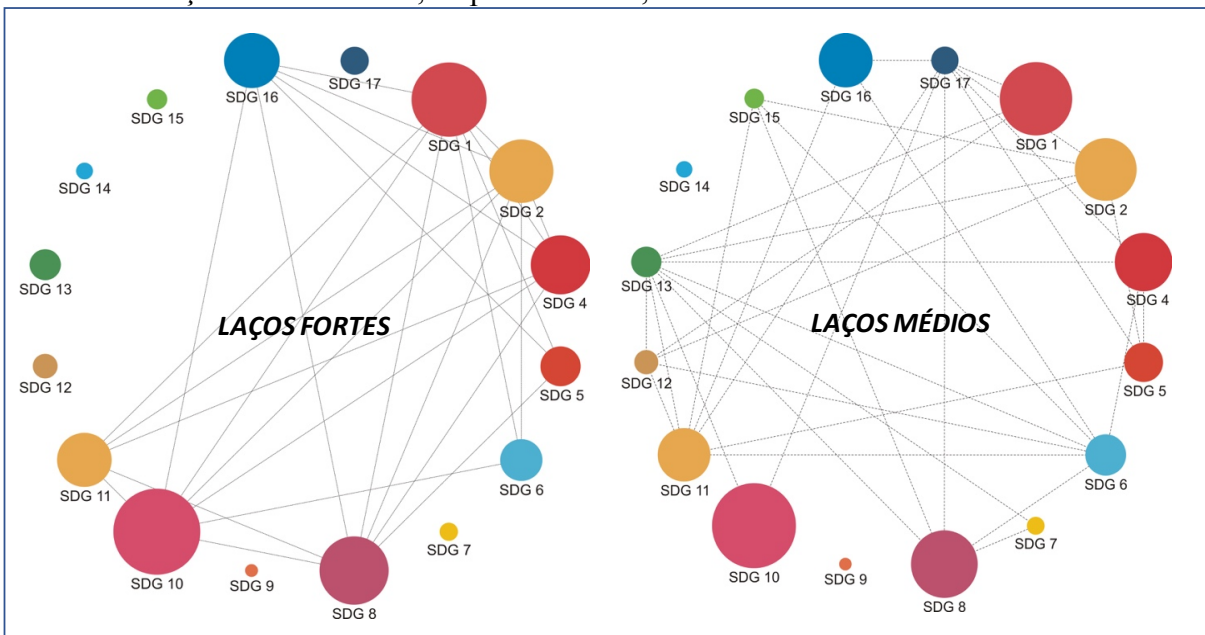


**Gráfico 1:** Laços fortes e médios, respectivamente, entre todos os ODS.



Fonte: elaboração própria

**Gráfico 2:** Laços forte e médios, respectivamente, sem o ODS 3.



Fonte: elaboração própria



método, os quais foram: a capacidade da transversalidade da saúde para integrar políticas públicas; e as lacunas de conhecimento encontradas de produção bibliográfica.

#### *4.2.5.1 A capacidade da transversalidade da saúde para integrar políticas públicas*

A partir dos resultados obtidos da Revisão Integrativa realizada e da análise integrada das metas na Agenda 2030, foi possível responder à pergunta que norteou o método de forma positiva, ou seja, a política de saúde pode ser capaz de integrar políticas para a vida, a partir da transversalidade da saúde (TS), tendo em vista o alto grau de conexão para essa finalidade, diante das comprovações embasadas por correlações científicas.

Analisando essa questão à luz dos ensinamentos de Underdal (1980), a transversalidade da saúde permite contribuir com o alcance dos três requisitos da Integração de Políticas, a saber: a capacidade de compreensão; a agregação; e a consistência.

O primeiro requisito é a capacidade de compreensão que, a partir de correlações cientificamente evidenciadas, pode contribuir no processo de levantamento de informações sobre determinado fenômeno e sobre determinada política a ser formulada. Assim, poderá gerar informações de possíveis situações que culminaram ou que eventualmente acarretarão impactos para a vida da sociedade quando implementada, com intuito de subsidiar as decisões (Ibidem). Com o levantamento de informações sobre correlações entre políticas, pode ser possível para o Estado antecipar ações diante da complexidade, (NELSON, 1977; 2011) para buscar soluções que protejam a vida das pessoas.

O segundo requisito diz respeito à agregação, elemento importante na integração de políticas que coloca a visão sistêmica como peça fundamental para orientar a compreensão dos formuladores acerca do todo, diante da complexidade de problemas perversos (BRUGUÉ, CANAL, PAYA, 2015; KLIJN, KOPPENJAN, 2015; PETERS, 2017) e da interconectividade e multidimensionalidade das políticas (CAIRNEY, 2012; MORIN, 2000; 2003), norteando as decisões a serem tomadas baseando-se na equidade de resultados face às consequências das políticas a serem formuladas (NELSON, 1977; 2011; UNDERDAL, 1980). A transversalidade da saúde dialoga diretamente com a agregação exigida pela integração de políticas, visto que formuladores, a partir da perspectiva dessa transversalidade, podem prever ou antecipar ações, assim como solicitar novas informações sobre determinada situação ou fato para elaborar a política em questão.

O terceiro requisito é pertinente à consistência, elemento que a transversalidade da saúde (TS) também permite contribuição, visto que correlações evidenciadas no estudo podem gerar insumos que expressam a interconectividade das políticas, no sentido de compreensão harmônica acerca de seus componentes (UNDERDAL, 1980). Nesse sentido, a partir da TS é possível compor um rol de fatores evidenciados motivadores (*a priori*) e produzidos (*a posteriori*) relacionados a diversas políticas, como uma cadeia de fenômenos (sequenciais e não sequenciais), visando maior compreensão da “caixa-preta” das correlações para subsidiar a construção de novas políticas e permitir maior coordenação entre elas (ASHBY, 1956; GEYER, 2011).

Em vista disso, a transversalidade da saúde pode contribuir com a integração de políticas, considerando os gráficos gerados das correlações oriundos das matrizes de compartilhamento, nos quais verificou-se que o grau de coesão (identidade comum) entre as políticas é alto diante da teoria dos laços (GRANOVETTER, 1973; KAUFMAN, 2012). Isso significa que todos os ODS exibiram conexões, a partir da perspectiva da saúde, com maior destaque para ODS 1 (pobreza), ODS 2 (fome), ODS 5 (gênero), ODS 10 (desigualdades) e ODS 16 (paz e justiça), apresentando-se com laços fortes junto aos demais.

Cabe ressaltar que não houve a formação de *clusters*, uma vez que todas as políticas se interconectavam de alguma forma e possuíam pelo menos uma publicação em comum, a partir das correlações levantadas, mostrando que não houve ODS “ilhado”, ou seja, não houve ODS isolado, o que demonstrou a configuração de uma rede, elemento positivo para a integração (GRANOVETTER, 1973; 1983; KAUFMAN, 2012). Entretanto, sob a perspectiva da Teoria dos Laços, estabelecer maior grau de coesão na relação das políticas dos ODS que apresentaram baixas conexões, a partir de geração de conhecimento e de produção bibliográfica, permite elevar a probabilidade de geração de inovações e integração entre políticas, oportunidade que pode contribuir com eventuais soluções para problemas compartilhados (GRANOVETTER, 1973; 1983; KAUFMAN, 2012).

Também foi possível verificar a dinâmica existente na constituição de um mesmo fator ser causa e também ser consequência em diversas políticas, no sentido dinâmico de comportamento de determinados fatores a assumirem diferentes posições (ação e reação). Isso torna-se importante para entender padrões existentes, visando adquirir conhecimentos acerca de determinados eventos, como preconizado pela perspectiva Bayesiana de tomada de decisão (GOLDSHMIDT; 1970; MOTTA; 1997; WAGNER, GILL, 2005).

O processo Bayesiano em questão, que subsidia tomadas de decisão a partir da análise de dados para redução de incerteza, contribui para a incorporação do conhecimento e aumento da probabilidade de acerto da decisão, de acordo com o resultado pretendido (GOLDSHMIDT; 1970; WAGNER, GILL, 2005). Assim, aplicando a tomada de decisão para a formulação de políticas públicas, o processo de redução das incertezas embasado pela lógica de Bayes permitiria elevar a probabilidade de efetividade tanto na construção quanto no desenho de determinada política, tornando-se fundamental para o resultado final ofertado à sociedade (GEYER, 2011).

Dessa forma, o levantamento das correlações evidenciadas entre políticas pode ser considerado um insumo crítico de informações que contribuiriam para o processo de integração, diante da complexidade atual e de suas multidimensionalidades. Nesse sentido, o formulador de políticas públicas pode ter maior compreensão das eventuais interações que, porventura, poderiam ocorrer na relação desse contexto, gerando um panorama de possibilidades de caráter sistêmico e estratégico (MORIN, 2003; SENGE, 2006). Logicamente, cada território possui suas particularidades e cada sociedade enfrenta realidades específicas. Por esse motivo, é fundamental a participação social na construção de políticas, permitindo a alimentação de informações qualificadas a partir do ciclo de *feedbacks* (ASHBY, 1957), tendo em vista o conhecimento da realidade local. Assim, as informações geradas nesse estudo precisariam ser analisadas a contento diante disso, entretanto, a intenção é demonstrar a capacidade apresentada pela transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP), além do método utilizado para a geração de insumos críticos específicos.

Importante mencionar que a TSIP pode contribuir também para a governança do Estado, consoante à Matriz de Stacey (2007) de complexidade, visto que permite reduzir incertezas em ambientes complexos e, conseqüentemente, elevar o nível de acerto da tomada de decisão, a partir da geração de conhecimentos sobre determinado problema perverso ou política a ser construída (PETERS, 2017; GEYER, 2011).

Na percepção de Geyer (2011), a partir de levantamento de informações para gerar conhecimentos sobre os problemas complexos, é possível sair de uma zona desconhecida, mesmo que parcialmente, e promover um direcionamento a uma zona mais conhecida (confortável), neste caso, a partir do conhecimento existente oriundo de correlações de

políticas, que apresenta determinados padrões e que podem contribuir para a construção de estratégias para suas formulações.

Dessa forma, analisando o eixo de certeza (*certainty*) da Matriz de Stacey (2007), os conhecimentos gerados para os formuladores de políticas envolvidos no processo tornar-se-iam fundamentais para contribuir com a compreensão das temáticas envolvidas, visando solucionar determinados problemas e podendo elevar a efetividade das políticas a serem formuladas (*targeting and hitting*) para a sociedade (GEYER, 2011; STACEY, 2007).

#### 4.2.5.2 *Lacunas de conhecimento encontradas de produção bibliográfica*

Como visto, houve ODS que, apesar de baixa conexão de correlações, no sentido de laços mais fracos na rede (GRANOVETTER, 1973; KAUFMAN, 2010), indicaram oportunidade de geração de conhecimento para construção de saberes exploratórios, tanto para a academia quanto para a gestão pública. Foi possível detectar lacunas para as relações entre políticas de saúde e políticas contidas nos ODS 7 (energia), ODS 9 (infraestrutura), ODS 14 (vida na água) e ODS 15 (vida na terra), mostrando que há oportunidade para geração de conhecimento em tais campos.

Ressalta-se que essa verificação também ocorreu durante o método de Revisão Integrativa e necessitou ser adaptada diante desta barreira, visto que somente foi possível obter todas as relações sob a perspectiva da transversalidade da saúde na integração de políticas quando os artigos de revisão apresentaram indicativos para a construção do objeto. A produção acadêmica, em relação a estudos que envolvem a política contida no ODS 14 sobre vida na água, principalmente, apresentou-se baixa para a busca sobre um tema que também é relevante para a sobrevivência humana.

Por outro lado, foi possível averiguar limitações na própria Agenda 2030, no que tange à compreensão acerca de determinadas políticas como cultura, tecnologia e inovação, conforme apontamentos contidos no Apêndice A, mas que também mostram caminhos e oportunidades de produção bibliográfica. Por exemplo, foi possível perceber que o elemento “participação social” emergiu na produção, no sentido de gerar resultados positivos para as políticas quando a sociedade atua em cooperação com o Estado, em respeito à democracia e no estímulo à cidadania: tanto no sentido de presença (HEYMAN et al., 2019; OWUSU-ADDO, RENZAHO, SMITH, 2018; PÉREZ-ESCAMILLA et al., 2017; PORTES,

MACHADO, TURSI, 2018); quanto no sentido crítico de sua ausência (DAUM, STOLER, GRANT, 2017).

Apesar de terem sido poucos estudos evidenciados acerca da governança e da atuação conjunta entre Estado e sociedade na construção de soluções coletivas, o estudo de Rivera Dommarco et al. (2019) faz apontamentos importantes acerca da limitação na interação entre a ciência com formuladores de política, o que pode indicar uma oportunidade de produção científica a ser explorada.

#### **4.2.6 Revisão Integrativa - Fase 6: apresentação dos resultados encontrados**

Esta fase do método eleito permite apresentar os resultados encontrados. Diante das limitações encontradas nos produtos das análises das bases científicas, o método precisou ser adaptado nas fases de extração e tratamento de dados para o alcance dos resultados finais acerca do objeto de tese. Ressalta-se a importância do método escolhido de Ganong (1987) que foi integrado com a análise de conteúdo de Triviños (1987) e de Bardin (2011) para a construção desse objeto. Tal combinação contribuiu diretamente para estudo relacionado à transversalidade da saúde, visto que mostrou um caminho capaz de esclarecer a temática da complexidade relacionada às políticas, assim como auxiliar em soluções para a vida.

O método desenvolvido nesse estudo acabou se tornando um método de investigação sobre fenômenos que envolvem políticas, no sentido de levantar informações a partir da dinâmica das correlações evidenciadas, embasadas e comprovadas pela ciência. A ideia da transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) pode ajudar na compreensão sistêmica necessária para subsidiar as tomadas de decisão sobre as escolhas governamentais que envolvem a formulação de políticas públicas pelo Estado, além de aplicabilidade prática para a gestão pública na resolução de fenômenos complexos que envolvem multidimensionalidades e interações com atores.

Importante mencionar que o método de investigação desenvolvido pode oportunizar estudos futuros, principalmente a partir da lógica Bayesiana na tomada de decisões relacionadas às formulações de políticas, no sentido de construção de estudos probabilísticos ou até mesmo geração de algoritmos que permitam a análise das correlações na construção de conhecimentos para subsidiar tomadas de decisões. Caso pesquisadores possam incorporar sistematicamente conhecimentos prévios em um modelo estatístico, podem contribuir para fazer afirmações de probabilidade a respeito de determinado fenômeno.

A TSIP, além de contribuir para a redução da incerteza, em consonância com a Matriz de Stacey (2007), pode ser complementada a partir da perspectiva da ação pública, uma vez que é uma proposta cooperativa de construção de soluções coletivas que envolvem o Estado e a sociedade. Devido a esse fato, pode ajudar na construção de consensos entre atores públicos e privados, acarretando impactos positivos no eixo das concordâncias da referida Matriz (Ibidem), em consequência da participação social na atuação governamental.

Dessa forma, quando a abordagem da TS na IP é combinada com a perspectiva da ação pública, os componentes relacionados à complexidade podem ser trabalhados em conjunto, na geração de conhecimentos por meio da investigação da dinâmica das correlações entre políticas (fatores motivadores e produzidos) relacionadas a determinado fenômeno a ser enfrentado, assim como na atuação cooperativa de atores públicos e privados junto com a sociedade civil.

Com essa atuação combinada, compreendida aqui como estratégia governamental, determinada situação que se encontre no quadrante complexo da Matriz de Stacey (Ibidem) pode se mover para um quadrante que apresente possibilidade maior de resolução diante dos problemas apontados, até mesmo alcançar a zona dourada no modelo de Geyer (2011). Por um lado, com maior quantidade de informações sobre determinados fenômenos, decisores podem ter maior acesso a conhecimentos para estipularem estratégias e escolherem instrumentos; por outro, pode haver maior probabilidade de construção de consenso (interesse) na sua resolução, com escolhas adequadas e instrumentos acordados, considerando a atuação conjunta e cooperativa dos atores em espaços de governança.

Portanto, quando há participação social ativa na construção coletiva de soluções públicas, a contribuição da transversalidade da saúde na integração de políticas nos processos de governança pode ser potencializada – permitindo elevar melhores níveis de efetividade da política na busca pela redução das desigualdades e elevação das capacidades para a vida da população, legitimando a participação democrática dos cidadãos.

Diante dos resultados obtidos, nota-se a possibilidade de validar a transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) de forma teórica, a partir de um estudo de caso aplicado relativo a um projeto governamental. Para tanto, o projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 foi utilizado como referência, tendo em vista as interações existentes entre atores públicos e privados para a sua construção. Assim, foi realizada a análise da relação da TSIP com a ação pública, de forma a verificar se houve contribuição



para o processo de desenvolvimento no território, por meio da viabilização da Agenda 2030 a nível local para recebimento de políticas públicas em prol da vida da sociedade local.

Na sequência, será realizada a validação teórica do objeto de tese.

## **5. VALIDAÇÃO TEÓRICA EM ESTUDO DE CASO APLICADO**

A transversalidade da saúde e sua elevada capacidade de integrar políticas pode contribuir com a governança do Estado diante de fenômenos complexos vividos pela sociedade. Nesse capítulo, proceder-se-á com a validação teórica da transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) por meio de um estudo de caso aplicado junto ao projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030, visando analisar a viabilização da Agenda 2030 no território, de forma a gerar a ação pública para contribuir com o desenvolvimento a nível local.

Para proceder com a validação, é necessário considerar, no contexto da aplicação da TSIP, dois aspectos: o levantamento de evidências empíricas, a partir das técnicas de Observação Participante e de Estudo de Caso; e o processo de análise integrada para validação do objeto de tese.

Para melhor evidenciar as ações propostas, será feita a caracterização do território da Cidade Estrutural e, embasados pelas etapas da análise de conteúdo de Triviños (1987), serão apresentadas as descrições analíticas para composição do levantamento de evidências empíricas e suas respectivas análises inferenciais para cada uma das três etapas do estudo de caso aplicado. Ao final, será revelada a análise integrada dos resultados obtidos por meio da triangulação de dados para subsidiar a validação teórica do objeto de tese.

### **5.1 CARACTERIZAÇÃO DA CIDADE ESTRUTURAL DO DF**

A Cidade Estrutural surgiu em razão de uma ocupação por catadores de lixo ao redor de um aterro sanitário na década de 1960, na busca por sobrevivência e melhores condições de vida (DISTRITO FEDERAL, 2019a; SANTOS, 2014). Esse local sediava um dos maiores lixões do mundo e o maior da América Latina até 2018, denominado “Lixão da Estrutural”, de acordo com a matéria publicada pela *International Solid Waste Association (ISWA)* (PURCHASE, 2018).

As montanhas acumuladas de lixo chegavam a quase 55 metros de altura, formadas por cerca de 40 milhões de toneladas de materiais aterrados, que garantiam a sobrevivência de quase 2.000 famílias no local (MARQUES, 2018), como pode ser verificado na figura 14. Ainda, o local também era um espaço onde “(...) trabalhavam mais de 1000 pessoas,

incluindo crianças e adolescentes, com inúmeros registros de acidentes, sendo vários deles fatais por atropelamento por máquinas (...)” (CAMPOS, 2018, p. 208).

O acúmulo de lixo se deu no processo da construção de Brasília, na década de 1960, sendo que a pobreza era explícita na cidade e começou a ser notada logo após a sua inauguração, fato que gerava desconforto para as autoridades, diante das aglomerações de favelas (RIBEIRO, 1980). Além do aparente processo de higienização ocorrido na cidade no interstício da inauguração da capital e o início da década de 1960, iniciou-se também o processo de acúmulo de lixo (LUIZ, 2007; SANTOS, 2014), fixado na região próxima ao antigo Jóquei Clube (SANTOS, 2014).

**Figura 14:** Fotos do Lixão da Estrutural durante o período ativo.



**Fonte:** Reportagem no canal G1 (2018).

Os catadores buscavam o lixão como meio de sobrevivência, retirando dele alimentação e renda, e acabavam ficando na região, construindo suas moradias (geralmente barracos feitos de madeira) para residirem e constituírem suas famílias (Ibidem). A figura 15 expressa a evolução do crescimento da quantidade de lixo depositado no aterro, assim como a evolução da ocupação habitacional nos últimos 40 anos, conforme reportagem denominada “O Lixão da Estrutural”, contida na edição 98 da Revista Retrato do Brasil de setembro de 2015 (PEREIRA, 2015).

O lixão situado às margens da via DF-095, conhecida como Via Estrutural (conexão entre duas cidades administrativas – Taguatinga e Cruzeiro), foi denominado de forma pejorativa como “Invasão da Estrutural” logo no início dos anos 90, em função da quantidade de barracos dos catadores de lixo que ficavam ao seu redor, sendo posteriormente transformada em “Vila Estrutural”, vinculada à Região Administrativa do Guará (SANTOS, 2014).

**Figura 15:** Evolução histórica de ocupação da Cidade Estrutural e do aterro.



Fonte: Pereira, 2015.

O processo de organização urbana da região ocorreu no final da década de 1980 com a criação do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA), que se situava ao lado da Via Estrutural, sendo transformado na Região Administrativa XXV (RA XXV) em 2004, por meio da Lei n.º 3.315/2004, incorporando a Vila Estrutural (sede urbana) (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Em 2006, o GDF promulgou a Lei Complementar nº 715, tornando a Vila Estrutural uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS (DISTRITO FEDERAL, 2019a). Destaca-se o contido no artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei n.º 3.315/2004:

"(...) A área da ZEIS Vila Estrutural é definida pela poligonal compreendida pelo limite do Parque Nacional de Brasília, a DF095 (Estrada Parque Ceilândia), o Córrego do Valo e o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) (...)" (DISTRITO FEDERAL, 2004, sem página).

Ainda, o artigo 2º da Lei n.º 3.315/2004 expressa que:

"(...) A ZEIS Vila Estrutural será objeto de regularização fundiária, urbanização das áreas ocupadas, mediante normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população (...)" (Ibidem, sem página).

Em 2008, o GDF publicou o Projeto Integrado Vila Estrutural (PIVE), parte do programa Brasília Sustentável, realizado por meio de parceria junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com investimentos totais de US\$ 115 milhões para promover soluções inclusivas relacionadas a intervenções estruturais. Parte desse orçamento era destinado a: “(...) habitações, pavimentação, drenagem e saneamento básico ambiental, além de ações de gestão socioambiental voltadas para a inclusão social da sua população mediante a inserção no mercado de trabalho e o exercício pleno da cidadania (...)” (DISTRITO FEDERAL, 2008, sem página). É possível inferir que a aplicação dos recursos estava destinada à regularização fundiária, além de estar atrelada ao processo de fechamento do aterro, que foi desativado praticamente 10 anos depois:

“(...) A participação do Banco Mundial está distribuída da seguinte maneira: 34,2 milhões de dólares, ou seja, 89,1% dos recursos necessários para a implantação do programa da Vila Estrutural; 6,6 milhões de dólares para o fechamento do aterro do Jockey Club e abertura no novo aterro sanitário, correspondente a 100% dos recursos necessários à ação; e 5,4 milhões de dólares para o gerenciamento do programa, também correspondente a 100% dos recursos necessários alocados (...)” (Ibidem, p. 8).

Em 2009, diante da publicação da Lei Complementar n.º 803, de 25 de abril de 2009, atualizada posteriormente pela Lei Complementar n.º 854, de 15 de outubro de 2012, foi criado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) caracterizando o processo de organização territorial diante do crescimento da cidade, sob o ponto de vista da urbanização, sendo que a Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) passava a ser integrada ao governo local para enfrentamento da desigualdade socioterritorial (DISTRITO FEDERAL, 2009; 2012a; 2019a).

Em 2012, o GDF aprovou o projeto de parcelamento urbano do solo da ZEIS Vila Estrutural da RA XXV, por meio do Decreto nº 33.781, de 11 de julho de 2012, para recebimento efetivo de infraestrutura (água, luz, asfaltamento, sistema de esgoto, escolas públicas, postos de saúde e de segurança) e a devida regularização das escrituras dos imóveis existentes (DISTRITO FEDERAL, 2012b).

Pode-se dizer que a Cidade Estrutural ainda se encontra no processo de regularização fundiária, cuja - garantia é amparada pelos artigos 182 e 183 da CF/1988, que assegura o direito social à moradia (BRASIL, 1988). Em 2016, o GDF lançou o programa Habita

Brasília, por meio do Decreto n.º 37.438, de 24 de junho de 2016, no intuito de levar soluções de moradia à população de baixa renda (até três salários mínimos) no DF, sendo a Cidade Estrutural contemplada. Em paralelo, surgiram problemas relacionados à especulação imobiliária no local, por meio das ocupações laterais ao lado do conjunto habitacional “Minha Casa, Minha Vida” (DISTRITO FEDERAL, 2016; OLIVEIRA, 2017).

Nessa perspectiva de desenvolvimento urbano, os impactos gerados pela especulação imobiliária do território acentuaram as desigualdades na sociedade local:

“(...) a Cidade Estrutural é um exemplo clássico desse processo de valorização do espaço promovido pelo poder público quando da implantação de infraestrutura urbana na cidade, onde o mercado se apropria de forma privada da valorização decorrente das ações públicas não revertendo à coletividade tal valorização. Assim, o proprietário do imóvel ao dispor seu imóvel no mercado auferia renda daquilo que não produziu. Com isso, esse padrão de apropriação da valorização espacial acaba por aprofundar a exclusão e desigualdade socioterritorial (...)” (OLIVEIRA, 2017, p. 9).

Geograficamente, o território da Cidade Estrutural do Distrito Federal atrai olhares do mercado imobiliário, visto que fica a uma distância de aproximadamente 20 quilômetros do coração político do país (mapa 1), onde há a concentração de órgãos públicos da administração direta do Poder Executivo, assim como os principais órgãos do Poder Legislativo, como o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e do Poder Judiciário, como o Supremo Tribunal Federal. Essa região possui área de aproximadamente 160 hectares (1.540.000 de metros quadrados) com aproximadamente 10.000 domicílios urbanos e estimativa de população de quase 40.000 habitantes (DISTRITO FEDERAL, 2019a).

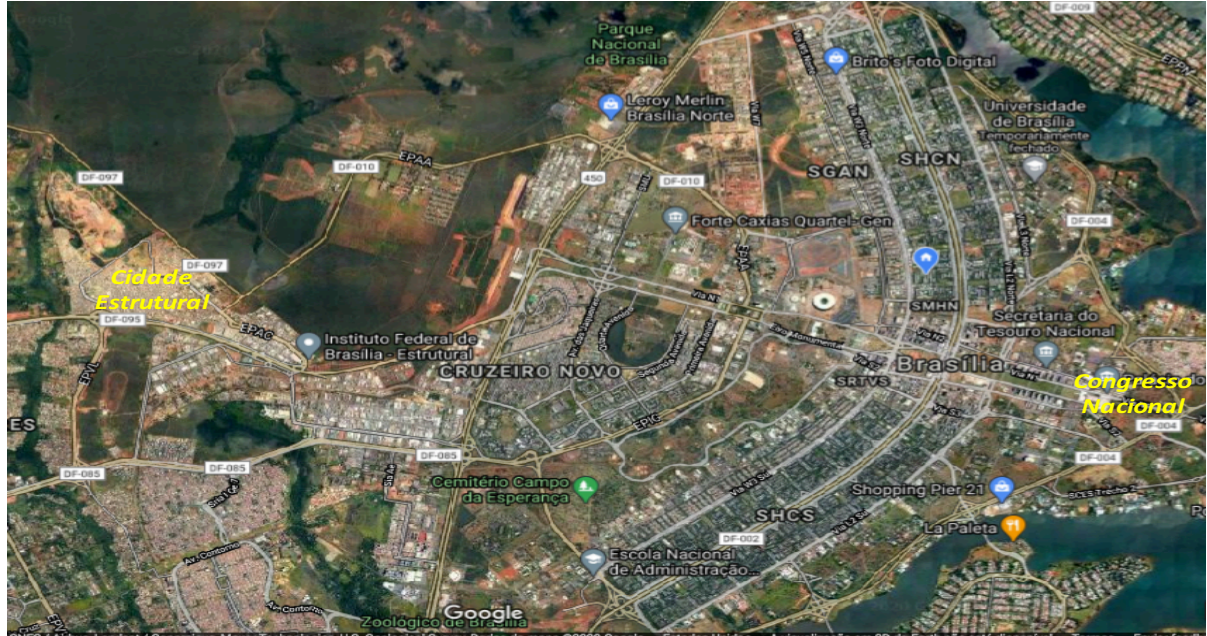
A Cidade Estrutural possui limitação com o Parque Nacional, conforme mapa 2, conhecido como Parque da Água Mineral e unidade de conservação e de proteção ambiental criada pelo Decreto n.º 241, de 29 de novembro de 1961 (BRASIL, 1961). Diante do acúmulo de lixo durante o período ativo do aterro, diversos problemas ambientais surgiram, em destaque para o chorume oriundo do lixo, chegando a ter 7.5 milhões de litros por meio de um tanque de captação<sup>40</sup>, o que gerava impactos aos recursos hídricos de forma superficial

---

<sup>40</sup> <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/lixao-da-estrutural-um-retrato-do-maior-deposito-de-lixo-da-america-latina.ghtml>

e subterrânea do Parque Nacional, culminando em aplicação de multas<sup>41</sup> para órgãos públicos responsáveis pela gestão do processo.

**Mapa 1:** Distância geográfica entre Cidade Estrutural e Congresso Nacional.



Fonte: Google Maps e identificação dos locais por elaboração própria.

**Mapa 2:** Detalhamento geográfico das limitações da Cidade Estrutural.



Fonte: Google Maps e identificação dos locais por elaboração própria.

<sup>41</sup> <https://jornaldebrasil.com.br/cidades/slu-e-valor-ambiental-sao-multadas-e-devem-fechar-o-lixao-em-120-dias/>

### 5.1.1 Dados Sociodemográficos da Cidade Estrutural

A população urbana é de 35.520 pessoas, sendo a média de idade é de 26,3 anos, com a maior faixa de grupo populacional entre 15 e 19 anos, e a distribuição por sexo dividida de forma muito próxima, com os homens apresentando ligeiramente um percentual maior (50,7%) (DISTRITO FEDERAL, 2019a). Destaca-se aqui o tipo de relação existente nos domicílios que apresenta o arranjo “monoparental (feminino)” em quase 20% no território e no que diz respeito à origem dos moradores, mais da metade são de fora do DF, sendo os estados mais informados como origem: a Bahia, o Maranhão e o Piauí (Ibidem).

Quanto à escolaridade, quase 94% dos moradores com cinco ou mais anos sabem ler e escrever, sendo que a maior faixa de participação é concentrada no ensino fundamental incompleto (somente 4,5% puderam concluir ensino superior), sendo que dos jovens entre 18 e 29 anos, 36,2% não estudam nem trabalham (3.177 jovens) (Ibidem).

Na pesquisa de campo, foi possível averiguar que há diversas instituições que ofertam cursos de capacitação educacional, cultural e/ou profissional no território a custo zero. No entanto, são cursos técnicos ou de curta duração e sem diversificação, conforme constam nas informações do Apêndice B.

Quanto ao trabalho e rendimento, tendo como referência os últimos 30 dias anteriores à pesquisa e considerando pessoas com 14 anos ou mais, 50,7% estavam ocupadas, com a maior parte (62,3%) atuando na área de serviços e menos da metade com carteira de trabalho assinada pelo empregador e mais de 60% contribuindo para a previdência social pública (Ibidem). Destaca-se, ainda, que 93,1% da população da Cidade Estrutural não possui plano de saúde e a renda estimada por pessoa foi de R\$570 (índice de Gini da renda domiciliar = 0,43 e da renda por pessoa = 0,47) (Ibidem).

Quanto ao domicílio, há mais de 10 mil unidades ocupadas, sendo a média de moradores de 3,6 por domicílio, sendo quase 17% de moradores residindo em domicílios improvisados no território, feitas com madeirite ou material reaproveitado nas paredes externas e piso com cimento ou terra batida (Ibidem). As residências do território apresentam acesso à rede pública de água (86,2%), mas ainda há utilização de poços e cisternas para a devida captação e somente 62,9% dos domicílios são ligados à rede pública de saneamento, ainda havendo quase 37% fazendo uso de fossas sépticas, rudimentares ou esgoto a céu aberto (Ibidem).



Quase 72% de domicílios possuem conexão à rede pública de energia, sendo que mais de 40% declararam fazer “gambiarra” para ter acesso à energia (Ibidem). Somente 26,4% dos domicílios apresentou coleta seletiva do lixo e quase 33% descartam o lixo em local impróprio, queimam ou enterram (Ibidem).

Quanto à infraestrutura urbana, mais da metade das ruas é asfaltada ou pavimentada; alagam quando chove; ou apresentam acessos iluminados. Há poucos espaços para lazer, principalmente para crianças, como parques, quadras esportivas ou ciclovias. E quanto a questões de segurança, mais da metade afirma haver policiamento regular nas ruas da cidade (Ibidem), entretanto, essa última informação é dissonante das obtidas na pesquisa de campo que será vista posteriormente.

No território da Cidade Estrutural, há a comunidade Santa Luzia com aproximadamente 16 mil pessoas (Ibidem), caracterizada pela localização em chácaras e pelos maiores índices de pobreza da capital do Brasil, conforme reportagem do Canal G1 (CRUZ, 2020), e observados os seguintes fatos:

“(…) A Santa Luzia cresceu junto com a Cidade Estrutural (hoje regularizada) pela progressiva ocupação por trabalhadores do lixão da Estrutural que ali atuavam até o seu fechamento. O espaço urbano foi produzido a partir da autoconstrução de habitações, revelando padrões de desenho urbano orgânicos e emergentes e ausência da infraestrutura básica em um cenário de alta precariedade e de irregularidade territorial. Em relação aos aspectos ambientais se constata uma complexidade e fragilidade pela proximidade com importantes áreas de preservação ambiental. Parte do assentamento está localizado na faixa de 300 metros de tamponamento da Unidade de Conservação do Parque Nacional de Brasília e enfrenta, por isso, um sério risco de remoção. A CODHAB - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF propôs um edifício de moradia para realojar a população no local, mas este não contempla as necessidades e a diversidade das famílias (...)” (ANDRADE et al., 2019).

Desde 2019, os moradores de Santa Luzia enfrentam dificuldades em relação à infraestrutura habitacional, além de falta de luz e de água na região. Em decorrência dessa situação ocorreu uma audiência pública na Câmara Legislativa do DF (CLDF) para tratar dessas questões, em dezembro desse mesmo ano, na tentativa de resolução das questões levantadas por políticos e membros do governo junto aos representantes da comunidade. No caso da falta de água, especificamente, a solução dada pelo GDF foi disponibilizar um ponto de distribuição de água, fato bem anterior à audiência pública de 2019, que já não atendia as necessidades dos moradores (figura 16):

“(…) Os moradores de Santa Luzia puderam expor os problemas aos parlamentares e ao presidente da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), Wellington Luiz. Anny Beatriz, de apenas 11 anos, sensibilizou os presentes ao narrar as dificuldades que a comunidade enfrenta. “Não temos água para tomar banho, nos sentimos humilhados ao chegar na escola sujos. Precisamos que as melhorias cheguem para nossas famílias, queremos dignidade para viver”, relatou (…)” (FELIX, 2019, sem página).

**Figura 16:** Chácara Santa Luzia e ponto de distribuição de água para a comunidade.



**Fonte:** canal G1 (matéria de jornal em 2020).

Em 2020, enquanto a comunidade Santa Luzia aguardava resolução da questão habitacional pelo Estado, moradores de 182 barracos de madeira foram removidos (cerca de 50 famílias). A decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), a qual continha a orientação acerca da retirada de forma humanizada, realocando as famílias para área sem condições de dignidade, não ocorreu em virtude da força policial utilizada na ação:

“(…) Apesar do respaldo jurídico da medida, as famílias removidas reclamam da truculência dos agentes do governo durante os dias de operação. “Eles chegaram colocando todos nós para fora, jogando nossas roupas em sacos. Todo mundo aqui, que viu seus barracos derrubados, sabe o que passou. Eles não deram tempo para nada. ***Não teve diálogo nenhum.*** Entravam nos barracos e jogavam as nossas coisas até no meio da rua” disse Mirelly Loranne, 23 anos, uma das mulheres que vivia no local (…)” (FERRARI, 2020, sem página, grifo nosso).

Além dos dados demográficos e sociopolíticos, durante a pesquisa de campo foi possível averiguar *in-loco* que o território possui os seguintes equipamentos públicos vinculados a diversos órgãos do GDF: Fábrica Social; Centro Olímpico e Paralímpico de Esportes; Centro de Múltiplas Funções; Centro da Juventude da Estrutural; Conselho Tutelar da Estrutural; Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (CCFV - Antigo COSE)

da Estrutural; Centro de Convivência do Idoso (CCI); Biblioteca Pública da Estrutural; Centro Cultural da Estrutural; Centro Educacional (CED) 01 (Colégio Militar); Centro de Educação Infantil (CEI) 01; Escola Classe (EC) 01; Escola Classe (EC) 02; Centro de Ensino Fundamental (CEF) 02; Feira Permanente; Administração Regional da Cidade Estrutural; Unidade Básica de Saúde (UBS) 01 Estrutural (conhecida como Centro de Saúde No 4) com atuação de Agentes Comunitários de Saúde (ACS); Unidade Básica de Saúde (UBS) 02 Estrutural (conhecida como Antigo TRE); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) da Estrutural; Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da Estrutural; Unidade de Recolhimento de Entulhos (URE); Restaurante Comunitário da Cidade Estrutural; Terminal Rodoviário Cidade Estrutural; Parque Urbano da Cidade Estrutural; Quadras de Esportes (3 quadras: ao lado do CCFV, ao lado da Administração Regional e na quadra 02); Campo de Terra (ao lado da URE, Creche Viver e CRAS - feito pelos próprios catadores à época em que o governo concedeu iluminação); Campo Sintético (próximo ao Terminal Rodoviário); Ponto de Encontro Comunitário - PEC (Centro de Convivência do Idoso, Praça Central, quadra 8 do Setor Oeste, Casinhas, perto do CRAS, CCFV, CCI, ao lado do CEF 02); Posto Policial (15º Batalhão de Polícia Militar do Distrito Federal); Junta Militar da Administração Regional do SCIA; e Agência do Trabalhador da Estrutural.

Referente ao quesito assistencial pelo governo, em consulta à Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) do GDF, foi permitido o acesso aos dados totais mensais do programa assistencial nacional de transferência de renda denominado Programa Bolsa Família<sup>42</sup> (PBF) e do programa subnacional Distrito Federal Sem Miséria<sup>43</sup> (DFSM), entre 2017 e 2019, referentes às famílias beneficiadas no território da Cidade Estrutural (CARVALHO, 2019).

Cabe aqui ressaltar a importância do PBF como veículo principal da proteção social para a redução da desigualdade no país, relevante também no território da Cidade Estrutural, trazendo uma reflexão sobre seu objetivo:

“(…) contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome. Além disso, (...) estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar

---

<sup>42</sup> <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>

<sup>43</sup> <http://www.sedes.df.gov.br/plano-df-sem-miseria/>

indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretendia, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (...)” (CAMPELLO, NERI, 2013, p. 15).

O programa assistencial do DF (DFSM) funciona com um valor repassado às famílias e é complementar ao do programa nacional (PBF), conforme dados no quadro 3.

Foi possível verificar que, apesar da desativação do lixão, o quantitativo de famílias beneficiárias se manteve entre os anos analisados, com pouco mais de 3 mil famílias. Os valores médios mensais por família equivalentes às que recebem tanto o PBF quanto o DFSM girou em torno de R\$360 para o ano de 2019.

De acordo com a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) publicada em 2019, há média de 4 membros por família na Cidade Estrutural, o que daria a média de R\$90 reais *per capita*. Se não fosse a contribuição pelo DFSM, o valor seria ainda mais baixo: R\$52,56 *per capita* (CARVALHO, 2019).

**Quadro 3:** Valores por família na Cidade Estrutural - PBF/DFSM – 2017/2019.

| Valor médio mensal (PBF)             |               |               | Valor médio mensal (DFSM)             |               |               | Valor médio mensal acumulado (PBF + DSFM)         |                 |                 |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------------------------------|---------------|---------------|---|-----------------|-----------------|
| 2017                                 | 2018          | 2019          | 2017                                  | 2018          | 2019          | 2017  | 2018            | 2019            |
| R\$563.772,50                        | R\$651.073,50 | R\$683.811,33 | R\$379.580,00                         | R\$421.536,67 | R\$418.258,33 | R\$943.352,50                                     | R\$1.072.610,17 | R\$1.102.069,66 |
| Média de Famílias Contempladas       |               |               | Média de Famílias Contempladas        |               |               | Média de Famílias Contempladas                    |                 |                 |
| 2017                                 | 2018          | 2019          | 2017                                  | 2018          | 2019          | 2017  | 2018            | 2019            |
| 3.176                                | 3.336         | 3.253         | 2.521                                 | 2.776         | 2.771         | 2.849   | 3.056           | 3.012           |
| Valor médio mensal por família (PBF) |               |               | Valor médio mensal por família (DFSM) |               |               | Valor médio total mensal por família (PBF + DSFM) |                 |                 |
| 2017                                 | 2018          | 2019          | 2017                                  | 2018          | 2019          | 2017  | 2018            | 2019            |
| R\$177,49                            | R\$195,16     | R\$210,24     | R\$150,60                             | R\$151,86     | R\$150,92     | R\$328,08   | R\$347,02       | R\$361,16       |

Fonte: elaborado a partir das informações de CARVALHO (2019).

### 5.1.2 Processo de desativação do Lixão da Estrutural: impactos aos catadores

O processo de desativação<sup>44</sup> do Lixão da Estrutural foi iniciado em 2016, motivado por determinação do Tribunal de Justiça do DF e Territórios (TJDFT) em 2007, e concluído em 2018. Nesse processo, os moradores rejeitaram a sua desativação. Houve audiências públicas<sup>45</sup> em que a comunidade negociou compensações financeiras, além da construção de um centro de saúde e de um centro de esgotamento sanitário, acatados pelo governo.

Em 2017, o governador do DF sancionou a Lei n.º 5.893, de 20 de junho de 2017, regulamentada pelo Decreto n.º 38.402, de 10 de agosto de 2017, criando o Programa de Compensação Financeira Temporária em benefício de 1.200 catadores de materiais recicláveis que atuavam no Lixão da Estrutural (Aterro do Jóquei), no qual o valor do benefício repassado foi de R\$ 360,75 (trezentos e sessenta reais e setenta e cinco centavos) para quem estivesse dentro dos critérios estabelecidos e pelo período de até seis meses relativo à transição das atividades (DISTRITO FEDERAL 2017a; 2017b).

Além do benefício aos contemplados, os catadores não contemplados receberiam o Auxílio em Situação de Vulnerabilidade Temporária no mesmo valor pelo período máximo de 6 meses (DISTRITO FEDERAL, 2017b; CAMPOS, 2018).

Em 2018, ocorreu a desativação do Lixão de forma definitiva e as cooperativas passaram a atuar nas Instalações de Reciclagem de Resíduos (IRR), conhecidas como galpões, sendo parte dos catadores contemplados com contratos formais de trabalho (SLU, 2018). Registra-se que atualmente, o espaço é utilizado pela autarquia Serviços de Limpeza Urbana (SLU) somente para receber destroços, conhecidos como Resíduos de Construção Civil (RCC):

“(...) o antigo Lixão da Estrutural recebia Resíduos Sólidos Urbanos - RSU, gerados pela população, coletados, tratados e destinados pelo Serviço de Limpeza Urbana, autarquia do Governo do Distrito Federal, além dos Resíduos da Construção Civil – RCC, destinados irregularmente e coletados pelo SLU ou coletados por caçambas de entulhos. A construção do Aterro Sanitário de Brasília resolveu somente o problema de destinação de rejeitos do tratamento de resíduos sólidos urbanos, deixando ainda os

---

<sup>44</sup> <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/lixao-da-estrutural-e-fechado-e-rejeitos-passam-a-ser-descartados-em-aterro.ghtml>

<sup>45</sup> <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/catadores-do-lixao-da-estrutural-receberao-bolsa-auxilio-do-gdf.ghtml>

resíduos da construção civil sem local específico para destinação (..)”  
(SAMPAIO, 2018, p. 5)

Ainda em 2018, a Secretária de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTSMIDH) do DF publicou a Portaria nº. 104, de 03 de maio de 2018, visando a regulamentação do Programa Agentes de Cidadania Ambiental – Inclusão ao Mundo do Trabalho na Área Ambiental, em prol dos catadores de material reciclável registrados no CRAS/DF (DISTRITO FEDERAL, 2018).

A proposta desse programa tinha caráter de benefício transitório e previa a participação de catadores em oficinas de capacitação (12 horas por mês) para desenvolverem atividades relacionadas à recuperação de resíduos de forma sustentável, além do recebimento de bolsa no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) pelo período de um ano (DISTRITO FEDERAL, 2018; CAMPOS, 2018).

Foi realizado um levantamento sobre a quantidade de empresas de coleta de lixo que atuavam no território, a partir das informações publicadas pela Serviços de Limpeza Urbana (SLU), para compreender a situação específica do território em relação à temática de trabalho. A tabela 12 exibe a comparação para os anos de 2017, 2018 e 2019 e apresenta em vermelho os destaques da evolução referente à desativação contratual das empresas.

Em 2017, havia nove cooperativas que realizavam serviços de triagem com ou sem contratos firmados com a SLU dentro do território da XXV Região Administrativa – RA (SCIA e Cidade Estrutural) e o total de 1.929 catadores (SLU, 2017). Após o fechamento do lixão, em 2018, as cooperativas com contrato com o SLU passaram a ocupar as IRR, sendo o número de cooperativas reduzido para seis (com contrato) e uma (sem contrato) e, conseqüentemente, houve redução no número de catadores dentro do território da XXV RA (588) (Idem, 2018).

No ano de 2019, havia cinco cooperativas com ou sem contrato com a SLU atuando no território da Cidade Estrutural, com o total de 315 catadores (Idem, 2019). De acordo com os dados, entre 2017 e 2019, o processo de desativação do Lixão da Estrutural manteve somente 16,32% de catadores que estavam antes do evento e que continuaram atuando nos novos galpões (Ibidem).

Pelas informações de moradores do território, assim como pelos alunos do curso durante a pesquisa, a percepção referente aos 83,68% dos catadores (equivalente a 1.614 trabalhadores) que não foi contemplada com o emprego formal, em razão do fechamento do

Lixão, foi que, possivelmente: a maior parte destes catadores ficou recebendo a bolsa temporária de auxílio de transição e procurava desenvolver trabalhos autônomos enquanto uma menor parte se mudou para a cidade de Samambaia, local onde há o novo Aterro Sanitário.

**Tabela 12:** Comparativo de empresas de coleta no território entre 2017 e 2019.

| NOME DA COOPERATIVA | 2017                    | 2018                    | 2019                    |
|---------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                     | QUANTIDADE DE CATADORES | QUANTIDADE DE CATADORES | QUANTIDADE DE CATADORES |
| COORACE             | 382                     | 73                      | 50                      |
| COOPERNOES          | 200                     | 0                       | 0                       |
| AMBIENTE/COOPERCAP  | 736                     | 265                     | 104                     |
| CORTRAP             | 49                      | 46                      | 60                      |
| CONSTRUIR           | 220                     | 84                      | 61                      |
| COOPERE             | 140                     | 0                       | 0                       |
| PLASFERRO           | 60                      | 59                      | 0                       |
| CARREFA             | 7                       | 0                       | 0                       |
| COOPERLIMPO         | 55                      | 11                      | 0                       |
| SONHO DE LIBERDADE  | 80                      | 50                      | 40                      |
|                     | <b>1929</b>             | <b>588</b>              | <b>315</b>              |

Fonte: elaboração própria a partir de SLU (2017; 2018; 2019).

### 5.1.3 Cidade Estrutural: laboratório de pesquisa e instituições sociais

Durante a pesquisa de campo, em contato com o Decanato de Extensão (DEX) da UnB, foi possível constatar 26 projetos acadêmicos em andamento no território da Cidade Estrutural, que variavam no prazo de execução entre 2018 e 2021, relacionadas a diversas disciplinas, como por exemplo, Matemática, Arquitetura, Medicina e Relações Internacionais. Uma parte dos projetos foi iniciada por editais de fomento anteriores à busca e a outra foi referente ao Edital nº 01 – UnB, de 01 de fevereiro de 2019 (DEX/DDIR), edital público específico para contribuição da “(...) integração entre atividades acadêmicas da UnB, por meio do apoio a programas e projetos de extensão que promovam atividades voltadas para a comunidade da Cidade Estrutural (...)” (UNB, 2019, sem página).

Cada vez com mais intensidade, as pesquisas acadêmicas articuladas com o campo de extensão nas universidades se apresentam como um modelo importante para a sociedade:



“(…) representa uma possibilidade importante de reconstrução do conhecimento científico a partir da transposição dos muros da universidade, com inclusão de outros saberes e táticas para contribuir na construção de uma nova plataforma cognitiva e inovação tecnológica. O uso desse conhecimento coletivo e solidário possibilita criar métodos, processos ou técnicas que contribuem para solucionar problemas sociais e mediar conflitos socioambientais na luta pelos direitos essenciais das populações excluídas do processo de planejamento do território, que pelas práticas de resistência configuram novas tipologias de ocupações urbanas e rurais (...)” (ANDRADE et al., 2017).

A lista de projetos para o período desse estudo pelo DEX consta no Apêndice C, com a respectiva descrição dos objetivos, produtos esperados, vigência, coordenador e contato. Cabe ressaltar que, em relação às informações recebidas, o campo “produtos esperados” não estava totalmente preenchido. Foi realizado contato por e-mail solicitando as expectativas do projeto nesse quesito, mas a taxa de resposta foi muito baixa, equivalente a seis respostas, sendo quatro delas prontamente preenchidas na planilha consolidada.

Destaca-se que a quantidade de projetos acadêmicos que ocorreram nesse território da Cidade Estrutural em função das questões sociais, econômicas e políticas que envolvem o Lixão da Estrutural, seja durante o período ativo, ou no processo de desativação e seus desdobramentos. Durante a pesquisa de campo, foi possível averiguar também que, além da UnB, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) também custeou projetos no território.

Nesse caso, houve uma chamada pública referente a CNPq/MCTIC nº 09/2019, da Semana Nacional De Ciência e Tecnologia - SNCT 2019, na qual dois projetos foram aprovados para a realização no território, conforme informações recebidas em consulta ao órgão: um vencido pelo Departamento de Matemática da UnB para divulgação científica e outro relacionado à temática cultural do Serviço Social da Indústria - SESI (CNPQ, 2019). Registra-se que, mesmo contatados, não houve resposta sobre detalhamento junto aos responsáveis dos projetos.

Por fim, ainda foi possível averiguar mais dois projetos sociais custeados, referentes às iniciativas da Instituição Bancorbrás, nas áreas de educação, trabalho e assistência social e esportes, e que também constam na planilha acima referenciada. Foi realizada pesquisa junto à Fundação Banco do Brasil para saber se havia alguma iniciativa no território, entretanto, sem respostas.

O território possui diversas instituições sociais, sendo várias privadas com cunho social (com destaque para a presença de creches escolares e Organizações Não-

Governamentais – ONGs), sendo parte contratadas pelo GDF, inscritas no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF, para prestação de serviços (com destaque para as instituições de contra turno social, caracterizadas por extensão de atividades complementares ao estudo de crianças e de adolescentes).

As instituições que apresentaram maior destaque e com vinculação ativa junto ao CAS foram inseridas no Apêndice B, com detalhamento das atividades, objetivos e respectivos contatos. Além disso, destaca-se a atuação da instituição social Coletivo da Cidade<sup>46</sup>, cujos representantes coordenavam de forma ativa a Rede Sociotécnica Local (RSL) em relação à articulação das ações junto com a comunidade em prol do território.

Além de ofertar diversas atividades para crianças, adolescentes e adultos envolvendo cultura, artes, línguas e educação para a sua transformação social, inclusive em parceria com o GDF para ser ponto de oferta de contraturno escolar, o Coletivo promoveu uma rica pesquisa denominada “Cidade Educadora na Cidade Estrutural” realizada entre 2018 e 2019, junto à 394 famílias da comunidade, totalizando quase 1.800 pessoas, sendo quase 700 crianças:

“(…) Nesse processo obtivemos um melhor entendimento de como as múltiplas variáveis impactam a vida de crianças e adolescentes na Cidade Estrutural. Os dados que encontramos evidenciam que a evasão escolar não está relacionada a uma causa única, mas a uma gama de desafios que se sobrepõem. Quando sistematizamos as experiências da pesquisa com base em uma interpretação crítica e contextualizada, compreendemos que elas são dinâmicas, estão em permanente mudança e movimento. Entendemos então, que são processos complexos e que estão submetidos a diversos fatores objetivos e subjetivos que se interligam, conforme mostraremos ao longo desta publicação (...)” (CIDADE, 2020, p. 5).

Somente para esclarecimentos, a definição a respeito de Rede Sociotécnica Local (RSL) nesta tese significa a interação de atores ativos dentro de uma comunidade que contém especialistas em temáticas distintas e representantes dessa sociedade, os quais, envolvidos em fluxos de informações, translações e acordos, atuam conjuntamente e conectados por um objetivo em comum (MARTINS, 2013; LATOUR, 1994). A RSL da Cidade Estrutural é composta por membros da comunidade, sejam moradores, trabalhadores de instituições (públicas ou privadas), e membros externos que atuam em parceria com a comunidade local.

---

<sup>46</sup> <http://www.coletivodacidade.org/>

Após a apresentação dos dados referentes às iniciativas e às informações gerais que contextualizam o território, será realizada a avaliação dos componentes do Estudo de Caso, referente às etapas 1 a 3, à apresentação dos resultados e às discussões obtidas por meio dos métodos, visando a validação teórica do objeto de tese relacionada à transversalidade da saúde na integração de políticas. Entretanto, torna-se pertinente contextualizar o projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 (CESS 2030) de maneira sintética, para melhor compreensão da divisão das etapas do Estudo de Caso e do propósito dessa tese.

#### **5.1.4 Projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 (CESS 2030)**

O projeto CESS 2030 surgiu a partir do Convênio 001/2017, celebrado entre o Governo do Distrito Federal (GDF), por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde (SES/DF), e a Fiocruz, por intermédio da Gerência Regional de Brasília (Gereb), e trata do desenvolvimento de estudos e pesquisas, com uso de qualificação de métodos para o desenvolvimento territorial de forma saudável e sustentável, com apoio financeiro do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para as ações relacionadas no montante de R\$ 3.451.608,00 (três milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil e seiscentos e oito reais) (DISTRITO FEDERAL, 2017c). Dentro do escopo do Convênio 01/2017, cujo objeto era relativo ao uso de dados para formulação de estudos de políticas sociais para fins de pesquisa de interesse mútuo no DF, houve a assinatura do Protocolo de Intenções (2017), constante no processo 410.000.064/2017. (Ibidem).

A escolha do território da Cidade Estrutural para ser o projeto de intervenção do convênio se deu pelos seguintes motivos: território com população local em situação de grande vulnerabilidade social; possibilidade de execução de ações a partir de dados disponíveis para acompanhamento de indicadores em relação à Agenda 2030; e parceria entre Fiocruz, UnB e IFB (SELLERA et al., 2019).

O projeto se dividia em cinco etapas, sendo elas: 1. Ativação de redes sociotécnicas para engajamento no projeto, considerando a Agenda 2030 como elemento central; 2. Implantação de métodos de vigilância popular sobre as situações de risco e vulnerabilidades ambientais e sociais locais; 3. Delineamento de sistema de monitoramento para a vigilância popular; 4. Ativação de redes sociotécnicas para contribuir na vigilância popular do território; e 5. Capacitar atores locais para a devida formação de pesquisadores populares para uso de inteligência cooperativa no território (Ibidem).

O horizonte temporal do projeto conta com a formação de especialistas em governança territorial junto à população local, gerando pesquisadores populares para acompanhar os índices sociais de seu território, por meio da vigilância popular. Após o término do curso e a liberação de uma sala de monitoramento denominada Sala de Cooperação Social pela SES/DF e que estará ligada à Sala de Situação, esses especialistas poderiam acessar os dados disponíveis (DISTRITO FEDERAL, 2017c; SELLERA et al., 2019).

Somente para ilustração e informação, no website da Sala de Situação é possível encontrar disponibilidade de dados abertos ao público contendo séries históricas e informações atuais para monitoramento *on-line* sobre atenção à saúde, vigilância em saúde, gestão, controladoria setorial da saúde, além de documentos e tutoriais, conforme figura 17.

**Figura 17:** Sala de Situação: dados abertos da Info Saúde DF.



Fonte: Sítio eletrônico da Info Saúde DF<sup>47</sup>.

A expectativa dessa ação é a de que o DF se torne referência para a criação de um sistema de dimensão nacional que proporcione monitorar ações de implementação relativas

<sup>47</sup> Informações sobre a Sala de Situação do GDF se encontra disponível em: <<http://info.saude.df.gov.br/>>.

à Agenda 2030 com a seguinte nomenclatura e propósito respectivo: “(...) “Radar de Território Saudáveis e Sustentáveis”, que fará a consolidação do índice de condições de vida associado aos ODS (...)” (SELLERA et al., 2019, p. 2.189). Dessa forma, o CESS 2030 pode ser considerado um projeto-piloto para que o GDF atue na linha de pesquisa-ensino-ação, visando a implantação estratégica em seus territórios para uso de dados pela gestão pública.

Após a síntese do projeto CESS 2030, serão apresentadas as descrições analíticas do Estudo de Caso referentes às etapas 1 a 3.

## **5.2 ESTUDO DE CASO APLICADO: PROJETO CESS 2030**

Conforme detalhamento metodológico, prosseguir-se-á com a avaliação do estudo de caso aplicado, utilizando a análise de conteúdo de Triviños (1987) para leitura e crítica de *corpora* obtidas nas pesquisas documentais para cada uma das etapas da técnica do Estudo de Caso, assim como para os registros no Diário de Campo para a técnica da Observação Participante. Em paralelo, também se procedeu com a apresentação dos resultados que envolveram o mapeamento dos atores partícipes do CESS 2030 e sua construção gradativa de participação por etapa.

### **5.2.1 Etapa 1 - A trajetória da Agenda 2030: do nível global ao local**

#### *5.2.1.1 Técnica de Estudo de Caso: pré-análise - Etapa 1*

A pesquisa documental realizada permitiu identificar 28 documentos que passaram por filtragens, a fim de evitar duplicidade de informações no processamento dos dados pelo *software*. Foram eliminados os textos das publicações no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) do Convênio 001/2017, do Protocolo de Intenções 2017, do Acordo de Cooperação Técnica 71/2017, do Acordo de Cooperação 04/2016 e do Acordo de Cooperação Técnica 175/2018; e o documento de descrição da Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030 - EFA2030 (sem número e publicado em outubro/2017), mantendo somente as portarias de sua criação e do seu grupo de trabalho instituído.

Optou-se por excluir os relatórios que ilustram ações governamentais acerca do andamento do processo de implementação da Agenda 2030 ou eventuais ajustes realizados pelos governos. No final, foram mantidos 22 documentos, conforme tabela 13 que expressa o *corpus 1*, submetidos ao processamento de dados pelo *software* IRaMuTEq.

**Tabela 13:** *Corpus 1*: Pesquisa Documental da Etapa 1 do Estudo de Caso.

| <b>Número do Documento</b> | <b>Descrição do documento</b>   |
|----------------------------|---|
| 1                          | Resolução A/Res 70/1 2015 - Agenda 2030                                     |
| 2                          | Decreto n.º 8.892/2016 - CNODS  |
| 3                          | Plano de Ação 2017/2019 - CNODS   |
| 4                          | Decreto n.º 38.006/2017 - GTODSDF   |
| 5                          | Decreto n.º 39.322/2018 - CDODS   |
| 6                          | Convênio 001/2017 - Plano de Trabalho - Projeto CESS 2030                   |
| 7                          | Protocolo de Intenções 2017 - Descritivo                                    |
| 8                          | Acordo de Cooperação Técnica 71/2017 - Plano de Trabalho                    |
| 9                          | Programa Inova Fiocruz 2018 - Edital  |
| 10                         | Programa Inova Fiocruz 2018 - Proposta Projeto CESS 2030 - Fomento público  |
| 11                         | Programa Inova Fiocruz 2018 - Resultado Final                               |
| 12                         | Decreto n.º 9.759/2019 - Extinção de Colegiados do Governo Federal          |
| 13                         | Congresso Interno da Fiocruz 2018 - Tese 6                                  |
| 14                         | Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030 (EFA2030) - Portaria 773/2017         |
| 15                         | Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030 (EFA2030) - Portaria 105/2018 GT      |
| 16                         | Acordo de Cooperação Técnica 04/2016 - Descrição                            |
| 17                         | Acordo de Cooperação Técnica 04/2016 - Plano de Trabalho                    |
| 18                         | Edital CNPq Fiocruz 41/2018 - Fomento público                               |
| 19                         | Edital CNPq Fiocruz 41/2018 - Proposta                                      |
| 20                         | Acordo de Cooperação Técnica 175/2018 - Plano de Trabalho                   |
| 21                         | Curso de Especialização em Governança Territorial 2019 - Projeto Pedagógico |
| 22                         | Curso de Especialização em Governança Territorial 2019 - Edital Fiocruz IFB |

**Fonte:** elaboração própria.

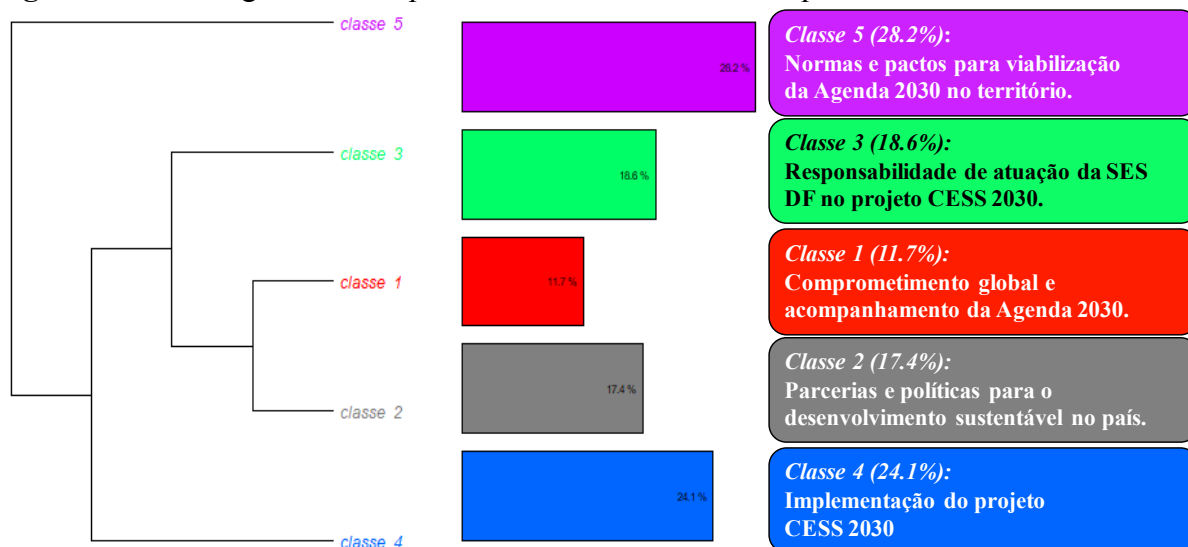
#### 5.2.1.2 Técnica de Estudo de Caso: descrição analítica - Etapa 1

Dos 22 textos selecionados na pesquisa documental (*corpus 1*) e submetidos ao processamento do IRaMuTeq, foram gerados 1.215 segmentos de textos e cinco *clusters* (classes de categorização), conforme dendrograma (figura 17) que contém a representação percentual na partição de aproximação das palavras. Cabe destacar que houve classificação de 1.095 segmentos, equivalente a 90,12% do total, valor bem acima do critério de 60% para que uma análise seja factível (REINERT. 1983). A ordem de importância decrescente gerada na escala contida no dendrograma para a construção do arquétipo de categorização foi: classe 5 (28,2%); classe 4 (24,1%); classe 3 (18,6%); classe 2 (17,4%); e classe 1 (11,7%).

O quadro 4 apresenta a ordem das palavras mais evocadas, com aproximação pelo  $\chi^2$ , denominada classificação hierárquica descendente, geradas pelo *software* (REINERT).

1983), que permite compreender os significados para cada classe apresentada. Portanto, será realizada a descrição das classes de acordo com a ordem de importância contida no dendrograma, nomeadas para facilitar o entendimento.

**Figura 18:** Dendrograma do *corpus* 1 submetido ao IRaMuTeq.



**Fonte:** resultado do *software* IRaMuTeq.

A classe 5, denominada “normas e pactos para viabilização da Agenda 2030 no território”, corresponde à representação de maior importância do processamento dos dados equivalente a 28,2% entre as categorias, remetendo à compreensão da internalização da Agenda 2030 no território da Cidade Estrutural, com detalhes burocráticos sobre o projeto CESS 2030 e no uso de dados para compor a base do projeto em prol da gestão pública e da atuação da comunidade junto às instituições públicas nas ações. Alguns segmentos de textos que contribuíram para esta percepção:

“(…) ainda, como será realizada a atuação para o alcance do objeto proposto (…) disponibilizar documentos, informações e orientações técnicas que auxiliem na utilização das informações fornecidas aos demais partícipes, assim como prestar os esclarecimentos necessários à execução do presente acordo (…)” (DISTRITO FEDERAL, 2017d, p. 3).

“(…) o protocolo de intenções poderá ser utilizado por órgãos e entidades do DF para que possam contribuir para o desenvolvimento e alcance dos objetivos mútuos aqui pactuados o presente acordo tem por objeto instituir a cooperação técnico-científica entre os partícipes com vistas (…)” (Ibidem, p. 2).

**Quadro 4:** Relação de palavras de acordo com a classificação hierárquica descendente.

| Classe 1<br>11,69% - 128 ST |    |                | Classe 2<br>17,35% - 190 ST |    |                | Classe 3<br>18,63% - 204 ST |    |                | Classe 4<br>24,11% - 264 ST |     |                | Classe 5<br>21,81 - 1215 ST |     |                |
|-----------------------------|----|----------------|-----------------------------|----|----------------|-----------------------------|----|----------------|-----------------------------|-----|----------------|-----------------------------|-----|----------------|
| Palavra                     | f  | □ <sup>2</sup> | Palavra                     | f  | □ <sup>2</sup> | Palavra                     | f  | □ <sup>2</sup> | Palavra                     | f   | □ <sup>2</sup> | Palavra                     | f   | □ <sup>2</sup> |
| Fórum                       | 29 | 207,09         | Agenda 2030                 | 64 | 151,50         | Saúde                       | 82 | 177,82         | Território                  | 119 | 325,28         | acordo                      | 91  | 195,86         |
| Nível                       | 40 | 159,36         | ODS                         | 73 | 103,12         | Regulação                   | 21 | 93,51          | Estrutural                  | 80  | 178,26         | participe                   | 67  | 181,54         |
| Revisão                     | 20 | 136,49         | Estratégia                  | 30 | 100,07         | Atenção                     | 21 | 81,85          | Governança                  | 70  | 160,72         | presente                    | 62  | 127,51         |
| Alto                        | 20 | 115,65         | Meta                        | 43 | 76,09          | SUS                         | 24 | 80,81          | Territorial                 | 55  | 149,90         | objeto                      | 38  | 76,51          |
| Nações unidas               | 16 | 113,66         | Agenda                      | 27 | 61,92          | Estratégico                 | 27 | 71,36          | Pesquisador                 | 39  | 117,40         | execução                    | 38  | 73,24          |
| Global                      | 23 | 94,50          | Desenv. sustentável         | 28 | 56,63          | Secretaria                  | 21 | 56,84          | Cidade                      | 52  | 114,76         | protocolo                   | 24  | 62,42          |
| Relevante                   | 17 | 70,50          | Ambiental                   | 20 | 46,85          | Gestão                      | 42 | 53,44          | Social                      | 98  | 108,34         | candidato                   | 23  | 55,38          |
| Progresso                   | 11 | 67,78          | Implementação               | 40 | 43,38          | Serviço                     | 30 | 45,86          | Saudável                    | 50  | 96,78          | colegiado                   | 23  | 55,38          |
| Conselho                    | 11 | 61,45          | Objetivo                    | 21 | 41,46          | Unidade                     | 16 | 43,34          | Local                       | 46  | 72,89          | termo                       | 34  | 54,46          |
| Interessado                 | 11 | 61,45          | Papel                       | 14 | 39,38          | Qualidade                   | 12 | 42,10          | Vulnerabilidade             | 26  | 69,95          | lei                         | 32  | 49,62          |
| Grupo                       | 13 | 60,28          | Nacional                    | 35 | 38,57          | Controlo                    | 13 | 42,00          | Risco                       | 27  | 65,43          | específico                  | 29  | 47,56          |
| Internacional               | 19 | 55,97          | ODM                         | 8  | 38,39          | MS                          | 9  | 39,64          | Aplicação                   | 28  | 65,06          | trabalho                    | 43  | 42,27          |
| País                        | 25 | 55,26          | Brasil                      | 14 | 36,31          | Planejamento                | 23 | 39,44          | Sustentável                 | 46  | 62,81          | cronograma                  | 15  | 38,69          |
| Tecnologia                  | 20 | 48,77          | Econômico                   | 24 | 34,32          | Qualificação                | 12 | 37,78          | IC                          | 22  | 61,21          | decreto                     | 25  | 37,96          |
| Comércio                    | 6  | 45,58          | Brasileiro                  | 16 | 33,90          | Urgência                    | 8  | 35,20          | Fator                       | 22  | 53,29          | inscrição                   | 14  | 36,07          |
| Online                      | 6  | 45,58          | Rio                         | 7  | 33,56          | Municipal                   | 9  | 33,91          | Coleta                      | 19  | 51,54          | seletivo                    | 15  | 34,42          |
| Facilitar                   | 10 | 44,53          | Desigualdade                | 8  | 32,38          | Estadual                    | 11 | 33,61          | Especialização              | 24  | 49,55          | documento                   | 22  | 33,38          |
| Apoiar                      | 18 | 41,10          | Alcance                     | 17 | 31,26          | Tecnológico                 | 20 | 33,48          | Popular                     | 17  | 49,48          | intenção                    | 13  | 29,25          |
| Regional                    | 13 | 40,27          | Paz                         | 6  | 28,74          | Estudo                      | 19 | 28,63          | Sociotécnica                | 16  | 46,26          | disponibilizar              | 18  | 29,04          |
| Capacidade                  | 16 | 38,69          | Esforço                     | 11 | 27,00          | Fortalecimento              | 13 | 26,45          | AGT                         | 14  | 44,64          | ser                         | 137 | 26,97          |

**Fonte:** resultados após processamento pelo *software* IRaMuTeq.



A classe 4, denominada “implementação do projeto CESS 2030”, corresponde à representação equivalente a 24,1% entre as categorias, *remetendo à execução do projeto celebrado, em parceria com os atores institucionais públicos, por meio de realização das atividades e do curso planejado para formação de pesquisadores populares no território*. Alguns segmentos de textos que contribuíram para esta percepção:

“(…) epidemias, desastres, desorganização dos serviços, desemprego, insalubridade habitacional, analfabetismo, entre outros fatores. Quando utilizamos a metodologia de inteligência cooperativa aplicada (plano de inteligência) por pesquisadores sociais conhecedores do território temos maior probabilidade de identificar e acompanhar esses riscos e de gerar ações preventivas de proteção à vida pelas redes sociotécnicas (...)” (FIOCRUZ, 2018a, p. 4).

“(…) uso das ferramentas sociais, o egresso terá capacidade de agir na governança e gestão territorial saudável e sustentável, portanto possuirá condições de intervir sobre os riscos e ameaças às condições de vida da população na Cidade Estrutural/DF (...)” (IFB, 2019, p. 21).

A classe 3, denominada “responsabilidade de atuação da SES/DF no projeto CESS 2030”, obteve a representação equivalente a 18,6% entre as categorias, sendo que a evocação das palavras *remeteu à compreensão da esfera do governo subnacional relacionada à atuação da SES/DF na articulação das ações e seu caráter estratégico no controle e monitoramento dos serviços de saúde ofertados nas Regiões Administrativas de Saúde (RAS) do DF, além de internalização da Agenda 2030 no território da Cidade Estrutural*. Alguns segmentos de textos que representam esta percepção:

“(…) este convênio tem por objeto o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para a qualificação e aperfeiçoamento de métodos para área de regulação, programação, gestão da informação, controle e avaliação do SUS no âmbito do DF, na perspectiva de promover o desenvolvimento sustentável no território (...)” (DISTRITO FEDERAL, 2017d, p. 12).

“(…) entendendo como estratégico programar ações estruturantes que contribuam para o fortalecimento da área de saúde pública de grande relevância social onde convergem proporções e dimensões (sociais políticas financeiras, organizacionais e de gestão) (...)” (Ibidem, ps. 5/6).

A classe 2, denominada “parcerias e políticas para o desenvolvimento sustentável no país”, indicou representação equivalente a 17,4% entre as categorias, *remetendo à compreensão da Agenda 2030 e seu movimento de internalização pelo nível nacional*,

*expressando a contribuição das instituições públicas nacionais na criação de estratégias e a importância de formulações de políticas para o alcance do desenvolvimento sustentável no Brasil. Alguns segmentos de textos que contribuíram para esta percepção:*

“(…) ao mesmo tempo em que a Agenda 2030 e os ODS são valorizados com a construção de conhecimento e definição de políticas e instrumentos para sua implementação e monitoramento, se deve produzir um esforço conceitual e programático para o desenvolvimento de agendas fundadas em nossos referenciais teóricos (…)” (FIOCRUZ, 2018, p. 47).

“(…) que apesar de desafiadora, representa uma oportunidade de sintonia de linguagem entre propósitos dos setores públicos e privados da nação brasileira (…)

ser indutora da implementação dos ODS por meio de um processo colaborativo e participativo para alcance de todos os objetivos e metas da Agenda 2030 Brasil (…)” (BRASIL, 2017b, p. 9).

Por fim, a classe 1, denominada “comprometimento global e acompanhamento da Agenda 2030”, foi a que menos se destacou no *corpus 1*. A representação obtida foi equivalente a 11,7% entre as categorias, evocando palavras que *remeteram à percepção da Agenda 2030 situada no âmbito global e à relação entre ONU e Estados-Membros signatários no processo de compreensão e engajamento de aspectos de desenvolvimento sustentável, no sentido da importância de se atuar na governança para articular e coordenar as ações governamentais para o alcance dos objetivos preconizados, a partir de uma visão global acerca de diferentes facetas políticas e as devidas relações na economia e no monitoramento de indicadores para os resultados esperados. Alguns segmentos de textos que representam esta percepção diante da evocação resultante do processamento de dados:*

“(…) as reuniões do fórum serão copresididas por 2 Estados Membros e resultarão em um resumo das discussões elaborado pelos 2 copresidentes como um subsídio para as reuniões do fórum político de alto nível no contexto do acompanhamento e revisão da implementação da agenda de desenvolvimento pós-2015 (…)” (ONU, 2015, p. 36).

“(…) os relatórios nacionais permitirão a avaliação dos progressos e identificarão os desafios nos níveis regional e global juntamente com os diálogos regionais e revisões globais eles vão oferecer recomendações para o acompanhamento em vários níveis (…)” (Ibidem, p. 38).

Registra-se que, na figura 18, o formato do desenho das classes de 1 a 4 apresentam o movimento dado de um campo global, passando pelo governo nacional (âmbito do governo

federal), adentrando no governo subnacional (âmbito do governo distrital) e chegando ao nível local (âmbito do território da Cidade Estrutural), isolando-se da classe 5, um pouco mais afastada à direita do quadrante.

As classes 2 e 3 apresentam similaridades pela posição nos quadrantes, relacionadas à atuação dos governos federal e distrital na construção das ações da Agenda 2030 no país, expressadas pelas formalizações e constituições de grupos gestores de trabalhos respectivos. As duas polaridades nos quadrantes, apresentadas nas dimensões dos eixos, expressam o lado mais burocrático (à direita), no sentido de normas existentes, documentos e termos técnicos utilizados nos instrumentos e dispositivos legais, e o lado organizacional (à esquerda), no sentido das instituições e dos processos necessários à interação entre os atores para a viabilização da Agenda 2030 entre os níveis.

A classe 1 apresenta a constituição da Agenda pactuada pelos Estados-Membros e indica elementos políticos de formalização pelos governos, além do processo de engajamento junto às sociedades, lembrando que, em 2015, após o lançamento da Agenda 2030, cada um dos países signatários assumiria a responsabilidade de conduzir o processo de sua internalização e gerar ações governamentais para o alcance dos resultados pactuados.

A classe 2 apresenta elementos referentes ao processo de construção e organização que foi dado pelo governo nacional para formalizar a Agenda 2030 e dar legalidade aos atos administrativos relacionados ao alcance dos 17 ODS no país. Importante destacar que, em 2016, a nível nacional, o governo brasileiro criou uma comissão para realizar o devido acompanhamento da implementação da Agenda 2030 no país, por meio do Decreto Presidencial n.º 8.892, de 27 de outubro de 2016, denominada Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – CNODS (BRASIL, 2016a).

Considerada de natureza consultiva e paritária, a CNODS objetivava internalizar, difundir e dar transparência às ações relativas aos ODS no país e ser espaço de articulação, mobilização e diálogo entre os entes e a sociedade (Ibidem). Ainda, em 2017, a CNODS lançou o Plano de Ação 2017-2019<sup>48</sup>, para acompanhar e auxiliar o processo de internalização da Agenda 2030 no país (BRASIL, 2017a).

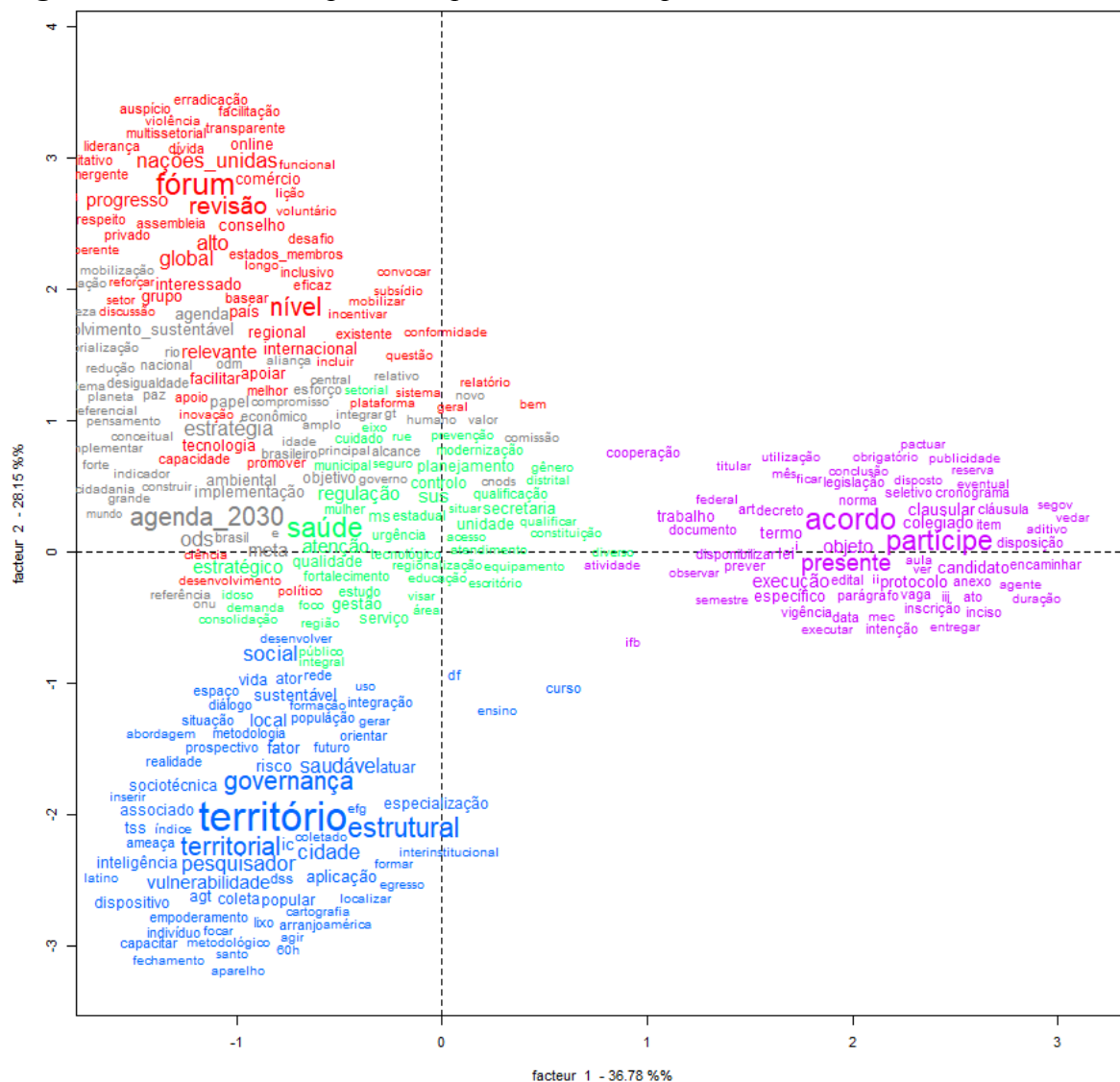
Nesse contexto, as chamadas Câmaras Temáticas, integrantes da estrutura do Plano de Ação, buscavam desenvolver estudos técnicos de políticas públicas para a Agenda 2030. Uma das atribuições das câmaras foi a proposição de estratégias, instrumentos, ações e

---

<sup>48</sup> <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>

programas para a internalização dos ODS no Brasil. Entretanto, após dois anos de criação, houve a ação pelo governo brasileiro de extinguir todas os colegiados existentes na administração pública, incluindo a CNODS (ocorrida por meio do Decreto n.º 9.759/2019) (Idem, 2019a).

**Figura 19:** Plano fatorial por correspondência do *corpus 1*.



**Fonte:** resultados após processamento de dados pelo *software* IRaMuTeq.

A classe 3 traz elementos imbricados ao governo nacional e ao governo subnacional, neste caso o Distrito Federal, em relação às ações necessárias para a formalização da Agenda 2030 no intuito de orientar a sua estratégia de internalização e de atuação. Assim como ocorreu no âmbito nacional com a criação da CNODS em 2016, o GDF, como um ente

subnacional, institucionalizou a internalização da Agenda 2030 em 2017, sendo duas ações realizadas para a sua operacionalização: criação de um grupo de trabalho e de uma comissão.

A primeira se deu por meio do Decreto n.º 38.006, de 13 de fevereiro de 2017, com a criação do “Grupo de Trabalho para alcançar os objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU no DF (...)” (DISTRITO FEDERAL, 2017c, sem página). Já a segunda dizia respeito à formalização da Comissão Distrital para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CDODS) no ano subsequente, por meio do Decreto n.º 39.322, de 04 de setembro de 2018, com a “(...) finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no âmbito do Distrito Federal (...)” (Idem, 2018, sem página).

A classe 4 apresenta elementos relacionados ao projeto CESS 2030, o qual foi formalizado por meio do Convênio 001/2017 - SES/DF, publicado na página 115 do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), 19 de junho de 2017, tendo por objeto:

“(...) estabelecer, em regime de mútua cooperação o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para a qualificação e aperfeiçoamento de métodos para área de regulação, programação, gestão da informação, controle e avaliação do SUS no âmbito do Distrito Federal na perspectiva de promover o desenvolvimento saudável e sustentável no território (...)” (Idem, 2017c, p. 22).

Outrossim, juntamente com o Convênio, houve a assinatura de um documento denominado Protocolo de Intenções<sup>49</sup> entre a Fiocruz, o GDF e a Fundação Universidade de Brasília (FUB) como atores partícipes, estabelecendo parcerias para estudos de diferentes políticas públicas em benefício da sociedade e da promoção da saúde no âmbito do DF, em destaque para a Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do DF.

Após compreender o movimento da dimensão global para a dimensão local da Agenda 2030, esta análise permite inferir, de forma macro, que se o seu processo de internalização nos países ocorresse por meio de ações estratégicas amparada a níveis nacionais, talvez houvesse maior contribuição para o fomento dos ODS a nível global, não somente como iniciativas isoladas, mas com a devida formalização institucional para o devido respaldo legal neste processo, em especial para o desenvolvimento de territórios.

A tabela 14 apresenta como se deu a influência de cada documento na construção das classes de palavras geradas pelo *software*. Os valores mais altos expressam o alto grau de

---

<sup>49</sup> Processo administrativo Fiocruz: 25027.000019/2017-35

influência exercido. O asterisco na tabela significa relevância, no sentido de posicionamento extremo, ou seja, quando o documento apresenta asterisco e sinal positivo concomitantes, tal fato corresponde à relevância que o documento obteve na construção das classes; enquanto o oposto corresponde à não relevância na constituição da classe; e por fim, sem asteriscos, somente com sinais positivo ou negativo, expressam que os documentos ficaram na média.

**Tabela 14:** Influências na construção das classes de palavras - Qui<sup>2</sup> (p<0,05).

| <i>Número do Documento</i> | <i>Descrição do documento</i>   | <i>classe 1</i> | <i>classe 2</i> | <i>classe 3</i> | <i>classe 4</i> | <i>classe 5</i> |
|----------------------------|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1                          | <i>Resolução A/Res 70/1 2015 - Agenda 2030</i>                                    | 604,985*        | 2,368           | -16,335*        | -58,226*        | -65,694*        |
| 2                          | <i>Decreto n.º 8.892/2016 – CNODS</i>   | -0,003          | -0,246          | 0,077           | -2,883          | 3,348           |
| 3                          | <i>Plano de Ação 2017/2019 – CNODS</i>  | -3,459          | 226,688*        | -4,636*         | -25,306*        | -22,061*        |
| 4                          | <i>Decreto n.º 38.006/2017 - GTODSDF</i>  | -0,665          | 1,797           | 1,513           | -1,596          | -0,168          |
| 5                          | <i>Decreto n.º 39.322/2018 - CDODS</i>  | -1,606          | 0,495           | 4,247*          | -3,855          | 0,157           |
| 6                          | <i>Convênio 001/2017 - Plano de Trabalho - Projeto CESS 2030</i>                  | -12,167*        | -9,476*         | 270,892*        | -34,756*        | -12,639*        |
| 7                          | <i>Protocolo de Intenções 2017 - Descritivo</i>                                   | -6,068*         | -9,624*         | -2,752          | -5,651*         | 65,017*         |
| 8                          | <i>Acordo de Cooperação Técnica 71/2017 - Plano de Trabalho</i>                   | -7,226*         | -9,062*         | -5,957*         | -14,687*        | 104,155*        |
| 9                          | <i>Programa Inova Fiocruz - Edital</i>  | -2,972          | -2,567          | 29,999*         | -7,132*         | 0,144           |
| 10                         | <i>Programa Inova Fiocruz 2018 - Proposta Projeto CESS 2030 - Fomento público</i> | -8,22*          | -9,087*         | -2,372          | 147,813*        | -31,803*        |
| 11                         | <i>Programa Inova Fiocruz 2018 - Resultado Final</i>                              | -0,208          | -0,296          | 4,874*          | -0,265          | -0,283          |
| 12                         | <i>Decreto n.º 9.759/2019 - Extinção de Colegiados do Governo Federal</i>         | -1,345          | -5,152          | -5,618*         | -7,795*         | 55,381*         |
| 13                         | <i>Congresso Interno da Fiocruz 2018 - Tese 6</i>                                 | -2,752          | 152,399*        | -2,234          | -13,311*        | -19,735*        |
| 14                         | <i>Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030 (EFA2030) - Portaria 773/2017</i>        | -1,201          | 9,236           | 3,989*          | -2,883          | -3,567          |

|    |  |          |         |          |         |          |
|----|--|----------|---------|----------|---------|----------|
| 15 | <i>Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030 (EFA2030) - Portaria 105/2018 GT</i>      | -1,201   | 32,383  | -0,338   | -2,883  | -3,567   |
| 16 | <i>Acordo de Cooperação Técnica 04/2016 - Descrição</i>                            | -3,248   | -5,152  | -5,618*  | -7,795* | 62,417*  |
| 17 | <i>Acordo de Cooperação Técnica 04/2016 - Plano de Trabalho</i>                    | -4,487*  | -8,16   | -2,234   | 71,057* | -7,854*  |
| 18 | <i>Edital CNPq Fiocruz 41/2018 - Fomento público</i>                               | -1,471   | -0,529  | 5,274*   | 2,767   | -4,368*  |
| 19 | <i>Edital CNPq Fiocruz 41/2018 - Proposta</i>                                      | -5,466*  | -7,596  | -2,277   | 98,865* | -17,276* |
| 20 | <i>Acordo de Cooperação Técnica 175/2018 - Plano de Trabalho</i>                   | -6,935*  | -4,708  | -1,519   | -2,927  | 40,932*  |
| 21 | <i>Curso de Especialização em Governança Territorial 2019 - Projeto Pedagógico</i> | -21,368* | -22,186 | -1,941   | 61,969* | 0,974    |
| 22 | <i>Curso de Especialização em Governança Territorial 2019 - Edital Fiocruz IFB</i> | -5,466*  | -12,158 | -13,259* | -0,166  | 66,265*  |

\* Nota: Significância pelo  $\chi^2$  sobre o pertencimento do texto à classe ( $p < 0,05$ )

Fonte: resultado do software IRaMuTeq.

### 5.2.1.3 Técnica de Observação Participante: descrição analítica - Etapa 1

Neste ponto, foram conjugadas as informações descritivas no Diário de Campo, que serão apresentadas em consonância com os fenômenos observados para cada um dos elementos registrados durante a pesquisa.

#### Para a dimensão “atores”:

Durante a fase de concepção do projeto, houve uma organização entre os próprios atores para conceber um grupo gestor, que contou com a participação deste pesquisador, responsável por organizar as ações a serem desenvolvidas ao longo das atividades, sendo composto por membros indicados pela Secretaria de Estado de Saúde do DF (SES/DF), pela Fiocruz, pela Universidade de Brasília (UnB) e pela Rede Sociotécnica Local (RSL).

A contribuição dos atores públicos partícipes manifestava-se de diferentes formas nesta fase inicial. Enquanto o GDF garantia a execução do projeto com maior autonomia e

recursos alocados, Fiocruz e UnB colaboravam com suas capacidades técnica e acadêmica para conduzir os estudos e as ações mais elaboradas relacionadas à pesquisa. Ainda a RSL, como profunda conhecedora do território e das necessidades da comunidade, subsidiava as escolhas estratégicas do projeto e do processo de retroalimentação necessário à vigilância popular.

Durante a primeira etapa de concepção do projeto, cada representante institucional assumiu a responsabilidade de ativar a rede junto aos seus respectivos grupos para que houvesse maior comunicação e alinhamento sobre o projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 e, em paralelo, buscar a identificação de quais atores poderiam contribuir para o projeto, tendo em vista a ativação de sua rede.

*Para a dimensão “representação”:*

O momento de concepção do projeto foi importante para perceber que os representantes do governo, aparentemente, desejavam compreender as reais necessidades por meio da escuta ativa, visando formular políticas e implementar o projeto de vigilância popular. Representantes da RSL expressaram a importância da comunidade contribuir com seu conhecimento e experiência acerca da realidade enfrentada para formulação de políticas na área da saúde. Ainda, a proposta de formação de pesquisadores populares no território permitiu que os moradores da região expressassem o desejo de participar da capacitação, mesmo com as barreiras invisíveis que as impedem de alcançar melhores níveis educacionais.

Contudo, a educação acabou sendo um elemento de conexão para promover o alinhamento no uso da ciência para a formulação de políticas, em prol da gestão pública no projeto, e na necessidade de alto nível de cooperação entre os atores, visando o objetivo final.

*Para a dimensão “processos”:*

A escolha de se realizar uma solução educacional no território para a formação de pesquisadores populares foi bem aceita pelos membros da RSL, considerando o baixo nível educacional na região e o próprio interesse da comunidade em se capacitar. A preocupação externalizada pelos representantes foi a de que havia diversas pessoas na região que desejavam ter um título de graduação ou pós-graduação, mas não possuíam a oportunidade, assim como havia um baixo nível educacional nos membros da comunidade.



A proposta então foi buscar uma alternativa para ofertar o curso e, em paralelo e de forma inclusiva, com a possibilidade de oferecer as disciplinas do conteúdo programático do curso como “curso livre”, permitindo que interessados da comunidade também pudessem participar e adquirissem conhecimentos sobre governança e políticas públicas. Essa proposta foi acatada integralmente pelos presentes, mas ainda necessitaria de um parceiro no local para a viabilizar as aulas, sendo a parceria com o Instituto Federal de Brasília (IFB) a sugestão para viabilizar essa proposta, já que possuía estrutura com salas de aula.

A proposta do curso em parceria com o IFB foi formalizada nos meses subsequentes, separando responsabilidades envolvendo a titulação, considerando a competência da Fiocruz para conceder certificados, e a ocorrência de aulas no IFB Campus Estrutural. As instituições, portanto, estabeleceram normas aos partícipes do projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 para que as ações humanas pudessem ser realizadas.

Sobre a Sala de Cooperação Social, vinculada à Sala de Situação, os representantes da SES/DF iniciariam a busca do local para a construção do espaço, assim como esclareceram os detalhes e dúvidas existentes sobre o processo de implementação e integração dos sistemas.

*Para a dimensão “problemas enfrentados”:*

Os representantes da RSL explicaram que as condições de qualidade de vida das pessoas pioraram após o fechamento do Lixão da Estrutural, uma vez que que, além do sustento, o espaço também era fonte de alimentação de muitas famílias.

A realidade vivida pela comunidade na Cidade Estrutural é de falta de infraestrutura, principalmente no recebimento de água e luz pela comunidade de Santa Luzia. Nesse primeiro momento, foi possível compreender a dimensão dos problemas vividos pela comunidade, fato que será destaque nas descrições das próximas etapas.

*Para a dimensão “translação de conhecimento”:*

Foi possível notar a sensibilização dos representantes institucionais do grupo gestor diante da possibilidade de se ofertar uma solução educacional capaz de contemplar diversos públicos no território, de acordo com a realidade apresentada pelos membros da RSL. Por conseguinte, a proposta elaborada pelo grupo gestor foi a de realização de um curso de pós-graduação na modalidade *lato-sensu* de Especialização (carga de 360 horas) com

intervenções direcionadas ao território, aproveitando a estrutura técnica de profissionais da Fiocruz e da UnB para a condução das aulas.

Outro ponto importante foi a compreensão pelos representantes do grupo gestor da importância de refletir sobre a realidade vivida pela comunidade, não somente na questão educacional, mas acerca dos problemas por eles enfrentados, a partir do projeto de vigilância popular para a formulação de políticas de saúde.

#### 5.2.1.4 Mapeamento da Rede de Atores do Projeto – Etapa 1

O *corpus* de análise elaborado para a pesquisa documental direcionada ao mapeamento de atores foi realizado a partir de listas de presença disponíveis, conforme tabela 15.

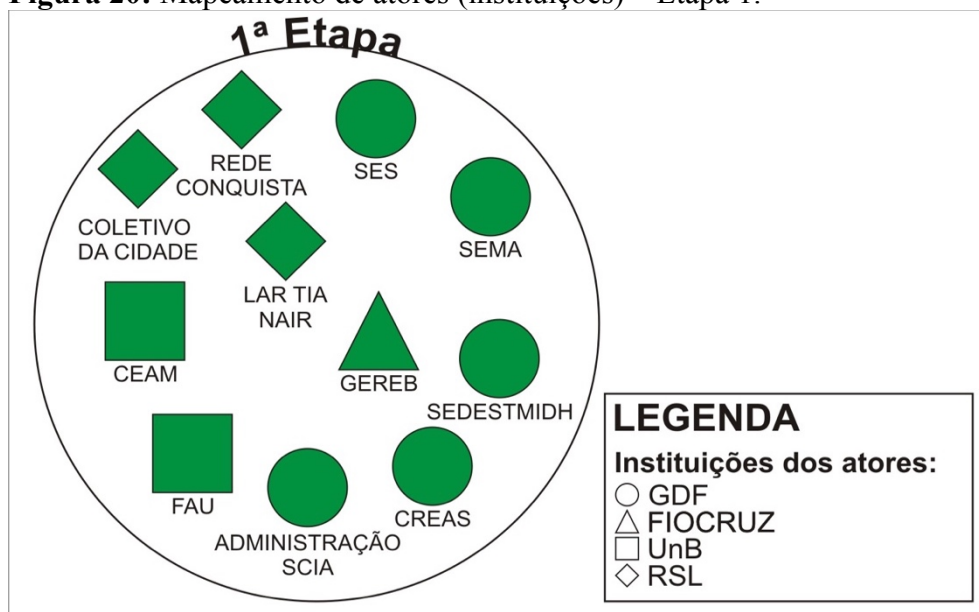
**Tabela 15:** *Corpus* para o Mapeamento de Atores da Etapa 1.

| <b>DOCUMENTOS<br/>ANALISADOS</b> | <b>DESCRIÇÃO</b>                            | <b>DATA</b> |
|----------------------------------|---|-------------|
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO PROJETO CESS 2030                   | 27.03.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | OFICINA DE CONSTRUÇÃO DO PROJETO CESS       | 07.04.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF                              | 12.04.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO PROJETO CESS 2030 NO TERRITÓRIO     | 13.04.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF                              | 16.04.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO COM A REDE LOCAL                    | 17.04.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF                              | 17.04.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF                              | 26.04.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF - SUPLANS - SALA DE SITUAÇÃO | 02.05.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF - SUPLANS - SALA DE SITUAÇÃO | 09.05.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO PROJETO CESS 2030                   | 15.05.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF - SUPLANS - SALA DE SITUAÇÃO | 15.05.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF - SUPLANS - SALA DE SITUAÇÃO | 21.05.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SIGECH                              | 24.05.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF - SUPLANS - SALA DE SITUAÇÃO | 29.05.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO PROJETO CESS 2030 NO TERRITÓRIO     | 30.05.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF - SUPLANS - SALA DE SITUAÇÃO | 06.06.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF - SUPLANS - SALA DE SITUAÇÃO | 19.06.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO SES/DF                              | 10.07.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA                | REUNIÃO PROJETO CESS 2030 NO TERRITÓRIO     | 17.07.2018  |

**Fonte:** elaboração própria.

Referente à etapa 1 e com foco nas instituições como atores não-humanos partícipes do projeto CESS 2030, foi iniciada a construção do mapeamento de atores (figura 20), que terá sua evolução apresentada nos subcapítulos seguintes.

**Figura 20:** Mapeamento de atores (instituições) – Etapa 1.



**Fonte:** elaboração própria a partir de pesquisa documental referente às listas de presenças.

## 5.2.2 Etapa 2 - A aproximação da Agenda 2030 na Cidade Estrutural

### 5.2.2.1 Técnica de Estudo de Caso: pré-análise - Etapa 2

A pesquisa documental realizada permitiu identificar quatro documentos existentes (tabela 16) para o período em questão relativo à etapa 2.

**Tabela 16:** *Corpus 2:* Pesquisa Documental da Etapa 2 do Estudo de Caso.

| <i>Número do Documento</i> | <i>Descrição do documento</i>                                      |
|----------------------------|--|
| 1                          | <i>Relatório de Bolsista - Projeto CESS 2030</i>                   |
| 2                          | <i>II Seminário de Diálogos Prospectivos</i>                       |
| 3                          | <i>II Seminário de Diálogos Prospectivos - Produtos e Cenários</i> |
| 4                          | <i>II Seminário de Diálogos Prospectivos - Cartografia Social</i>  |

**Fonte:** elaboração própria.

### 5.2.2.2 Técnica de Estudo de Caso: descrição analítica - Etapa 2

A partir da pesquisa documental, foi possível compreender os passos construídos para a realização do II Seminário de Diálogos Prospectivos, sendo necessário detalhar seus momentos existentes, tendo em vista a quantidade de elementos ocorridos. Todavia, faz-se necessário contextualizar o momento anterior, em referência à construção da proposta no I Seminário realizado pelo grupo gestor, visando melhor entendimento do processo.

Houve uma série reuniões do grupo gestor, tanto para promover a escolha dos membros do território, quanto pela busca por parceiros que pudessem contribuir de forma estratégica para engajá-los no projeto. Em paralelo, foi necessário identificar a existência de uma rede sociotécnica no território, uma vez que contemplava diversos membros do território, tais como moradores, líderes comunitários, profissionais de saúde, profissionais de assistência, policiais, entre outros profissionais que atuavam de forma ativa na região, na discussão das realidades, das dificuldades e na busca por soluções para a população local.

Inicialmente, foi realizada uma oficina com todos os atores para promover a construção de um projeto participativo em prol da Cidade Estrutural, a primeira do projeto CESS 2030. Nela, houve a participação de representantes do governo distrital, de pesquisadores e de técnicos da UnB, da Fiocruz e de membros da RSL (figura 21). Ocorreu a explicação e colocações sobre a proposta da construção do projeto, de forma participativa, pelo governo, assim como apresentações de alguns projetos acadêmicos da UnB que ocorriam no território.

Na sequência, os grupos foram divididos para debater quatro temáticas relacionadas, conforme os objetivos do projeto: como identificar os riscos e as vulnerabilidades locais; quais estratégias de mobilização social seriam possíveis; qual seria a melhor maneira de capacitar as pessoas para interferir nas decisões; e qual modelo de governança mais adequado.

Ao final, a oficina de construção do projeto gerou os seguintes resultados, a partir das percepções dos atores envolvidos, os quais serviram de insumo para o seu direcionamento: levantamento e organização das informações do território por meio de pesquisas quantitativa e qualitativa (uso de cartografia social para gerar indicadores de vulnerabilidade e riscos sociais); realização de eventos de sensibilização da população e meios de comunicação existentes na comunidade; ocorrência de reuniões no território para envolvimento local, além da identificação de moradores e de lideranças que poderiam participar da rede do projeto; formação de pesquisadores populares a partir de compreensão de indicadores e compreensão popular por meio de linguagem iconográfica; envolvimento da comunidade na execução do projeto para aproximação junto aos pesquisadores e agentes públicos e devido acolhimento; educação popular para a troca de saberes entre os pesquisadores e a comunidade; e uso de um modelo de governança mais participativo com uso de agenda comum (BRAGA, 2018).

**Figura 21:** Oficina para construção de plano participativo.



Fonte: BRAGA, 2018.

Após a realização da Oficina, dois momentos ocorreram em paralelo pelo grupo gestor. O primeiro relacionado à SES/DF, visto que realizava ações internas com a participação pontual da Fiocruz para desenvolver o projeto relacionado à Sala de Cooperação Social no território, considerando o uso futuro pelos pesquisadores populares para monitoramento dos indicadores de seu território após as suas formações, equipadas com estação de trabalho com computador e devido acesso à rede (Ibidem). O segundo foi acerca de realização de oficina de planejamento prospectivo para a construção conjunta de situações futuras junto à comunidade para o horizonte 2030, na tentativa de antecipar ações (Ibidem).

Assim, ambos momentos ocorreram de forma integrada e direcionada para o uso da Sala de Cooperação Social, local onde pesquisadores populares pudessem trabalhar com dados de saúde da comunidade de forma didática para o período mencionado, por meio do uso de um painel específico para o território, visando a devida extração de informações e baseando-se nos conhecimentos da realidade da Estrutural.

Para melhor compreender o processo do II Seminário de Diálogos Prospectivos, é necessário remeter à lógica do método utilizado. A oficina de planejamento prospectivo utilizou-se do método de Diálogos Prospectivos dos autores Jesus et al. (2017), também utilizado pelo Núcleo de Inteligência de Futuro<sup>50</sup> (NIF) da Fiocruz, cujo processo de planejamento de futuro é adaptado da produção da literatura francófona de Michel Godet (GODET, 2000; GODET et al., 2000; GODET, DURANCE, 2011). Suas raízes de perspectiva estratégica articulam o diálogo entre governo e sociedade, por meio de reflexões coletivas para a busca da compreensão de elementos relacionados a ambientes caracterizados

<sup>50</sup> NIF faz parte do Colaboratório em Ciência, Tecnologia e Sociedade da Fiocruz Brasília.

pela complexidade e incertezas existentes, orientando o futuro e gerando transformações sociais, políticas e econômicas, com foco nas ações necessárias às mudanças diante de determinadas situações (JESUS et al. 2017).

Esse método, além de absorver as influências de Godet, utiliza-se dos conhecimentos do estrategista Chileno Carlos Matus, em relação à teoria de produção social e à teoria do jogo social aplicados a contextos sociopolíticos e governamentais para solução de problemas complexos (MATUS, 1996; 2005)

A prospectiva estratégica possui a característica de trabalhar em ambientes incertos e contribui para organizar e estruturar a ação de grupos, utilizando a reflexão de situações futuras e os caminhos a serem seguidos, por meio da antecipação da ação para clarificar futuros (sejam possíveis e/ou desejáveis), em um rol de possibilidades que promovam a melhor escolha da estratégia a ser construída (GODET et al., 2000; GODET, DURANCE, 2011).

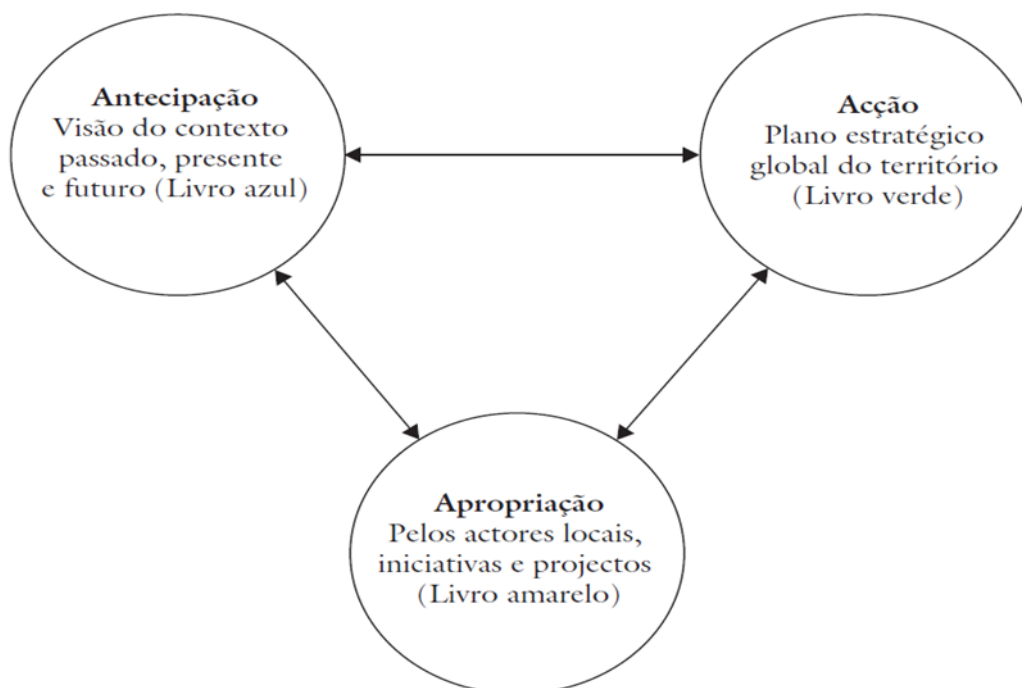
Esse conceito, aplicado a territórios (prospectiva territorial) e considerando as dinâmicas dos fenômenos que ali ocorrem, permite:

“(...) inocular uma cultura da antecipação e do debate coletivo, sobre os desafios futuros e as escolhas que daí resultam para o presente, a qual constitui uma passagem necessária para antecipar as mudanças estruturais e as mutações profundas dos territórios (...)” (GODET, DURANCE, 2011, p. 91).

A prospectiva estratégica utiliza-se do triângulo grego (figura 22) e estabelece dois estados que precisam ser considerados para que decisões sejam tomadas no processo de planejamento, em um contexto de previsão de futuro e antecipação para a ação: a certeza, que diz respeito à decisão considerada única e determinada; e a incerteza, que assume diferentes hipóteses ou variâncias dentro de um cenário que considera probabilidades de ocorrências de situações e que acarretam impactos na sociedade (Ibidem).

Desta forma, o método de Diálogos Prospectivos perpassa por etapas como: análise situacional (validação de fatores críticos pré-selecionados na plenária, análise *SWOT*); geração de hipóteses de futuro (grupos de trabalhos para cruzamento de incertezas críticas); e construção de cenários, definidos como “(...) instrumentos para ordenar percepções sobre ambientes futuros alternativos, sobre os quais as decisões atuais se fundamentarão (...)” (JESUS et al., 2017, p. 202).

**Figura 22:** Triângulo grego da Prospectiva Territorial.



**Fonte:** GODET, DURANCE, 2011, p. 108.

Após a síntese acerca da compreensão do método que foi utilizado no II Seminário, é necessário abordar um momento anterior à sua realização, envolvendo a mobilização do grupo gestor para elencar importantes aspectos da análise de fatores críticos, como aqueles relacionados a políticas públicas, a serem validados junto à plenária durante a oficina.

Em paralelo, cada representante institucional do grupo gestor ficou responsável pela identificação interna dos atores que poderiam contribuir com a rede do projeto CESS 2030 e participar da oficina de planejamento prospectivo, de acordo com disponibilidade, seus conhecimentos e suas experiências, sendo que a RSL teve uma das tarefas mais importantes acerca da identificação dentro de sua rede dos atores, considerando profundo conhecimento da realidade e dos problemas vivenciados no território.

Para a definição dos fatores críticos, os resultados obtidos na oficina de construção do projeto serviram para direcionar a busca de informações que expressassem a realidade do território, por meio de evidências que as comprovassem. Esse movimento permitiu levantar fundamentos em publicações científicas que respaldassem as informações elencadas, incluindo as relações existentes entre os fatores listados e as políticas envolvidas.

Nesse contexto, a Agenda 2030 foi utilizada como referência para confrontar as informações levantadas a partir da construção de uma lista prévia de fatores críticos,

considerando os ODS e suas metas para validação pelo grupo gestor em reuniões preparatórias (BRAGA, 2018).

Ao final, foram obtidos 42 fatores críticos relacionados que compuseram a lista prévia: 1. Acesso a saneamento e higiene; 2. Acesso a todos os níveis de educação e formação profissional; 3. Acesso universal a espaços públicos; 4. Adultos alfabetizados; 5. Alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano; 6. Ambientes de trabalho seguros; 7. Contaminação e poluição do ar, da água e do solo; 8. Coordenação e coerência de políticas; 9. Desnutrição; 10. Direitos reprodutivos; 11. Disponibilidade de dados de alta qualidade; 12. Educação técnica, profissional e superior; 13. Empreendedorismo, criatividade e inovação; 14. Emprego dos jovens; 15. Epidemias; 16. Experiências das estratégias de mobilização; 17. Gestão da água e do saneamento; 18. Gestão de resíduos; 19. Igualdade de gênero; 20. Mortalidade materna; 21. Neonatal (problemas que ocorrem nas 4 primeiras semanas de vida); 22. Parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem para o desenvolvimento sustentável; 23. Parcerias públicas, público-privadas, privadas e com a sociedade civil; 24. Participação plena e efetiva das mulheres; 25. Pessoas que vivem na pobreza; 26. Primeira infância, cuidados e educação pré-escolar; 27. Programas e políticas para acabar com a pobreza; 28. Promoção da cultura e dos produtos locais; 29. Promoção de investimentos local; 30. Propriedade e controle sobre a terra; 31. Relações entre áreas urbanas, periurbanas e rurais; 32. Risco de Desastres; 33. Saúde sexual e reprodutiva; 34. Serviços de saúde e o acesso a medicamentos e vacinas; 35. Serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social; 36. Sistemas sustentáveis de produção de alimentos; 37. Tecnologias ambientalmente corretas; 38. Trabalho infantil; 39. Transportes públicos; 40. Uso abusivo de drogas e álcool; 41. Violência contra todas as mulheres e meninas; e 42. Mortalidade Infantil (Ibidem).

Por conseguinte, decidiu-se averiguar se os dados levantados previamente pelo grupo gestor (que possuía participantes da Rede Sociotécnica Local) estavam condizentes com a realidade dos problemas do território, embasados principalmente nos resultados obtidos na I Oficina. Desta forma, foi criado um instrumento de análise (formulário<sup>51</sup>, via plataforma *Google Docs*) para um segundo filtro de validação, submetido aos participantes inscritos para a oficina (Ibidem).

---

<sup>51</sup> <https://docs.google.com/forms/d/1UMSIIpXJN7-dOTsnidKFpSLD3Z-TTw4UQIaEry56UoU/edit>



Logo, esses participantes poderiam contribuir com as percepções prévias acerca da análise, possibilitando ao grupo gestor analisar a necessidade de incluir algum fator crítico não contemplado e sua concordância com a proposta. O formulário possuía três questionamentos acerca de cada um dos 42 fatores críticos listados, partindo da percepção dos respondentes acerca das seguintes dimensões: a importância para a vida no território; os impactos na vida do território; e a eventual mudança na tendência de comportamento do fator crítico em questão no território até o horizonte 2030 (Ibidem).

O II Seminário de Diálogos Prospectivos ocorreu no dia 15 de setembro de 2018, no auditório do IFB Campus Estrutural, visando a construção conjunta de cenários que permitissem antecipar ações pelo governo e pela sociedade no projeto CESS 2030, no sentido de elencar informações para contribuir com a vigilância popular pela comunidade no território e nortear a construção da formação futura dos pesquisadores populares (figura 23).

Os fatores críticos passaram por um terceiro filtro, agora na plenária, com participantes que moravam e atuavam no território (incluindo suas lideranças), além de pessoas e empresas privadas que estavam interessadas na execução do projeto (BRAGA, 2018). Nesse momento, os moradores e trabalhadores do território, como profundos conhecedores da realidade local, se manifestaram e analisaram a lógica de cada fator apresentado, por meio de discussões e uso de suas percepções na plenária (Ibidem).

Nesse contexto, houve embates e conflitos na plenária, em virtude das distintas percepções que emergiram de atores que conhecem bem o território e possuem diferentes posicionamentos e interesses. Como o seminário não era um espaço de decisão e sim de construção de soluções para subsidiar futuras decisões políticas, e tendo a comunidade local como maior beneficiária, mesmo diante dos conflitos o processo ocorreu de maneira produtiva e integrada, incluindo a presença das autoridades, fato que contribuiu para valorizar o projeto na percepção do público presente.

Ao final desta etapa, o processo de construção coletiva a partir das reflexões sobre os fatores apresentados contribuiu para realizar o ajuste devido entre adequações e inclusão de outros fatores que emergiram na discussão e não haviam sido contemplados anteriormente. Paralelamente à validação que era conduzida por uma parte do grupo gestor, ocorria o processo de cartografia social pela outra parte, em relação à representação dos problemas na oficina da construção coletiva (Ibidem).

**Figura 23:** II Seminário de Diálogos Prospectivos.



**Fonte:** BRAGA, 2018.

A cartografia social pode ser considerada como uma metodologia democrática e participativa que permite a expressão da representação social da realidade dos problemas sociopolíticos vividos por determinada sociedade em mapas, tendo o saber coletivo como forma de alimentação de dados, visando a produção de conhecimento para melhor entendimento do contexto (ACSELRAD, 2012; COSTA, 2010; HOFFMAN, 2010).

A partir dessa perspectiva, o processo da cartografia social na oficina ocorreu com a participação de moradores e trabalhadores locais que fizeram a identificação do fator crítico validado em plenária por meio de etiqueta adesivada junto ao mapa físico da Cidade Estrutural que fora plotado. Ao final, foi possível obter um mapa com a identificação dos fatores críticos relacionando indicativos de ameaças, de vulnerabilidade e de riscos sociais que seriam posteriormente georreferenciados, permitindo estabelecer a conexão visual do mapa digital com a Agenda 2030 (figura 24).

**Figura 24:** Momento de cartografia social na oficina de Diálogos Prospectivos.



**Fonte:** BRAGA, 2018.

Diante das análises situacionais e da geração de hipóteses realizadas pelos grupos, foram construídos cenários, embasados pelas percepções e reflexões críticas realizadas nas etapas anteriores pelos partícipes da oficina (BRAGA, 2018). O texto descritivo acerca do cenário construído mais provável escolhido pelos partícipes consta no Apêndice D.

Seguem pontos centrais desse cenário que subsidiou a construção do respectivo texto mencionado: precarização da prestação de serviço; privatização dos serviços; aumento dos índices de pobreza; precarização na oferta dos serviços de proteção social; colapso social (sem acesso à cultura, educação e lazer); mobilidade urbana garantida; alienação cultural; diminuição da qualidade de vida; precarização das relações de trabalho e de condições; maior índice de crianças na escola; baixo rendimento na escola; instabilidade financeira; aumento da desigualdade social; terceirização da mão de obra; formação ineficiente; dificuldade de aprendizagem; diminuição do risco social; melhoria na imagem/percepção da Estrutural; população mais saudável; diminuição da violência; cidade mais limpa; economia local aquecida; evasão de moradores pela venda de terrenos regularizados; investimento na comunicação/cultura local e na desconstrução dessa visão estigmatizada; mulheres protagonistas de uma cidade educadora sustentável; aumento do custo de vida, saída dos grupos mais pobres, exclusão territorial (Ibidem).

### *5.2.2.3 Técnica de Observação Participante: descrição analítica - Etapa 2*

#### *Para a dimensão “atores”:*

A oficina de planejamento prospectivo foi o evento que proporcionou o diálogo entre Estado e sociedade para construção de consenso, a partir da presença de atores públicos e privados, em prol do projeto de vigilância popular. Houve conflitos e diferentes percepções com distintos posicionamentos durante a plenária, mas foi possível pensar coletivamente, contribuindo para a construção conjunta dos cenários.

Após a fase de ativação de redes, os atores da Rede Sociotécnica Local e das instituições públicas apresentaram maior engajamento e aporte de recursos nesta fase, mediante os direcionamentos resultantes da primeira oficina para a construção conjunta, que havia ocorrido nos meses anteriores ao II Seminário.

Durante o evento da oficina de planejamento de Diálogos Prospectivos, o dirigente da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal versou sobre as principais características da Sala de Situação, responsável por monitorar as ações sobre saúde, por meio de uso de dados abertos e disponíveis na internet. Esclareceu, ainda, que a estrutura (espaço, computador, rede e demais equipamentos) da futura Sala de Cooperação Social será construída no território para auxiliar o monitoramento pelos pesquisadores populares.

#### *Para a dimensão “representação”:*

A oficina do II Seminário foi um momento importante para a comunidade, pois permitiu a expressão dos problemas vivenciados cotidianamente pelos moradores e trabalhadores que atuam no território, além da escuta ativa sobre essas questões pelos representantes do Estado – refletindo na construção coletiva de soluções para a Estrutural.

Nesse formato, os moradores locais fizeram intervenções na proposta de planejamento elaborada pelo grupo gestor, validando os fatores previamente levantados e elencando outros elementos como violência no território, mobilidade urbana, estigmatização da imagem da comunidade e empoderamento das mulheres.

Por fim, esse processo de escolha das políticas que compuseram o cenário final pelos moradores foi capaz de considerar tanto as expectativas dos representantes do território, diante dos desafios por eles enfrentados, quanto o interesse aparente do Estado em atuar na

construção de soluções para os problemas relatados, tendo em vista o avanço nas ações da parceria firmada.

*Para a dimensão “processos”:*

A etapa de realização do seminário foi essencial para o projeto, uma vez que ampliou o conhecimento da realidade enfrentada pela população local, no contexto de ameaças, de vulnerabilidades e de riscos sociais existentes no território. As atividades durante a plenária, principalmente, junto aos moradores na cartografia social, puderam mostrar que os representantes do território estavam engajados no projeto, participando ativamente até o final da oficina, ocorrida em um sábado.

Em relação aos representantes do governo, também ficou evidenciada a importância desse evento e seus desdobramentos positivos que o projeto CESS 2030 poderia representar para a comunidade. Além disso, o processo de instalação da Sala de Cooperação Social e elaboração do conteúdo programático do curso de Especialização já estavam em andamento, elementos importantes para alcançar os objetivos propostos no projeto acerca da vigilância popular.

*Para a dimensão “problemas enfrentados”:*

Nesta etapa, foi possível conhecer de forma mais apurada a realidade do território, expressada pelos seus representantes locais presentes na oficina de planejamento. O produto final gerado nesse evento foi o cenário para 2030, o qual teve como base as escolhas feitas pelos moradores, expressando as prioridades dos problemas para atuação do governo, tais como: saúde para a população; impacto no rendimento escolar das crianças e dos adolescentes do território; enfrentamento do estigma criado pela sociedade do DF junto aos moradores do território da Estrutural; especulação do mercado imobiliário; impactos socioeconômicos na população relacionados à desativação do Lixão; políticas assistencialistas às famílias em situação de vulnerabilidade; enfrentamento à exclusão social; combate à violência e à pobreza; e empoderamento feminino.

*Para a dimensão “translação de conhecimento”:*

A etapa da oficina permitiu elevar o conhecimento dos representantes do governo e do território, visto que, apesar dos conflitos aparentes, houve diálogo e construção de

consenso na oficina. Mesmo com as controvérsias e contrapontos ao longo das discussões na plenária, a percepção final acabou sendo positiva, no sentido de que ambos os lados puderam pensar conjuntamente em prol do território, fato que caracterizou o processo de problematização inicial.

As intenções do governo junto aos representantes do território e os interesses da comunidade local no projeto CESS 2030 se tornaram fundamentais para a sua convergência. Nesse contexto, o Estado poderá ter acesso às informações estratégicas de forma estruturada e, em contrapartida, a comunidade terá acesso à formação, assim como será capaz de intervir na formulação de políticas públicas quando a Sala de Cooperação Social estiver em funcionamento, diante da parceria e dos ganhos mútuos propostos no projeto.

Foi possível perceber os dois primeiros momentos da translação nessa etapa e sua consequente evolução para o processo de envolvimento dos atores-rede.

#### 5.2.2.4 Mapeamento da Rede de Atores do Projeto – Etapas 1 e 2

O *corpus* de análise elaborado para a pesquisa documental direcionada ao mapeamento de atores para a etapa 2 do Estudo de Caso foi realizado a partir de listas de presenças, conforme tabela 17.

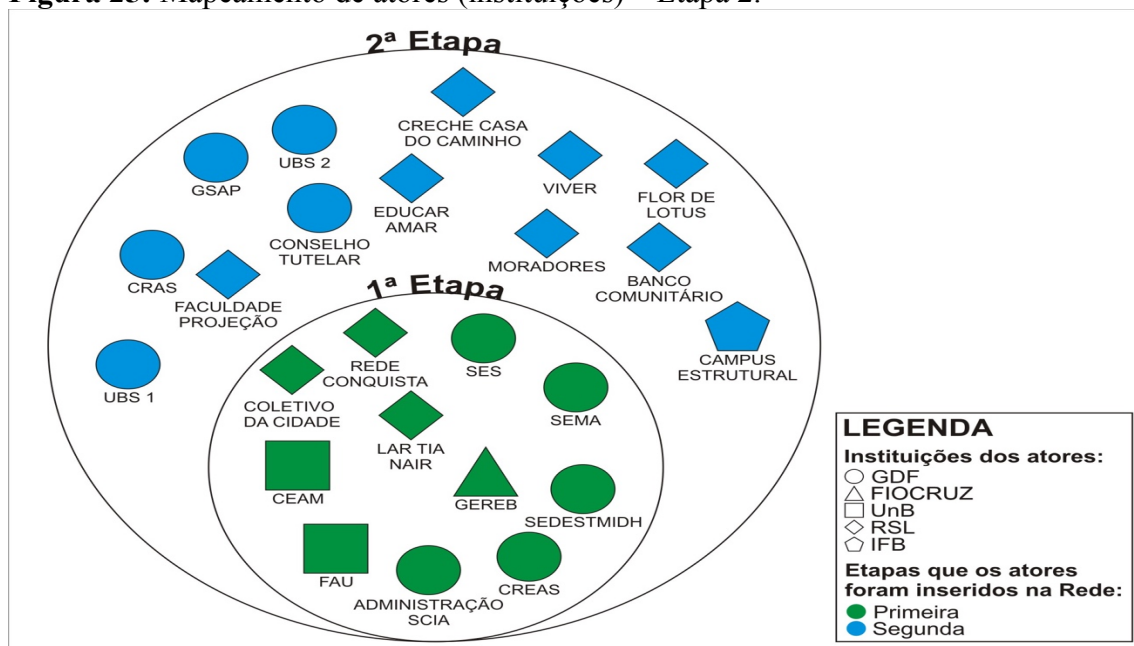
**Tabela 17:** *Corpus* para o Mapeamento de Atores da Etapa 2.

| <b>DOCUMENTOS ANALISADOS</b> | <b>DESCRIÇÃO</b>                         | <b>DATA</b> |
|------------------------------|--|-------------|
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO ORGANIZAÇÃO OFICINA PLANEJAMENTO | 02.08.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO ORGANIZAÇÃO OFICINA PLANEJAMENTO | 15.08.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO ORGANIZAÇÃO OFICINA PLANEJAMENTO | 22.08.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO ORGANIZAÇÃO OFICINA PLANEJAMENTO | 12.09.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | II SEMINÁRIO DE DIÁLOGOS PROSPECTIVOS    | 15.09.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | AVALIAÇÃO DA OFICINA                     | 19.09.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO SES SALA DE SITUAÇÃO             | 25.09.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO SES SALA DE SITUAÇÃO             | 29.09.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO SES SALA DE SITUAÇÃO             | 20.11.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO FIOCRUZ IFB - ESPECIALIZAÇÃO     | 04.12.2018  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO REDE SOCIOTÉCNICA ESTRUTURAL     | 15.01.2019  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO FIOCRUZ /SES/IFB                 | 30.01.2019  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO REDE SOCIOTÉCNICA ESTRUTURAL     | 19.02.2019  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO REDE SOCIOTÉCNICA ESTRUTURAL     | 07.03.2019  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO REDE SOCIOTÉCNICA ESTRUTURAL     | 21.05.2019  |

**Fonte:** elaboração própria.

Referente à etapa 2 e com foco nas instituições como atores não-humanos partícipes do projeto CESS 2030, conforme explicação detalhada no capítulo 3 da estrutura metodológica, foram adicionados novos atores institucionais (figura 25) que foram envolvidos e participaram da rede construída ao longo da execução do projeto para ilustração da evolução.

**Figura 25:** Mapeamento de atores (instituições) – Etapa 2.



**Fonte:** elaboração própria a partir de pesquisa documental referente às listas de presenças.

### 5.2.3 Etapa 3 - A Agenda 2030 e o indivíduo no território

#### 5.2.3.1 Técnica de Estudo de Caso: pré-análise – Etapa 3

A pesquisa documental realizada permitiu identificar três documentos existentes (tabela 18) para o período em questão relativo à etapa 3.

**Tabela 18:** *Corpus 3:* Pesquisa Documental da Etapa 3 do Estudo de Caso.

| <i>Número do Documento</i> | <i>Descrição do documento</i>   |
|----------------------------|---|
| 1                          | Relatório de Bolsista - Seminário Cidade do Futuro                    |
| 2                          | Edital 9/2019 IFB - Curso de Especialização em Governança Territorial |
| 3                          | Plano Pedagógico IFB Fiocruz 2019 - Curso de Especialização           |

**Fonte:** elaboração própria.

### *5.2.3.2 Técnica de Estudo de Caso: descrição analítica dos resultados – Etapa 3*

O seminário “Cidade do Futuro: Estrutural Saudável e Educadora” (figura 26) ocorreu no dia 11 de junho de 2019, evento realizado pelo CESS 2030, permitiu dar maior visibilidade ao projeto para outras regiões do Distrito Federal. Contou com a presença de representantes do legislativo Distrital e Federal, além de órgãos do judiciário e do Ministério Público para composição das mesas de abertura juntamente com a UnB, Fiocruz e SES/DF, os quais manifestaram apoio ao projeto, integrando-se à rede (BRAGA, 2018). Todas as falas foram gravadas pela Escola Fiocruz de Governo (EFG) e se encontram disponíveis no canal do departamento em veículo midiático (ver FIOCRUZ, 2019).

O evento visou o fortalecimento das parcerias para o projeto, assim como a publicização da pesquisa realizada pelo Coletivo referente à Cidade Educadora. Pela manhã, ocorreu a mesa de abertura e a apresentação dos resultados encontrados na pesquisa mencionada na área escolar do território e no período da tarde houve a elaboração de um plano de ação para o CESS 2030 (Ibidem).

Na mesa de abertura, as falas dos membros do judiciário trataram sobre os problemas relacionados ao combate à exploração do trabalho infantil, principalmente interconectados com a pobreza, a desigualdade social, a má qualidade da educação e questões culturais existentes no país (BRAGA, 2018; FIOCRUZ, 2019). As falas dos membros do legislativo fizeram menção aos problemas na formação das crianças e dos adolescentes, diante do alto índice de evasão escolar no território, além de reforçar a importância do protagonismo dos cidadãos para a pesquisa, tendo em vista a importância de se construir uma sociedade mais humana, com capacidade de buscar soluções transformadoras (BRAGA, 2018; FIOCRUZ, 2019).

As falas dos membros da pesquisa fizeram menção à importância de se atrelar as ações à Agenda 2030 nessa busca por um território mais saudável e contribuindo com a elevação da qualidade de vida da população da Cidade Estrutural (BRAGA, 2018; FIOCRUZ, 2019). Por fim, a academia, representada por dois professores da UnB, discutiu juntamente com o representante do Coletivo da Cidade os resultados encontrados na pesquisa sobre educação e debateram com o público sobre a importância de se considerar os elementos encontrados na formulação de políticas para o futuro do território (BRAGA, 2018; FIOCRUZ, 2019).



**Figura 26:** Seminário Cidade do Futuro: Estrutural Saudável e Sustentável.



**Fonte:** FIOCRUZ, 2019.

Em paralelo, houve ações desenvolvidas para 45 crianças e adolescentes, que participam de atividades no Coletivo da Cidade, em oficinas de *break dance*, de grafite, de rimas e de poesia, conforme figura 27 (BRAGA, 2018).

A elaboração do plano de ação para o projeto CESS 2030 foi realizada a partir dos cenários construídos na oficina de planejamento prospectivo, com divisões temáticas por grupos de trabalho, os quais discutiram o que seria possível produzir para os seguintes fatores: evasão escolar, saúde mental nas escolas; ensino médio e técnico na Estrutural; precarização do trabalho; pequenos empreendedores; segurança alimentar zero; tráfico de drogas; segurança nas ruas e violência doméstica; precarização nas ofertas de serviços de proteção social; alienação cultural diante do acesso à capital; melhoria na qualidade de vida; difamação da Cidade Estrutural com estigmatização de sua imagem; exclusão do território a partir da especulação imobiliária; mobilidade no território; e mulheres protagonistas de uma cidade educadora e sustentável (BRAGA, 2018).

O resultado consolidou as propostas de ações e de atividades para a consecução dos fatores explicitados, a partir de estratégias de atuação tanto pelo Estado quanto pela sociedade local. Tais propostas geraram insumos que permitiram apontamentos para a elaboração de ajustes do conteúdo programático do curso de Especialização em Governança Territorial, além de contribuir com a orientação das ações da SES/DF na formulação de políticas para o território (Ibidem).

**Figura 27:** Momentos do Seminário Cidade do Futuro.



**Fonte:** BRAGA 2018; FIOCRUZ, 2019.

O curso de Especialização em Governança Territorial, possuía a proposta de: “(...) empoderamento social com desenvolvimento de dispositivos de inteligência cooperativa (...) para os territórios de vulnerabilidade que ainda não se apropriaram da Agenda 2030 (...)” (IFB, 2018, p.2) e teve início em setembro de 2019, com aulas presenciais na sede do IFB Campus Estrutural, com 6 módulos previstos, de acordo com o plano pedagógico do curso (objetivos, ementas, conteúdos programáticos e bibliografia), compostos da seguinte forma:

1. *Oficina de Prospecção* (60h - Ensino e aprendizagem a respeito dos fatores relacionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS no território);
2. *Introdução à Governança Territorial* (60h - debate teórico-metodológico para o desenvolvimento de territórios saudáveis e sustentáveis, a partir de conceitos já incorporados à saúde coletiva e as ciências humanas e sociais);
3. *Políticas Públicas em Rede* (60h - conhecimento e apropriação de elementos teóricos e metodológicos para a formulação de pactos territoriais, a partir do debate de ambiente das diferenças contemporâneas sobre desenvolvimento, território e novos arranjos institucionais);
4. *Desenvolvimento Territorial* (60h - descrição e análise da dinâmica de instrumento de coordenação utilizado pelo Programa de Fomento ao Desenvolvimento Tecnológico de Insumos em Saúde, no caso, redes cooperativa para o desenvolvimento territorial);

5. *Governo para a vida* (60h - construção e aplicação do conceito de territórios saudáveis e sustentáveis, a partir da análise das ações desenvolvidas); e
6. *Orientação para trabalho de conclusão de curso* (60h - orientação dos grupos de trabalhos por facilitadores, na elaboração e escrita do projeto de intervenção territorial e artigo) (IFB, 2019).

No curso, os estudantes foram divididos em nove grupos de trabalho, sendo que cada grupo de pesquisa representou temáticas abordadas nos cenários da oficina de planejamento e no plano de ação, a saber: mobilidade, cultura, emprego, violência, políticas públicas, serviços públicos, álcool e drogas, gênero e saneamento.

#### *5.2.3.2 Técnica de Observação Participante: descrição analítica – Etapa 3*

##### *Para a dimensão “atores”:*

O seminário Cidade do Futuro ocorrido em 2019 permitiu juntar uma pluralidade de atores para debater saúde e educação no território da Cidade Estrutural, com representantes dos poderes executivo (Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF e Secretaria de Estado de Educação - SEE/DF), legislativo (Câmara dos Deputados e Câmara Legislativa), judiciário (TRT 10ª Região), Ministério Público (MPDFT), academia (UnB), pesquisa (Fiocruz) e sociedade (Rede Sociotécnica Local) (BRAGA, 2018).

Esse momento mostrou a importância da articulação e da interação entre os atores do grupo gestor visando dar expressão ao projeto, no sentido de ampliar a rede para o seu fortalecimento em outras instâncias além do poder executivo, ampliando a visibilidade do projeto CESS 2030 em prol de apoio político.

O plano de ação foi um momento gerador de discussões entre os diferentes conhecimentos e saberes dos atores partícipes em prol da direção devida para proposições de estratégias e de atividades que coordenaram e moldaram o curso de Especialização em Governança Territorial (EGT) para a formação dos pesquisadores populares.

Esse curso, em si, contou com a disponibilidade de professores do IFB, da Fiocruz e da UnB para a formação dos alunos, expressando a importância dada ao projeto CESS 2030, no sentido de aporte de recursos (físicos, humanos e orçamentários) para a sua consecução. Os alunos, moradores e trabalhadores que atuam no território da Cidade Estrutural participaram ativamente das discussões, sendo que a maioria sempre esteve presente durante

o período observado, mesmo ocorrendo em três dias na semana, sendo um deles no final de semana, por praticamente quatro meses, o que demonstrou o interesse no curso.

A percepção em relação aos alunos da Especialização por este pesquisador foi a de um grupo interessado e comprometido com a proposta conceitual apresentada acerca da governança territorial e de políticas públicas, além da presença nas aulas. A partir dessa experiência, esses alunos puderam compreender a importância de olhar o futuro do território e antecipar eventuais situações possíveis de ocorrência, em prol de uma atuação no presente para gerar a transformação necessária para a comunidade.

A tarefa de balizar os conhecimentos e adequar as linguagens técnicas para a compreensão de todos, diante dos diferentes níveis escolares da turma, foi uma tarefa árdua para os professores do curso, mas com resultados satisfatórios. Os alunos estiveram ávidos por conhecer novas ferramentas e instrumentos para utilizar em seus cotidianos, tanto durante quanto após a realização do curso, de forma a integrar as dimensões científicas, políticas e de governança necessárias aos pesquisadores populares.

Houve algumas limitações de uma menor parte dos alunos em aulas que exigiam o uso do laboratório de informática. Entretanto, depois de algumas aulas, conseguiram se adaptar à tecnologia, contando ainda com o suporte de alguns colegas para superar eventuais dificuldades. Também houve momentos de tensão (conflitos) entre os alunos, diante das diferenças e adversidades existentes acerca das trajetórias, experiências de vida e diferentes realidades entre aqueles que moravam fora e dentro do território, mas que, aparentemente, foram superadas, por meio de pactos, em prol do objetivo maior para a sociedade local.

De maneira geral, o grupo entendia a importância da participação de cada aluno no curso e suas contribuições individuais e coletivas, já que poderia refletir para o bem da comunidade do território, em consequência das propostas de intervenções territoriais que seriam construídas. Acima de tudo, foi um grupo que, ao longo do curso, teve a oportunidade de se apropriar dos problemas que ocorrem na região e suas devidas relações com a Agenda 2030, com um engajamento de forma solidária e em defesa da vida da população local.

Os moradores do território apresentaram consciência de seus direitos e manifestada intenção de contribuir com a governança do Estado, fenômenos observados durante o curso junto aos alunos e no próprio território, tendo como maior exemplo, a audiência pública da comunidade de Santa Luzia sucedida em dezembro de 2019 no auditório da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), na qual foi possível ocorrer diante dos contatos

políticos existentes dos atores locais e a devida mobilização realizada para pleitear a ação junto ao governo.

*Para a dimensão “representação”:*

O seminário Cidade do Futuro foi um importante momento para a construção da confiança entre a sociedade local e o Estado, visto que diversas autoridades estiveram presentes e os representantes do território puderam se sentir valorizados e esperançosos com a possibilidade de soluções concretas para os problemas. Esse espaço permitiu dar voz aos representantes do território, pois puderam expressar as realidades existentes e as dificuldades enfrentadas aos parlamentares e aos demais atores públicos.

Em relação ao curso de Especialização em Governança Territorial, as falas dos alunos, em diversos momentos, refletiram emoções distintas, eivadas de sentimentos de repúdio, de alegria, de dor, de resistência e de luta pela vida. Por outro lado, houve uma constante expressão positiva em relação ao curso e aos professores, tendo em vista a oportunidade de capacitar pessoas do território para atuar em prol dele como egressos.

Durante as observações em sala de aula, houve relatos de sentimentos de medo e de terror por alunos durante o governo do DF entre 1995 e 1998, quando policiais atuavam de maneira truculenta para expulsar moradores do território que se encontravam em áreas ocupadas (relatos em relação à operação Tornado<sup>52</sup> também conhecida como “Massacre da Estrutural”).

Esse foi um dos momentos em que os alunos expressaram maior indignação e mágoa durante o período observado, inclusive traçando paralelos com o conteúdo da CF/1988. Segundo eles, os direitos e garantias versados na chamada “constituição cidadã” nunca chegaram à Estrutural, pois esse massacre foi claramente percebido por eles como uma ação violenta do Estado, por meio de seus representantes. Consequentemente, a sociedade local precisou se organizar para atuar como movimento social na defesa dos direitos da comunidade.

A sensação expressada por um dos alunos sobre esse contexto revelou que a democracia nunca existiu para a sociedade do território, diante do fato do Estado não querer escutar a comunidade. Durante as aulas e até mesmo em observação no território, foi

---

<sup>52</sup> <https://noticias.r7.com/distrito-federal/17-anos-apos-chacina-conhecida-como-massacre-da-estrutural-unico-sobrevivente-vive-sob-ameaca-no-df-25082015>

perceptível que, mesmo cerca de 20 anos após a operação Tornado, a sensação de ausência de Estado pelos moradores ainda perdura. No próprio território, houve relatos de comerciantes locais sobre a falta de apoio e de proteção pela Administração Regional para lidar com constantes tensões oriundas de assaltos e de violência na Cidade Estrutural.

Em paralelo, houve relatos de alunos que atuavam na resistência contra o Estado pelo desejo à moradia durante a fase de regularização do território. Por diversas vezes, segundo uma aluna do curso, a polícia chegava no local ocupado e derrubava os barracos, mas logo após a saída deles, ela expressava que os moradores iam lá e reerguiam tudo novamente, pois o desejo pelo direito à moradia pulsava mais alto. A violência psicológica também foi apontada como consequência dessas ações de resistência, percebida, por exemplo, no teor do relato de uma aluna que sofreu humilhações públicas em audiências por ter participado na militância da luta política na defesa dos direitos dos moradores do território.

A percepção nas falas foi a de que o Estado aparentemente desconsiderava a perspectiva dos moradores na busca de soluções para os problemas. Uma das falas dos alunos remeteu à ação do Estado, à época, de construir um posto policial bem no início da entrada da Cidade Estrutural, fato que, para os moradores, se apresentava como o Estado querendo exercer o controle no território ou nos locais ocupados como uma demarcação.

Durante o mês de setembro de 2019, especificamente, um episódio envolvendo a falta de água em Santa Luzia agitou muitos líderes comunitários e moradores que eram alunos no curso, em virtude da percepção destes diante da ação desrespeitosa do Estado, chegando a cogitar uma manobra estratégica para desocupação do espaço diante da não distribuição de água para os moradores. Alunos expressaram indignação diante dessa situação, que teve como consequência o aumento da evasão escolar, pois não havia água para as escolas assim como para as famílias, gerando um caos no território, seguido por eventuais conflitos e protestos dos moradores.

Outro ponto importante destacado foi o de relatos de, em relação ao estigma criado para os residentes da Cidade Estrutural, compreendido inclusive por um morador que foi liderança de movimento durante o período anterior à regularização. Segundo ele, essa percepção estava associada aos fechamentos das vias por queima de pneus, sendo moradores da Estrutural qualificados como “baderneiros” em demais regiões do Distrito Federal. Foi dado um exemplo, pelo antigo líder, do preconceito sofrido pelos moradores da Estrutural

em entrevistas de emprego, chegando ao ponto de solicitar antecedentes criminais somente para os candidatos da Cidade Estrutural, em determinado processo seletivo.

Outro exemplo de discriminação relatado foi em relação ao cotidiano, por exemplo, quando um morador do território entra em um ônibus coletivo e outras pessoas se afastam dele. Um dos momentos mais marcantes na observação foi durante o “Seminário Memórias Periféricas em Tempos de (In) Certeza”, ocorrido em novembro de 2019, quando foi relatado por um dos palestrantes um episódio de discriminação em relação aos moradores da Cidade Estrutural. Nesse relato, houve recusa de aceitação de financiamento pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para alunos do território em determinadas faculdades de renome no DF. Em um outro momento, um morador relatou que, no próprio território, há discriminação em relação aos moradores de Santa Luzia, pois muitos não consideram essa região como parte da Cidade Estrutural, desconsiderando a integração existente no local. Tais exemplos expressam o estigma criado dentro e fora do território, em relação à percepção da sociedade em relação aos seus moradores.

A partir das experiências e vivências dos alunos, foi possível estabelecer uma relação com a Agenda 2030 durante o curso, assim como a história de sua criação e os motivos a ela relacionados, além dos 17 ODS e de suas metas e indicadores. Todavia, alguns alunos (líderes comunitários) durante o curso expressaram a importância dessa pauta para a sobrevivência da humanidade, mas que essa mobilização do Estado não seria direcionada para as pessoas que moram no território, constantemente esquecida por governos.

Em dezembro de 2019, ocorreu uma audiência pública na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), com aproximadamente 200 pessoas na plenária, larga maioria de moradores do território e da comunidade de Santa Luzia, que pleiteava o recebimento de políticas para soluções no território. Foi um momento marcado por falas carregadas de emoção, refletindo a luta pela vida das pessoas que vivem no local e estavam em risco social, mas de muita consciência do espaço de fala e de negociação junto ao Estado.

Houve apoio parlamentar e expressões em prol da dignidade da vida humana diante de problemas como falta de energia, de água, de infraestrutura e de moradia que impactavam em diversas situações como, por exemplo, evasão escolar devido à falta de água e consequente baixa de frequência escolar, culminando em impacto no programa de transferência de renda assistencial dos moradores. Houve duras críticas ao governo realizadas tanto pelos moradores quanto pelos parlamentares, por não fornecer água para

crianças, tratadas como prioridade na constituição, e por gerar impactos à dignidade da vida humana diante do direito fundamental que não poderia ser negado. Um dos parlamentares expressou que a audiência pública trazia o significado importante para o Estado, no sentido de ofertar o espaço de fala para a sociedade.

Um dos momentos da audiência foi direcionado para a discussão de soluções habitacionais para os moradores de Santa Luzia, tendo em vista que estes alegavam que não houve participação deles na construção da proposta. Os argumentos utilizados pelos moradores para a recusa foram a discrepância da realidade existente em relação à solução de habitação feita pelo Estado, pois o espaço era pequeno para comportar os membros das famílias, assim como a vontade expressa de permanecerem no local.

Após as devidas explicações e discussões, houve uma tentativa de consenso que representou uma sensação de cooperação alcançada pelos moradores junto ao Estado, quando foi aceita a participação de representantes da Universidade de Brasília (Faculdade de Arquitetura) na construção da solução, a partir de um estudo de viabilidade realizado pela academia junto ao território, após muitas argumentações contrárias pelo setor governamental responsável pela habitação.

O momento mais marcante desse fenômeno observado da audiência pública foi a fala emocionada de uma criança de 11 anos, moradora de Santa Luzia. Ela expressou a humilhação sofrida quando ia para a escola com uniforme e sapatos sujos de lama devido à falta de água na região, assim como a sensação de injustiça por presenciar os problemas no território decorrentes do não acesso à água tratada. Seu discurso foi aclamado pelas pessoas presentes na audiência pública, fato que confirmou a identificação e representação de sua fala pelos moradores presentes.

A falta de recebimento de políticas em Santa Luzia, como o fornecimento de energia elétrica, também pode gerar outros problemas sociais, como a elevação da violência no local. Nesse contexto, os moradores relataram o medo, principalmente das mulheres, tanto ao sair nas ruas do território durante à noite, quanto ficar em casa e ser assaltada ou violentada, pois havia diversas mulheres que moravam sozinhas e mães solteiras que moravam com filhas no local.

Por fim, a percepção diante do comportamento dos moradores de Santa Luzia na audiência foi de abertura para cooperação, de forma que as políticas pudessem chegar ao local. Além disso, as falas expressaram com clareza a intenção de regularizar o acesso à



infraestrutura, como água e luz, para que tivessem o direito ao recebimento dos serviços públicos – reforçando o desejo de permanecer no local e lutar pelas melhorias necessárias.

*Para a dimensão “processos”:*

O seminário Cidade do Futuro permitiu ampliar o escopo da rede de atores que contribuiriam no processo, fato que foi destacado no evento em relação à constituição da rede como sujeito capaz de atuar na intersetorialidade e na transversalidade das políticas. A própria pesquisa realizada pelo Coletivo mostrou que os membros da comunidade, como sujeitos constituintes dessa rede, apresentaram capacidade técnica e científica ao realizar a pesquisa utilizando-se de elementos metodológicos.

Os resultados apresentados puderam ser debatidos pelas autoridades e pela academia na ocasião e mostraram que o diálogo entre o Estado e a sociedade representou um elemento importante no processo de construção de soluções para o território.

Ao longo do curso de Especialização em Governança Territorial, os alunos se posicionaram ressaltando a importância da utilização de dados, independentemente se estruturados ou não, para usar a inteligência ao seu favor para reivindicar políticas para a comunidade da Cidade Estrutural e buscar constantemente o apoio junto ao Estado para resolução dos problemas, principalmente na questão do direito à moradia.

Diversas experiências foram compartilhadas pelos alunos, na medida em que os problemas no território eram discutidos em sala. Sobre o problema da habitação em Santa Luzia, houve relatos sobre a imposição de um projeto que o governo apresentou aos moradores, construído unilateralmente, sem consultar a perspectiva dos moradores para resolver a questão. Em um outro relato, uma moradora expressou que, em razão de possuir articulação política junto à Defensoria Pública e Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), conseguia sustentar argumentações em enfrentamentos verbais junto a agentes públicos, visando manter fixo o grupo de moradores situados em ocupações, contribuindo para que famílias não fossem despejadas.

Essas experiências mostravam uma disponibilidade dos moradores em colaborar com o Estado na busca por soluções para os problemas locais, mesmo os governos não incluindo essas pessoas na construção de políticas. Um dos moradores compartilhou uma experiência acerca de um evento de falta de luz para uma determinada quadra quando não havia energia

liberada. Como solução, os próprios moradores se organizaram e, a partir de seus caminhões, conseguiram gerar energia para 200 pessoas moradoras de determinada quadra.

Em outro relato de problemas na interação Estado-sociedade, durante determinado período, havia medo dos entregadores de cartas e de encomendas dos Correios de acessarem a Cidade Estrutural em virtude de roubos e assaltos. Moradores que estavam à frente de movimentos em prol da comunidade se deslocavam com um caminhão à sede dos Correios para pegar as cartas dos destinatários do território e, juntamente com outros moradores, fizeram a entrega. Atualmente, mesmo com a entrega de cartas e de encomendas realizadas pelos Correios no território, durante o levantamento da pesquisa, ainda não havia loja física na região, tendo o morador que se deslocar até a sede mais próxima, localizada na Região Administrativa do Guará, distante a aproximadamente 5 km do centro do território para utilizar esses serviços.

A comunidade também consegue buscar soluções para o território por meio de outras parcerias. Em um evento observado na sede da Administração Regional, em novembro de 2019, foi apresentado um projeto de parceria entre segundo e terceiro setores, de forma a não depender de recursos ou apoio do Estado. Era um modelo de financiamento de projetos sociais, a partir de recursos de empresas privadas, direcionados a um fundo específico e repassados a instituições/associações que lidam com projetos sociais. Nesse contexto, a empresa participante ganharia um selo social, dando visibilidade para sua contribuição com a sustentabilidade de um projeto social. Assim, a percepção dos envolvidos nesse projeto social apresentado era a de não esperar respostas somente do governo, reforçando a importância de uma movimentação para formação de parcerias junto às empresas para o desenvolvimento do território.

A Cidade Estrutural é um espaço com pessoas detentoras de diferentes saberes, inclusive para realização de parcerias com institutos sociais visando angariar apoio financeiro, tanto nacional quanto internacional. Tal diversidade possibilita a concorrência em editais de fomento para buscar soluções de tecnologias sociais para a população local, como por exemplo, o instituto Coletivo da Cidade – que abarca um contêiner reformado com diversas estações de trabalho, incluindo computadores e ar condicionado. Essa aquisição ocorreu em virtude um edital de fomento da União Europeia, em proposta realizada em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) para contribuir com a

atuação das crianças e dos jovens no Observatório da Criança e do Adolescente - OCA (INESC, 2017).

Outro exemplo observado de parceria para produção de tecnologia social foi o projeto “Entre Elas”, que é relacionado a um projeto de extensão acadêmica do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da UnB em prol de empoderamento de mulheres do território. Isso ocorreu graças ao esforço conjunto dos partícipes para produção e venda de sabão, utilizando-se de parcerias locais para produção das embalagens e financiamento do projeto pelo Banco Comunitário do território.

Por diversas vezes, houve relatos de exemplos da potencialidade existente na parceria da comunidade junto ao Estado. Em um deles, foi citada a baixa participação social no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), com reuniões que ocorriam no território. Após tal percepção nos primeiros encontros, a comunidade reivindicou representação de decisores, como defensores públicos, por exemplo. O resultado foi que, logo no primeiro encontro, a participação teve um efeito positivo, pois a população desejava ser ouvida e os representantes do Estado puderam se inteirar sobre o conteúdo relatado.

Mesmo com o interesse na participação social pelos moradores, há canais criados pelo governo que são pouco ocupados. Foi possível verificar, durante a observação, a presença de quatro conselhos formais amparados por leis no território: Conselho de Cultura da Estrutural (CONCUES), amparado atualmente pelo Decreto n.º 39.910, de 26 de junho de 2019; Conselho Local de Saúde da Cidade Estrutural, amparado pela Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990; DISTRITO FEDERAL; 2019a); Conselho Comunitário de Segurança Pública da Cidade Estrutural, amparado pelo Decreto n.º 28.495, de 04 de dezembro de 2007, e atualizado pelo Decreto n.º 39.910, de 26 de junho de 2019 (DISTRITO FEDERAL, 2007; 2019a); e um Conselho de Representantes Comunitários da Região Administrativa – no caso faz parte do SCIA, amparado pela Lei n.º 6.380, de 17 de setembro de 2019 (DISTRITO FEDERAL, 2019b). Entretanto, pelos relatos observados durante o curso e durante a pesquisa do território, foi constatado que somente dois deles estavam ativos (saúde e comunitário) por falta de sede própria ou por falta de representantes.

Sobre o assunto, os alunos discorreram a respeito dos canais de governança criados pelos próprios moradores para serem ouvidos, como blogs, conselhos comunitários, prefeituras das quadras, redes, associações e jornais locais. A forma de atuação da comunidade, fechando vias e queimando pneus durante as manifestações ocorridas

anteriormente à regularização do território, podia ser vista como um mecanismo para chamar a atenção do Estado. Essa atuação ativa em relação às questões políticas é uma característica importante desse território. Em um outro relato, os alunos contaram que, para a formalização e reconhecimento da Estrutural como cidade, foram criadas listas de abaixo-assinado de moradores locais e apoiadores. Com efeito, a pauta entrou na agenda, num processo de política pública junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF),

A articulação construída para realização da audiência pública na CLDF promoveu a aproximação entre legislativo e comunidade, permitindo que um líder comunitário do território colocasse em debate pautas importantes relacionadas aos problemas em Santa Luzia, como saúde, água potável, educação, assistência social, violência, desemprego e moradia. Ademais, foi manifestado o interesse em realizar o evento no próprio território. Entretanto, no intuito de dar um maior apelo social e para contar com a presença de atores decisores, definiram a CLDF como local mais apropriado.

Acerca das políticas debatidas nessa audiência pública, destacam-se as soluções habitacionais apresentadas, diante do impasse resultante entre os interesses da comunidade de Santa Luzia (pelo direito à moradia com recebimento dos serviços públicos) e a preservação ambiental no território. Uma das falas importantes nesse contexto foi a de uma representante da UnB, que possui projetos acadêmicos nesse território, que versou sobre a possibilidade de buscar soluções conjuntas entre o governo e a sociedade, sem a necessidade de retirar as pessoas do local, numa articulação da academia junto à gestão.

Por conseguinte, houve concordância da atuação conjunta entre UnB e Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) para, inicialmente, compreender o projeto ora proposto e avaliar sua viabilidade, com a apresentação da solução junto à comunidade para validação final. Entretanto, como a situação era complexa, tal proposta somente seria analisada quando houvesse resolução do processo de selagem<sup>53</sup> dos habitantes de Santa Luzia e a devida liberação do laudo pelo Instituto Brasília Ambiental (Ibram-DF).

---

<sup>53</sup> A selagem é um processo de identificação de imóveis para geração de codificação, com posterior definição de titulação de lotes de regularização fundiária.

*Para a dimensão “problemas enfrentados”:*

Durante o seminário Cidade do Futuro, diversos problemas socioeconômicos que ocorrem no território da Cidade Estrutural puderam ser elencados, principalmente relacionados às crianças e aos adolescentes na inter-relação entre temas de exploração do trabalho, de educação, de pobreza, de saúde e de violência: trabalho infantil, gravidez (de risco) na adolescência; questões graves de saúde de adultos que inviabilizavam a ida das crianças/adolescentes à escola; adolescentes afastados por cumprimento de medida socioeducativa; e condições de vida. A questão da desativação e a preocupação dos impactos econômicos para o território também foram debatidos junto ao público presente no seminário.

Durante a Especialização em Governança Territorial, os alunos foram orientados a trabalhar em grupos, de acordo com as temáticas elencadas na oficina de planejamento e no plano de ação predecessores. Ao longo do curso, foi possível realizar a consolidação dos eventuais problemas existentes que ocorriam no território, de acordo com a percepção dos moradores e dos profissionais que nele atuaram.

Nesse sentido, os seguintes relatos de problemas do território da Cidade Estrutural foram relacionados: vazamento de gás metano oriundo do lixão em pontos da cidade; saneamento ruim, com ocorrência de entupimento de bueiros e consequentes inundações em épocas de chuvas, devido a não-drenagem das águas pluviais, além de prática de fossas ou de enterrar o lixo em valas; falta de tratamento e distribuição de água potável no território; falta de pavimentação em diversas ruas, sobretudo em Santa Luzia; falta de segurança pública para o transporte público corriqueira no território, especialmente para as mulheres nos pontos de ônibus; ausência de edificação com proteção para chuva nos pontos de ônibus, sendo que moradores precisam se abrigar ou tomar chuva enquanto esperam sua condução; linhas de ônibus que não interligam todas as cidades satélites, fato que facilitaria bastante o deslocamento da população local; falta de iluminação em diversos pontos da cidade; evasão escolar; falta de creches e de escolas suficientes no território, sendo que alunos são direcionados a outras cidades satélites; alto índice de desemprego no território, principalmente acarretado pela desativação do lixão e poucas oportunidades nos galpões, já que comportam baixo número de catadores; falta de ofertas de empregos no território; problemas de entrega de mercadorias no território por medo de assaltos ou de violência.; alto índice de violência e feminicídio; retirada forçada da população em ocupações irregulares

no território; ausência de um centro cultural no território; perda de renda e alimentação por diversas famílias, em virtude da desativação do lixão, comprometendo sua sobrevivência; elevação da desigualdade social no território diante do crescimento populacional e pobreza existente; ocupações irregulares em áreas destinadas a escolar e outras destinações públicas; problemas médico-odontológicos devido à falta de acesso aos serviços; crianças com deficiência de peso e altura exigidos para a idade; vulnerabilidade social, com abuso e exploração sexual de menores e trabalho infantil no território; transtornos de saúde mental no território, com destaque para as famílias dos catadores acarretados pela desativação do lixão; mulheres que são chefes de família no território e não possuem renda (famílias monoparentais); desigualdade de gênero no mundo do trabalho no território; alto índice de migrantes para Santa Luzia advindos do Nordeste do país (destaque para Bahia) e imigrantes do Haiti, assim como relatos de população muçulmana no setor de chácaras; alto índice de uso de álcool e de drogas no território, inclusive relatos de uso por menores de idade; alto índice de criminalidade precoce no território; uso de cargo público para obtenção de apoio político em eleições; problema entre coerência de política pelo Estado na situação da Feira Permanente (FP) e feira livre, gerando problemas na empregabilidade dos feirantes; falta de diálogo entre Estado e sociedade, tanto para questões habitacionais quanto para questões assistenciais, ausência de encaminhamentos pelo Estado para denúncias realizadas por moradores; falta de diálogo entre os membros do próprio território, para construção de soluções em benefício da comunidade, diante das crescentes disputas políticas e posicionamentos ideológicos no território.

Em conversa com uma moradora local, sua percepção foi a de que a desativação do lixão foi péssima para diversas famílias que conseguiam ter uma renda maior do que um salário mínimo (entre R\$2.000 e R\$3.000), valor bem diferente proposto pelo governo de oferecer um auxílio temporário (R\$360) para os catadores. A desigualdade de renda também existe no território, houve relatos nas aulas sobre famílias que vivem em situação de pobreza, mas também de famílias que possuem uma qualidade de vida melhor.

Diante do desemprego ocasionado pela desativação do Lixão e da crise financeira enfrentada por diversas famílias, os relatos colhidos na observação indicaram que algumas pessoas acabaram alugando ou vendendo o imóvel que possuíam para morar em Santa Luzia, visando diminuição dos gastos. Segundo os alunos, a situação para os catadores que viviam dessa renda piorou bastante após o fechamento do Lixão. Importante ressaltar uma

informação que surgiu tanto na observação em sala de aula quanto no território: há relatos de problemas de saúde mental em moradores do território relacionados à desativação do lixão, tendo em vista a redução da renda de parte das famílias que impactaram sua sobrevivência.

Na percepção de moradores do território, há escassez de oferta de formações gratuitas e profissionalizantes para a população local. No entanto, as informações obtidas na pesquisa de campo apontam que instituições como a Fábrica Social, IFB, Centro da Juventude e diversos institutos sociais no território ofertam esses cursos gratuitos. Houve relatos também acerca de busca de cursos por moradores em lugares errados, como por exemplo, moradores comparecendo a instituições de assistência social (tal como o CECON<sup>54</sup> - Centro de Orientação Socioeducativa) buscando informações sobre cursos e empregos, fato que representa a entrega de informações qualificadas sobre essas ofertas à sociedade local.

Em contexto semelhante, os moradores relataram a falta de espaços para o lazer no território, como parques ou quadras de esporte. No entanto, mesmo havendo um Parque Urbano, sete Pontos de Encontro Comunitário (PEC), três quadras de esportes, dois campos (um de terra<sup>55</sup> e um sintético) públicos, em termos de estrutura de lazer ofertados pelo governo distrital, além de políticas públicas ofertadas como saúde e assistência, a sensação da comunidade aparenta ser de ausência do Estado no território, mesmo com a presença de equipamentos e de serviços públicos existentes na Cidade Estrutural.

O problema relacionado à falta de coerência na formulação de política acerca das feiras diz respeito à Lei n.º 4.748, de 2 de fevereiro de 2012, que criou feiras permanentes no DF, e seu Decreto que a regulamenta, n.º 38.554, de 16 de outubro de 2017, no qual, em seu artigo 28, expressa a proibição de criação de novas feiras num raio de 500 metros de Feiras Permanentes, salvo as itinerantes e que não tenham concorrência de produtos comercializados (DISTRITO FEDERAL, 2012c; 2017e).

No entanto, alguns problemas surgiram em virtude dessa regularização. A Feira Permanente funciona em uma região central, facilitando o acesso pela população local. Mesmo em uma região privilegiada, a feira não tinha a visibilidade necessária para atrair clientes, já que os comerciantes deviam arcar com custos como taxa de ocupação e o retorno

---

<sup>54</sup> <http://www.sedes.df.gov.br/cecon-2/>

<sup>55</sup> Construído pelos próprios catadores à época ativa do antigo Lixão e o GDF posteriormente ofereceu estrutura e iluminação para contribuir, conforme informações obtidas na pesquisa de campo.

não era satisfatório. Segundo os relatos obtidos na observação do território, havia 211 vagas ocupadas e após a combinação de custos fixos sem a devida oportunidade de venda pelos comerciantes, boa parte dos feirantes preferiram vender suas mercadorias nas ruas. Foi levantada a possibilidade de se fazer uma feira livre em um local próximo (praça central em frente à Administração Regional – o que seria uma boa solução diante da visibilidade e localidade). Entretanto, em função do Decreto e da Lei acerca das feiras, a proposta não avançou.

Outro ponto importante diz respeito ao atendimento assistencial de crianças e de adolescentes pelo Estado no território da Cidade Estrutural. Em 2018, houve o fechamento da creche Tia Nair, que assistia 300 crianças e adolescentes na região. Esse total não foi absorvido por nenhuma outra instituição já cadastrada no GDF e que atua no território, deixando-as sem a devida assistência. Essa foi uma das preocupações expressadas por profissionais que atuavam no território, visto que a ociosidade pode ser um elemento negativo para levar as crianças e os adolescentes à eventual criminalidade e também à exposição ao risco de atos infracionais (abusos, trabalho infantil, violência doméstica, etc).

No território da Cidade Estrutural, há o Movimento Educação e Cultura na Estrutural (MECE), iniciativa local que abriga o Ponto de Memória, o Banco Comunitário, a Biblioteca Comunitária Catando Palavras e a Editora Popular Abadia Catadora. O MECE contou por alguns anos com o apoio federal do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), tanto para capacitar os profissionais da Organização Não Governamental em relação à museologia, quanto para apoiar visitas de seus funcionários em congressos ou oficinas no país.

Entretanto, o espaço sempre foi cotizado pelo esforço de seus membros e pelos apoiadores do movimento, nunca havendo um espaço fixo. Durante a observação, foi possível averiguar que já houve invasão do local por arrombadores por duas vezes, levando equipamentos da própria estrutura (móveis, lâmpadas, etc), incluindo até uma quantidade de livros que seriam lançados em 2019. O problema percebido durante a observação é que o MECE, que abriga a memória do território, estava sem lugar fixo para ofertar os serviços para o público, sendo que os materiais do museu estavam guardados e, para evitar eventuais perdas, os membros iniciaram o processo de digitalização de todas as fotos e do patrimônio histórico.

Em relação às disputas de poder pelas lideranças no território, os alunos relataram que candidatos geralmente utilizam-se de caminhões de som, com ataque aos concorrentes,



a exemplo da última eleição do Conselho Tutelar e da eleição da direção de uma escola local. Quando há o alcance da vitória da eleição, a forma de comemoração é notória com fogos, sendo que o candidato que possui mais recursos (padrinho político e recursos financeiros) leva vantagem em relação aos outros quando eles se dividem e se organizam.

A percepção tida nesse contexto, tanto junto aos alunos quanto com os moradores do território, é que determinados líderes atuais se elegeram para receber cargos de governo e não para atuar em defesa dos interesses da comunidade. Em vista disso, alguns moradores sentem que havia mais união, mais articulação das ações com os setores da Cidade Estrutural e mais cooperação na comunidade quando à época das lideranças antigas no território.

Outro fenômeno se mostrou relevante para a observação, acerca dos conflitos vivenciados durante o curso e no território. A própria turma de alunos apresentou elementos divergentes diante das distintas percepções entre os moradores do território e os que moravam fora dele, logo após a divisão de grupos e respectiva mescla de alunos para trabalharem em conjunto. E esses conflitos perduraram por muitos meses, principalmente com acusações sobre um não conhecer a realidade do outro e até mesmo em relação a posicionamentos ideológicos.

A partir desse conflito entre os alunos, os professores coordenadores decidiram fazer uma atividade usando de *World Café*<sup>56</sup>, dinâmica que contribuiu para minimizar os conflitos entre os alunos, tendo em vista o tempo hábil para realização das disciplinas e para a elaboração dos trabalhos de conclusão de curso. Nessa atividade, cada aluno componente de um grupo pode conhecer os outros grupos e conversar sobre a realidade existente para cada uma das respectivas pesquisas, ampliando o conhecimento de todos sobre as temáticas trabalhadas nos grupos acerca dos problemas existentes no território.

Após a dinâmica, os alunos presentes entraram em sala e fizeram uma roda ampla de conversa expressando seus pontos de vista, mas sobretudo, apresentando compreensão acerca das individualidades de cada um. Nesse momento, eles fizeram um pacto em prol da sequência do curso e da construção dos trabalhos de grupo. Apesar de possuírem diferentes trajetórias e experiências, os alunos retomaram o propósito inicial do curso, uma vez que

---

<sup>56</sup> World Café é uma metodologia desenvolvida por Juanita Brown e David Isaacs (2005) que é relacionada à construção de diálogos com base em processos criativos para estimular a conversa entre indivíduos de forma colaborativa. Referência: BROWN, Juanita; ISAACS, David. *The World Café Community: Shaping our futures through conversations that matter*. 2005.

possuem o objetivo comum de buscar por soluções para o território, além de propor intervenções para contribuir com a qualidade de vida na Cidade Estrutural.

Durante a observação no território, este pesquisador participou da audiência pública que ocorreu na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), em dezembro de 2019, e ao longo das quase cinco horas de duração, foi possível notar conflitos e controvérsias, com destaque para as questões relacionadas ao recebimento de água e de luz. Ainda, sobre os conflitos da construção habitacional em Santa Luzia, notou-se também a dicotomia entre o direito à moradia e a preservação ambiental. De acordo com um dos deputados da mesa, uma das razões que motivou a audiência pública foi atender as denúncias recebidas pela Comissão de Direitos Humanos do GDF sobre a falta de água no território, sobretudo aos problemas acarretados nas creches escolares da comunidade. Um dos representantes dos moradores reclamou que o sistema não funciona para garantir os direitos fundamentais das pessoas e o devido acesso às respectivas políticas públicas.

Houve diversas falas dos representantes dos moradores sobre os problemas ocasionados pela falta de água e de luz no território. Em uma das falas dos representantes de Santa Luzia, houve um alerta sobre risco de genocídio no local em caso de incêndio, pois havia diversos barracos de madeira na região e no território não há água suficiente. Também foi expressado que bombeiros, quando acionados, geralmente demoram para atender o pedido no território da Santa Luzia em função da distância e do acesso. Reivindicaram, portanto, uma resolução rápida para os problemas apresentados, tendo em vista que os problemas costumam ser esquecidos a cada mudança de gestão no governo.

A representante das “crecheiras” mencionou um ponto sensível sobre os problemas debatidos. Segundo ela, a falta de saneamento afeta a limpeza dos alimentos e a falta de higiene pode culminar em doenças e desnutrição dos alunos, fato que eleva o atendimento nos postos de saúde e o devido consumo de medicamentos. Concluiu, ainda, que seria mais barato deixar toda a situação de Santa Luzia regularizada do que ter gastos com doenças para uma comunidade inteira. Ela, ao final, fez um apelo para o Estado não ficar inerte e negligente com Santa Luzia, solicitando que o governador dialogasse com seu povo, sendo “(...) mais governo e menos elite (...)”, ajustando os erros de governos anteriores em relação aos moradores da comunidade.

Em outro momento, um dos representantes questionou o Estado sobre a baixa pressão de água para os moradores regularizados no local e explicou que somente um chafariz para

água potável seria insuficiente para a quantidade de moradores, pois muita gente continuava sem ter acesso e creches precisariam ser abastecidas.

O representante da Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília (Caesb) explicou que, possivelmente, a pressão de saída da central para a região estaria correta, mas durante o percurso e até mesmo em Santa Luzia, haveria desvios ou interceptações clandestinas, gerando um problema na rede e diminuindo a pressão da água para os moradores. Na sequência, ao responder sobre a questão do chafariz, mencionou que também havia carros-pipas no território. Nesse momento, os moradores iniciaram uma série de vaias exaltadas, a ele direcionadas, gritando que seria mentira a sua afirmação.

Em relação à distribuição de energia, o representante da Companhia de Energia de Brasília (CEB) expressou aos moradores sobre a impossibilidade de resolução, uma vez que roubos e gatos nas instalações eram frequentes, provocando insegurança na entrega do serviço. Disse ainda, que no DF havia mais de 70.000 ligações irregulares e que a responsabilidade de ação seria da União.

Sobre a questão habitacional, o arquiteto representante da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) explicou que, em 2017, houve a apresentação de uma proposta de construção de um projeto de habitação chamado "Minhocão ou Muro Humano"<sup>57</sup>. Esse projeto não contou com a participação social na escolha da solução e ficou caracterizado pela comunidade como "casca" (apartamento com área sem divisão dos espaços internos). Para o projeto atual, de acordo com o representante da CODHAB, haveria necessidade da qualificação da selagem (processo de levantamento de informações sociodemográficas locais) e a comprovação dos estudos ambientais pelo Ibram-DF, sendo que o prazo de obra após a autorização do governo seria de 12 meses, visto que havia recursos e vontade política para a resolução.

Em 2017, foi expedida uma sentença judicial para a regularização de Santa Luzia, uma vez que o espaço ocupado se encontra dentro da faixa de tamponamento<sup>58</sup> dos 300 metros ao redor do Parque Nacional e ocupações no local precisariam ser removidas. Um dos líderes da comunidade expressou que a lei obriga a não ter construções numa faixa situada a 300 metros, mas que essa obrigação não é estendida à Cidade do Automóvel, local

---

<sup>57</sup> <https://jornaldebrasil.com.br/cidades/exclusivo-projeto-cria-muro-de-pessoas-na-estrutural/>

<sup>58</sup> [http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/Plano\\_de\\_Manejo\\_ARIE\\_Estrutural-2.pdf](http://www.ibram.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/Plano_de_Manejo_ARIE_Estrutural-2.pdf)

composto por diversas agências de negociações de veículos, situada em frente à Cidade Estrutural e dentro desta faixa.

Tal posicionamento foi reiterado pela fala de uma professora de arquitetura da UnB, que possui projetos acadêmicos em Santa Luzia e reforçou que essa análise dos 300 metros da lei não condiz com a realidade, já que Cidade do Automóvel, Setor Militar e SCIA se encontram nesse limiar. A construção desse argumento provocou uma cobrança de explicações do Estado, no sentido de que a lei era aplicada somente para os moradores da região e não para o empresariado e aqueles que também tinham o interesse de permanecer no local.

Uma outra fala de um representante de Santa Luzia fez questão de lembrar que a própria Cidade Estrutural foi construída em cima do lixo, sendo que o Estado tentava tirar as pessoas de Santa Luzia alegando que o local estaria contaminado, mas, segundo a representante, o Estado ainda não havia apresentado o laudo técnico de comprovação de contaminação do solo até então. Ainda, a professora de arquitetura da UnB explicou que, em termos de drenagem de água, caso haja a retirada dos moradores atuais, haveria impacto ambiental forte, sendo que seria mais seguro ter um plano de bairro sem a devida retirada da população do local.

Cabe destacar que o dirigente da CODHAB, durante a audiência, expressou que a solução ainda estava em construção e que ainda não havia sido apresentada a proposta final habitacional à população, fazendo questão de deixar claro que os moradores seriam tratados com o devido respeito e que o governo forneceria água e luz para a comunidade e que esta seria ouvida sobre o projeto final. Externou, ainda, que em Santa Luzia havia áreas de risco e que isso precisaria ser considerado pelos moradores, sendo que ao final de sua fala, mencionou a disponibilidade de aproximadamente R\$ 160 milhões para promover a regularização fundiária em Santa Luzia.

Houve um entendimento no final de que a CODHAB ouviria a proposta habitacional sugerida pela UnB e procederia com a análise definitiva junto à comunidade. O representante da Procuradoria da Defensoria Pública do DF informou durante sua fala que houve prisão de pessoas que venderam serviços de água e luz no território de Santa Luzia, inclusive por meio de denúncias através do Conselho Tutelar, e que a falta de oferta de água potável para a região seria considerada um transtorno. Expressou, ainda, que tal falta de água geraria evasão escolar e, por conseguinte, traria impacto na frequência escolar e o respectivo

cancelamento do aluno no programa Bolsa Família, prejudicando o recebimento do auxílio financeiro pelas famílias, sendo que o Estado deveria agir em benefício da população e ser garantidor de políticas públicas para a devida sobrevivência dos moradores.

Por fim, apesar de o Procurador ter sugerido a participação da Comissão de Direitos Humanos na audiência pública que ocorreria em Santa Luzia e um pacto de desocupação humanizada do território pelo GDF, a sensação que ficou foi de embate político-partidário em relação aos deputados representantes da mesa e aos membros do governo atual, diante dos tons e discursos de responsabilização de cada uma das falas, uns contra os outros, diante dos problemas vivenciados em Santa Luzia.

*Para a dimensão “translação de conhecimento”:*

Uma das percepções tidas junto ao grupo de alunos é que, tanto os moradores quanto os que atuam no território compreenderam a importância de se entender a história da construção da Cidade Estrutural, tendo em vista os erros e os acertos cometidos nas ações ocorridas para a sua regularização, visando uma melhor atuação na luta pela sobrevivência, compondo o desenho das relações presentes. Nesse sentido, foi possível observar nas falas a evolução de pensamento acerca do posicionamento de como as lideranças atuais precisariam usar-se de estratégias contemporâneas para chamar a atenção do Estado, sendo que a de queimar pneus e fechar vias já não poderia ser mais utilizada, pois configuram crimes ambientais e danos contra o patrimônio público.

Na visão deles, novos tempos demandam novas estratégias para estabelecer diálogos, sendo que o próprio Estado determina um parâmetro a partir de sua atuação e a sociedade responde perante sua inconsistência, pautada por suas reivindicações. Nesse contexto, houve compreensão pelos alunos acerca da importância de se utilizar a linguagem do Estado na formulação de políticas, para serem mais assertivos nas ações e influenciar espaços de governança, em prol do território.

Durante o curso, houve realização de eleição de novos representantes para conselhos tutelares, com cinco vagas destinadas à Cidade Estrutural. Diversos alunos expressaram a indignação/frustração em relação ao processo democrático da eleição, uma vez que não havia candidatos com atuação para o benefício do território. Após a expressão de frustração no olhar de vários representantes da turma, além de discussões em sala de aula, estes puderam refletir sobre a situação e expressaram que era necessário compreender a totalidade do

contexto atual e treinar lideranças no território para o futuro, politizando a comunidade e formando candidatos que pudessem contribuir com melhores ações locais.

A percepção obtida foi a de que, gradativamente, a turma compreendia a complexidade existente nas relações sociopolíticas, com destaque para os problemas e para as relações intrínsecas ocorridas em diferentes tipos de políticas. Dessa forma, notou-se o entendimento dos alunos sobre como buscar informações (indicadores) capazes de dar sustentabilidade para respaldar suas pesquisas, deixando-os mais preparados para atuar em espaços de governança do território. Assim, também as expressões dos alunos reforçaram sua compreensão sobre os direitos fundamentais como elemento essencial para se atingir a democracia.

Alguns alunos expuseram que atores políticos precisam compreender a diferença entre a democracia participativa e a representativa, a partir do projeto comunitário do território, pautado pelos ideais dos líderes antigos e construídos a partir de experiências populares, tais como: Mãos que Criam, Banco Comunitário, Maria Costura, entre outras.

Uma outra percepção junto aos alunos foi a visão destes a respeito da relação entre produção e renda: nessa perspectiva, não adianta ter empresas que visem a produção se não houver redistribuição da renda pelo governo. Ou seja, a balança sempre ficará desigual.

Na interpretação deles, a busca por recursos sempre está bem maior do que a própria natureza consegue repor, utilizando-se da analogia com o planeta Terra, que está doando muito mais do que pode, dado o crescimento populacional exponencial nos últimos 2 séculos que saiu de 1 bilhão de pessoas para quase 8 bilhões (UN, 2019). Nesse contexto, cabe destacar o processo de apropriação da Agenda 2030 pelos alunos, tendo em vista o entendimento de como ela pode direcionar o desenvolvimento no território, a partir das políticas nela contidas e sobre a atuação do Estado junto à sociedade local no monitoramento de seus indicadores ao final do projeto CESS 2030.

A respeito dos conflitos existentes nos grupos de trabalho do curso, logo após a dinâmica *world café*, muitos expressaram suas percepções, além dos grupos se manifestarem sobre o andamento da construção de seus projetos diante das diversas percepções e sobre a própria relação entre cooperação e conflito que existia na convivência entre os membros.

Ainda, ressaltaram que o conflito era um problema comum em grupos, mas que puderam refletir sobre o andamento do curso e como essa proposta era inovadora e de grande valor para o território. Alguns pontos colocados pelos grupos merecem destaque, a saber: a

capacidade de unir posicionamentos distintos, no sentido de construção do plano conjunto, do território; respeito pelo próximo, pois cada um possuía uma perspectiva sobre as temáticas trabalhadas (até mesmo de caráter político-ideológico), permitindo uma atuação conjunta; colocar-se no lugar do outro para tentar compreender seu discurso, pois havia diferentes visões e conhecimentos; processo de desconstrução pessoal, pois cada membro do grupo poderia contribuir de maneira distinta; necessidade de serem ouvidos, no sentido de escuta ativa pelos colegas; e trabalhar as diferenças e adversidades nos grupos.

Destaca-se um momento que pude vivenciar em uma reunião ocorrida na sede da Administração Regional denominada “Oficina do Líder na Cidade Estrutural”, com o objetivo de construir o plano de desenvolvimento para a Cidade Estrutural. A interpretação deste pesquisador, naquele momento, foi que representantes do Estado não compreendem a realidade dos moradores do território. Na ocasião, dois diálogos marcantes envolvendo uma residente local, que é artesã, e dois membros da Administração Regional ilustraram esse momento.

No primeiro diálogo, a artesã expressou a dificuldade de vender seus produtos no território, diante do custo elevado do espaço na Feira Permanente. Naquele momento, um dos membros prontamente sugeriu que ela levasse seus produtos para a feira livre. A artesã expressou que aquele espaço não era uma feira, mas sim uma espécie de bazar em local aberto e que não poderia colocar seus produtos de artesanato que custariam R\$ 60 para serem vendidos por R\$5, desvalorizando-os.

No segundo diálogo, o outro membro da Administração sugeriu que ela se deslocasse para outras feiras no DF para poder vender seus produtos. Sugeriu, então, a feira do Guará. A artesã a respondeu que seus produtos tinham tamanhos grandes (bonecas de madeira) e que não poderia se deslocar dessa forma porque não tinha carro e seus produtos não caberiam no ônibus.

Esses dois diálogos ilustram uma situação pontual, mas que permite ampliar a interpretação entre a atuação do Estado e a realidade da sociedade. O fato do Estado desconhecer a realidade da comunidade, acarreta a proposição de soluções que não correspondiam à necessidade da artesã, e de muitos outros na mesma situação.

Ainda nesse evento, houve um debate acalorado entre uma líder comunitária de Santa Luzia e uma representante da Administração Regional. De um lado, a representante expressou sobre a "vitimização" por parte dos moradores de Santa Luzia, pois segundo ela,

havia uma geração na sociedade local que batalhou por suas conquistas e que essa atitude foi repassada aos seus filhos, que cresceram achando que o Estado continua devendo à população. Do outro lado, a líder defendia os interesses da população local e explicava que havia famílias que viviam com dificuldades cotidianamente no espaço ocupado no território, diante da falta de água e de estrutura, mas que continuavam lutando por sua sobrevivência e pelo direito à moradia.

Após diversas argumentações, ambos os representantes se exaltaram e a discussão precisou ser apaziguada. Entretanto, como havia maior número de representantes do Estado na reunião, a mesma narrativa presente nos discursos prevaleceu, com a concordância entre eles que a comunidade de Santa Luzia se encontra em um espaço de proteção ambiental, com a ocupação irregular e que os moradores deveriam ter feito o cadastro para saberem se poderiam ficar – não considerando as condições existentes no local ou mesmo a luta pela vida dos moradores da região, conforme fala da líder de sua comunidade.

A audiência pública na CLDF sobre as pautas envolvendo água, luz e infraestrutura e seus impactos à comunidade de Santa Luzia representou um importante momento na história do território, pois foi um espaço em que houve a presença de diversos atores dos poderes executivo e legislativo para ouvirem os relatos da sociedade civil e para dialogarem entre si. Porém, em uma perspectiva de espaço para decisão, faltaram diversos atores importantes como o representante da Administração Regional da Cidade Estrutural e os representantes do Judiciário e do Ministério Público.

Durante essa audiência, houve diversos discursos dos representantes do executivo do governo distrital atual que colocaram a responsabilidade dos problemas atuais do território no desleixo das gestões anteriores e prometeram mudanças. Do outro lado, os deputados que organizaram a audiência pública expressaram que o governo alega que tem recurso para resolver os problemas e não resolve, reforçando a inoperância do Estado, sendo que, de acordo com um dos deputados, já estaria quase no fim do primeiro ano do novo mandato e tiveram que chamar uma audiência pública para resolver e solicitar prazos de resolução.

Este momento de construção de consenso foi um processo intenso de conflitos e controvérsias, mas que, para promover uma ação cooperativa, foi fundamental colocar diversos atores governamentais e atores do território para dialogarem em busca de uma solução. O ponto de aprendizagem a ser ressaltado foi a escuta realizada pelo Estado, mesmo que a partir de uma perspectiva reativa para tentar construir soluções para o território, uma



vez que a interação entre os atores envolvidos pode ter contribuído para o início da resolução dos problemas existentes na comunidade local de Santa Luzia.

#### 5.2.3.4 Mapeamento da Rede de Atores do Projeto – Etapas 1, 2 e 3 (Final)

O *corpus* de análise elaborado para a pesquisa documental direcionada ao mapeamento de atores da etapa 3 foi realizado a partir de listas de presença disponíveis, conforme tabela 19.

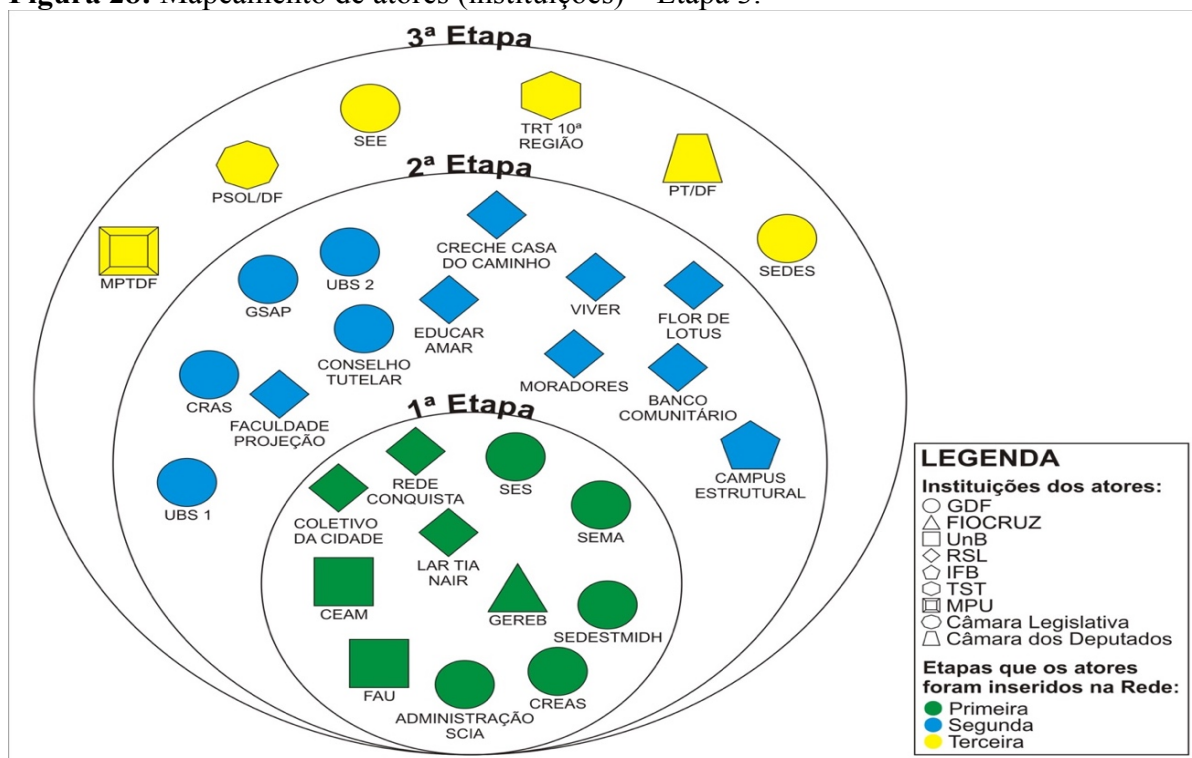
**Tabela 19:** *Corpus* para o Mapeamento de Atores da Etapa 3.

| <b>DOCUMENTOS ANALISADOS</b> | <b>DESCRIÇÃO</b>                     | <b>DATA</b> |
|------------------------------|--------------------------------------|-------------|
| LISTA DE PRESENÇA            | SEMINÁRIO CIDADE DO FUTURO           | 11.06.2019  |
| LISTA DE PRESENÇA            | REUNIÃO REDE SOCIOTÉCNICA ESTRUTURAL | 18.06.2019  |

Fonte: elaboração própria.

Referente à etapa 3 e com foco nas instituições como atores não-humanos partícipes do projeto CESS 2030, foram adicionados novos atores institucionais envolvidos nessa etapa para ilustração da evolução. A figura 28 expressa a terceira fase da análise e o gráfico final em relação à evolução da rede do projeto.

**Figura 28:** Mapeamento de atores (instituições) – Etapa 3.



Fonte: elaboração própria a partir de pesquisa documental referente às listas de presenças.

### 5.3 ESTUDO DE CASO APLICADO: INTERPRETAÇÕES INFERENCIAIS

Após as devidas descrições relacionadas às Etapas 1 a 3 do Estudo de Caso, foi possível elencar os resultados e proceder com a análise integrada, definindo um rol de categorias que permitiram compreender a lógica da transversalidade da saúde na integração de políticas considerando a proposta de ação pública para viabilizar a Agenda 2030 no território da Cidade Estrutural.

Quanto aos resultados encontrados no método de Observação Participante, foram definidas cinco das categorias *a priori*. No entanto, houve insumos e compreensões suficientes para ampliar a análise e contemplar ainda as dimensões instituições e resultados, ambas não consideradas anteriormente, mas foram levadas em consideração para dar amplitude às lentes da ação pública. Portanto, as novas categorias de análise foram caracterizadas como *a posteriori*.

Para as pesquisas documentais relacionadas ao Estudo de Caso, a partir das informações obtidas após processamento de dados e descrições dos resultados de *corpora*, foi possível perceber três temáticas importantes que se relacionavam com o processo macro e institucional do Estado, com destaques para elementos do contexto individual vinculados à sociedade, a saber: governança, democracia e participação social. Dessa forma, tais categorias foram também definidas como *a posteriori*.

Diante dos resultados obtidos, todas as 10 categorias foram analisadas nesse estudo, com maior foco para as análises relacionadas à participação social e à representação, no intuito de melhor subsidiar a aplicação da transversalidade da saúde na integração de políticas e da ação pública, no contexto do projeto CESS 2030.

As categorias de análise contribuíram para responder as hipóteses previamente levantadas acerca da construção dessa tese, a saber: 1. As perspectivas sistêmica e dinâmica da transversalidade da saúde na integração de políticas para a vida podem fornecer os meios para ativar a Agenda 2030 em territórios; 2. Em processos decisórios de governança, a efetividade de políticas pode ser potencializada pela convergência entre a transversalidade da saúde ação pública; 3. A convergência de interesses entre governo e rede sociotécnica local pode potencializar a instrumentação de ação pública relacionada às escolhas políticas pelos atores em prol da resolução dos problemas sociais locais; 4. A partir da lógica da vida como condição humana, a saúde pode ser o elemento-chave para potencializar a integração de políticas públicas em prol do desenvolvimento de um território.

Neste capítulo, seguiu-se a escrita sob a orientação de Triviños (1987) em relação às interpretações inferenciais (última das etapas de análise de conteúdo, após a pré-análise e a descrição analítica), somada à análise de forma integrada em relação à compreensão da transversalidade da saúde na integração de políticas combinada com a ação pública para o desenvolvimento, por meio da viabilização da Agenda 2030 em territórios. Registra-se que a triangulação de dados orientada por Triviños (1987) ocorreu concomitante à aplicação do suporte teórico-filosófico de Latour.

### **5.3.1 Categoria de análise: atores**

A lente dos atores do modelo do Pentágono de Políticas Públicas diz respeito à sua essência, sob a perspectiva dos interesses, dos recursos e das capacidades de escolhas. Em relação ao projeto CESS 2030, além dos atores públicos e privados, a análise incorporou as instituições como atores não-humanos, no intuito de ampliar a compreensão acerca dos processos e a capacidade de influenciar os resultados referentes às políticas (LASCOURMES, LES GALÈS, 2012a; LATOUR, 2012).

A construção do problema político estabeleceu a relação e a interação dos representantes públicos e privados, com destaque para o diálogo entre atores sociais no projeto CESS 2030, que ocorreu de forma sinérgica para sua mobilização, por serem os empreendedores da causa (LASCOURMES, LES GALÈS, 2012a).

Esse elemento é essencial para a compreensão da construção do fato científico expressado por Latour (2000), diante da multiplicidade de atores envolvidos na rede do projeto CESS 2030, com destaque para a presença das dimensões governamentais como os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, além do Ministério Público, além da alocação de recursos para garantir sua continuidade por parte das instituições envolvidas. Este fato torna-se relevante para demonstrar a articulação do projeto com diversas instâncias, tanto em relação ao governo, quanto às instituições sociais e a própria sociedade.

Latour (2000; 2012) explica sobre a presença dos difusos interesses que permeiam determinado fato científico pelos diversos atores-rede na topografia do social, elementos importantes e perceptíveis de sua existência que caracterizaram este projeto. Nos resultados obtidos, foi possível perceber que o envolvimento do ambiente macro se confundia com o micro, tanto nas relações de autoridades políticas presentes em discussões, reuniões, oficinas, seminários quanto na presença da sociedade local ao longo do projeto.

Desde o início do CESS 2030, houve convergência de interesses entre Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Instituto Federal de Brasília (IFB) e Rede Sociotécnica Local (RSL) - a partir da construção de um objetivo em comum relacionado ao projeto, proporcionando esclarecimentos de eventuais controvérsias e criação de consensos acerca do projeto construído (BRAGA, 2018; CALLON, 1984; LATOUR, 2012).

Apesar das divergências de pensamentos e dos conflitos delas decorrentes em sala de aula, os resultados conquistados pelos próprios alunos demonstraram uma relação de confiança estabelecida com o próprio curso e com os professores, uma vez que houve o entendimento de que essas disputas comprometeriam a construção de soluções para o território, além dos impactos acarretados para a própria turma do curso da Especialização em Governança Territorial (EGT), em função do tempo hábil para sua conclusão (TORFING et al., 2012). Diante disso, importante destacar que também houve construção de consenso entre os alunos, futuros pesquisadores populares, após episódios de eliminação de controvérsias existentes, mas aparentemente superadas, contribuindo para a consecução do projeto (LATOUR, 2000).

A própria formação dos alunos, que foi executada pelo devido interesse governamental, materializada por meio de documentos formais como o Acordo de Cooperação Técnica 04/2016 e o Projeto Pedagógico para o curso, expressa a importância da relação entre os atores humanos (servidores do Estado e sociedade) e não-humanos (documentos técnicos como acordos e convênios, normas, decretos, editais públicos de fomento pelas instituições, auditórios e salas de aulas) para o alcance das ações governamentais, como a própria formação dos moradores locais como pesquisadores populares (LATOUR, 2012). O Estado foi representado por instituições públicas federais de educação e de saúde, atuando na pesquisa juntamente com a academia, e presente na ação direta de capacitação da sociedade por meio de seus servidores.

A atuação conjunta e cooperativa dos atores-rede ditou a dinâmica do projeto construído e apresentou a proposta de empoderamento de cidadãos locais para atuarem no monitoramento dos indicadores de seu território, fato presente desde a sua concepção e as demais fases realizadas com as instituições. Foi possível notar nos resultados descritos no subcapítulo anterior que houve dois elementos essenciais para a ocorrência do projeto: a

interação que se deu entre o Estado e a sociedade ao longo da construção do projeto; e os interesses dos atores envolvidos em sua consecução.

No primeiro elemento relacionado à interação, ficou caracterizada a participação ativa do Estado na coordenação do projeto, importante atuação preconizada por Peters (2015) e Torfing et al. (2012), tendo em vista a dificuldade de gerenciamento diante das complexidades a ele relacionadas e suas eventuais circunstâncias (KLIJN, KOPPENJAN, 2015). O projeto CESS 2030 criou uma rede de governança, promovendo a coordenação, a cooperação e o compartilhamento de recursos entre os demais atores da rede composta (TORFING et al., 2012).

Nesse contexto, foi possível perceber que houve estabelecimento de relações de confiança, elemento fundamental para a governança interativa (TORFING et al., 2012), entre os atores envolvidos nas diversas etapas do projeto, sobretudo durante a oficina de planejamento realizada. Nesse evento, foi possível notar a participação de diversos atores locais e de fora do território (demonstração de interesse e comprometimento) e que puderam refletir coletivamente (com os representantes do Estado) sobre os problemas das realidades vividas pela sociedade na Cidade Estrutural.

A fase de ativação de redes do projeto CESS 2030 permitiu que o grupo gestor atuasse diretamente na escolha daqueles atores que participariam de forma efetiva e que pudessem contribuir em suas atividades, principalmente para a primeira etapa.

Contudo, a oficina foi o elemento de maior conexão entre os atores e para o estabelecimento de confiança entre eles, pois a maioria ficou presente até o final das atividades nesse dia. Tal fato foi possível em virtude da importância dada ao projeto pelos atores públicos durante suas falas. Sobretudo, acredita-se que muito da relação de confiança estabelecida tenha sido fortalecida na combinação entre a presença de autoridades das instituições e a valorização que a população sentiu quando isso ocorreu. A própria demonstração de interesse pelas autoridades e pelos decisores, presentes no processo ao participarem e permanecerem no evento até o final, culminaram no comportamento participativo da sociedade junto ao projeto CESS 2030.

Na perspectiva dos moradores, a presença de tomadores de decisão interessados em ouvir a comunidade, ao conhecer a situação do território e a realidade enfrentada pelos moradores, deu mais credibilidade ao evento e sensação de inclusão. A exemplo das vivências obtidas na fase de observação de campo, como as audiências públicas que ocorriam

no território do programa PETI e que só surtiram o efeito desejado quando decisores começaram a participar delas, conforme registros realizados no Diário de Campo.

Há outros elementos adicionais que reforçam a relação de confiança do Estado e da sociedade na construção conjunta deste projeto, como o próprio curso de Especialização. Esta surgiu de uma demanda local por qualificação para a comunidade, durante a concepção do projeto. Outro fato importante que corrobora tal percepção relaciona-se à frequência dos alunos, seja do curso normal ou do curso livre. Mesmo diante das dificuldades enfrentadas, a presença nas aulas foi relativamente alta durante os meses de observação, fato que demonstra a importância dada ao curso, assim como a confiança estabelecida junto à equipe pedagógica.

Ainda, houve atividades realizadas, como as oficinas de construção do projeto e de planejamento e o seminário, que permitiram fazer com que as convergências ocorressem, após as devidas eliminações de controvérsias existentes pertinentes às incertezas do início do projeto (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; LATOUR, 2012), com o propósito da construção da relação de confiança e alinhamento dos interesses em prol da construção de um objetivo comum aos partícipes:

- GDF com interesse em ampliar a vigilância de indicadores de saúde e ter maiores informações e controle sobre os dados epidemiológicos pela SES/DF, além de promover maior nível de desenvolvimento para a comunidade da Cidade Estrutural;
- Fiocruz em atuar no desenvolvimento saudável em territórios e no fomento de pesquisas direcionadas à saúde;
- UnB em participar de projetos de extensão que permitissem realizar maiores estudos científicos para a academia;
- Moradores em poder receber políticas públicas e elevar o nível educacional para contribuir com o desenvolvimento de seu território.

Outro fator de destaque foi a alocação de recursos para a viabilidade do projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 (CESS 2030). Para tanto, foi celebrada uma parceria, por meio do Convênio 001/2017, cujo orçamento foi disponibilizado pelo GDF para materializar a vontade política do projeto. Ainda, os recursos provenientes de dois editais públicos e obtidos por atores do projeto, diante das propostas vencidas na concorrência pública, foram agregados para a consecução dos objetivos propostos. Paralelamente, a alocação de recursos humanos e físicos ao projeto, tendo em vista a

prioridade dada pelo Estado na qualidade de representantes federais e distritais (GDF, UnB, Fiocruz, IFB), contribuiu para a realização das atividades, das oficinas e do curso.

Cabe ressaltar que o ambiente atual no país é marcado por limitações orçamentárias e escassez de recursos referentes às políticas sociais, principalmente as relacionadas à saúde no âmbito do governo federal, conforme política de austeridade fiscal decorrente da Emenda Constitucional 95, publicada em 15 de dezembro de 2016, que congelou os gastos públicos por 20 anos a contar da data de sua publicação (BRASIL, 2016b).

Essa decisão acarreta cenários de impactos à saúde de pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade, consequentemente, aos moradores da Cidade Estrutural, consoantes os resultados de estudos científicos realizados:

“(...) aumento da carga de morbidade/aumento do número de complicações/sequelas, implicando em uma demanda crescente para procedimentos complexos e aumento da mortalidade prematura (...) ruptura na atenção desses pacientes é um elemento de sofrimento desnecessário (...) A redução das taxas de detecção como possível expressão do não acesso terá impacto em um conjunto de doenças, como no caso dos cânceres implicando em diagnósticos tardios e em muitas situações fora de possibilidade terapêutica; reduzindo ainda mais as taxas de sobrevivência que já são consideradas menores quando comparadas com outros países desenvolvidos (...)” (SCHRAMM, PAES-SOUZA, MENDES, 2018, p. 25).

“(...) incluem pessoas com doenças crônicas incapazes de acessar medicamentos que sustentam a vida, pessoas com doenças raras que estão perdendo suporte de renda e forçados a cuidar de si próprios, e aqueles cujas esperanças de uma vida melhor no futuro foram frustradas, veja nenhuma alternativa senão cometer suicídio. Até agora, a discussão tem limitado aos ministros das finanças e seus homólogos nas instituições financeiras internacionais. Ministros da saúde falharam para conseguir um lugar à mesa. Como consequência, o impacto sobre a saúde e o bem-estar das pessoas comuns mal foram considerados até que eles deixassem seus sentimentos claros na urna eleitoral (...)” (MCKEE et al., 2012, p. 349, tradução nossa).

A adoção de medidas austeras que visam reduzir gastos depende diretamente do tipo de modelo de saúde no país e das condições socioeconômicas de sua população, podendo ocasionar efeitos que impactarão a vida das pessoas em nível elevado, principalmente aos vulneráveis, ocasionando eventuais colapsos do sistema público (SCHRAMM, PAES-SOUZA, MENDES, 2018). A contextualização se fez necessária para compreender a questão sistêmica vivenciada pela população brasileira e, consequentemente, pela população da Cidade Estrutural, dado que há alta demanda pelos serviços de saúde no território, com

alta dependência do Sistema Único de Saúde (SUS), uma vez que 93,1% da população do território não tem acesso a planos de saúde (DISTRITO FEDERAL, 2019a).

Diante desse cenário rígido, principalmente para as políticas sociais vinculadas à saúde e à educação, o projeto CESS 2030 permitiu contribuir com ambas as linhas de atuação, uma vez que foi embasado pela tríade ensino-pesquisa-ação, com alocação de recursos para promover formulações políticas mais inclusivas para a comunidade do território.

Portanto, o quadro 5 apresenta a síntese dos elementos destacados nessa etapa.

**Quadro 5:** Síntese da Análise Inferencial – Categoria Atores.

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b>                              | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS<br/>NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>  |
|---|--|
| <p><b>LENTE DO<br/>MODELO PPP -<br/>CATEGORIA:<br/>ATORES</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>PLURALIDADE DE ATORES ENVOLVIDOS NOS PROCESSOS DE CONCEPÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO, COM DESTAQUE PARA A PRESENÇA DE ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS, E SUA ABRANGÊNCIA EM RELAÇÃO AOS DISTINTOS PODERES DO ESTADO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTRUÇÃO DO PROJETO;</i></li> <li>• <i>REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES RELACIONADAS À ATIVAÇÃO DA REDE DE ATORES PARA SUA MOBILIZAÇÃO E AO ENGAJAMENTO NECESSÁRIO AO PROJETO, COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL ATIVA E RESPECTIVA INTERAÇÃO NA CONSTRUÇÃO;</i></li> <li>• <i>CONVERGÊNCIA DOS INTERESSES E BUSCA PELA CONCORDÂNCIA ENTRE OS ATORES ENVOLVIDOS PARA CONSTRUÇÕES DO CONSENSO E DO OBJETIVO COMUM NECESSÁRIOS AO PROJETO;</i></li> <li>• <i>OCORRÊNCIA DE GRADATIVA CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE OS ATORES NO CURSO DO PROJETO, SENDO FORTALECIDA PELA PRESENÇA CONSTANTE DOS REPRESENTANTES DO ESTADO JUNTO AOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE LOCAL DURANTE AS ATIVIDADES REALIZADAS;</i></li> <li>• <i>AMPARO LEGAL PARA AS AÇÕES DO PROJETO, COM DISTINTAS FORMALIZAÇÕES DE DOCUMENTOS GOVERNAMENTAIS E COM ALOCAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS PARA GARANTIA DA CONTINUIDADE DO PROJETO CESS 2030 E COM CONSTITUIÇÃO DO FATO CIENTÍFICO.</i></li> </ul> |

**Fonte:** elaboração própria.

### 5.3.2 Categoria de análise: representações

Os diversos significados elencados pelos atores em relação às ações que foram desenvolvidas no projeto, assim como em relação aos contextos existentes (cognitivo e normativo) tanto durante a Observação Participante quanto durante o Estudo de Caso, contribuíram para a compreensão da lente das representações no modelo do Pentágono de



Políticas Públicas - PPP (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012). Para tanto, houve espaços cognitivos (reuniões, oficinas, seminários e curso) e normativos (publicações, decretos, acordos, convênios e leis) que permitiam a ocorrência da interação para promover a construção do fato científico pela rede do projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 - CESS 2030 (LATOURE, 2000; 2012).

De fato, os espaços cognitivos quando integrados aos normativos permitem interpretar a representação que o próprio Estado possui diante de seus instrumentos legais, no sentido de constituir claramente sua intenção no aspecto simbólico de poder diante das regras expostas de forma pública aos atores: “(...) as medidas legislativas e regulamentares têm também uma função axiológica: definem os valores e interesses tutelados pelo Estado (...) cumprem uma função pragmática de direcionar comportamentos sociais (...)” (LASCOUMES, LES GALÈS, 2007, p. 12, tradução nossa).

Dessa forma, a dimensão simbólica existente direcionou a ação pelo Estado em suas formulações de políticas, enquanto os espaços cognitivos e normativos deram sentido à ação, a qual foi assimilada em função das atribuições dos atores no projeto e pelo próprio sentido que pode ser visto de forma subjetiva e intencional no CESS 2030 (LASCOUMES, LES GALÈS, 2007; HASSENTEUFEL, 2008).

Tais elementos, agregados à concordância de atuação pela sociedade local e proposição das intenções do projeto que culminaram na primeira oficina de construção conjunta, logo após as fases de concepção e de ativação da rede, comprovam que o fato científico ocorreu, inclusive com aceitação dos instrumentos propostos pelo Estado, acordados pela sociedade no decorrer do projeto, sobretudo no conjunto de estratégias utilizadas para o devido engajamento dos atores humanos e os não-humanos com sucesso (LATOURE, 2000, 2012).

No Diário de Campo, foi possível reunir e perceber diversos significados acarretados pelas vivências dos moradores do território na história da regularização da Cidade Estrutural, fatos que ainda perduram no contexto da sociedade local. O medo e o terror são dois dos exemplos trazidos para a análise, diante de uma situação que ocorreu na década de 1990, mas que ainda perdura na mente de diversos moradores, conforme relatos descritos. A sensação tida durante a observação junto aos moradores foi a de que, para os sujeitos, a linguagem política do Estado ainda faz uso de violência para alcançar um determinado objetivo.

Cabe ressaltar que a intensa experiência vivida há mais de 20 anos, relativa à retirada de moradores de forma truculenta, dada as devidas proporções, ainda ocorre, conforme fato registrado na matéria publicada por Ferrari (2020), cuja cobertura referiu-se à retirada de moradores em área ocupada nas chácaras de Santa Luzia, mediante determinação expedida pela Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF. Tal determinação precedia de comunicação da remoção e ciência dos moradores, realizada de maneira humanizada e com a devida realocação para outro local com condições dignas de vida (FERRARI, 2020). Entretanto, o fato da retirada dos moradores não aparentou ocorrer da maneira determinada pelo juiz, conforme matéria e como visto na figura 29.

**Figura 29:** Foto de reportagem sobre retirada de moradores da Chácara Santa Luzia.



**Fonte:** Canal G1 (FERRARI, 2020).

Importante ressaltar que, durante a audiência pública ocorrida em dezembro de 2019 na Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF (alguns meses antes da retirada dos residentes na reportagem), o procurador da Defensoria Pública do DF havia proposto tal pacto de desocupação humanizada no território, fato que, segundo o relato da moradora na reportagem e pelo registro feito com famílias em campos abertos na foto da matéria, aparentemente não ocorreu, assim como o reassentamento delas em local adequado.

As famílias de Santa Luzia que buscam o acesso à moradia, direito garantido pela Constituição Federal (CF/1988), também lutam pela sobrevivência, diante da situação de

vulnerabilidade em que se encontram. Problemas como moradia adequada, assim como abastecimento de água, impactam as capacidades das pessoas e, conseqüentemente, seu desenvolvimento como ser humano, tendo em vista que seu significado é relacionado com a melhora de vida da população para que tenham suas liberdades desfrutadas (BRASIL, 1988; SEN, 2018).

Sen (2018) compreende que “(...) muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura (...)” (Ibidem, posição 321 de 8126, versão Kindle). Quando se trata de desenvolvimento, seria importante que o Estado direcionasse a sua atuação de forma a garantir que as políticas públicas pudessem elevar a capacidade humana e as suas liberdades substantivas, como oportunidades sociais e seguranças protetoras para a população (Ibidem).

A própria história de luta travada entre representantes do Estado e da sociedade local, como os embates e queima de pneus em rodovias (forma de chamar a atenção para o problema local à época da regularização), acabou trazendo conseqüências negativas para a imagem da população local, que ainda sofre eventuais preconceitos e discriminações ocasionadas por eventos como esses, no sentido de que possuem uma imagem estigmatizada de desaprovação em relação às atitudes ou ações dos moradores do território.

Porquanto, o processo de luta social constituído pela sociedade da Cidade Estrutural foi oriundo de experiências individuais que foram desrespeitadas e correspondiam a um sentimento de um grupo de representantes que, no intuito de defender o compartilhamento de significados, procederam com a sua reparação com a criação de movimentos sociais.

A percepção tida diante dos resultados apresentados, com destaque para um dos apontados no cenário criado na oficina de planejamento do CESS 2030, é que parte dos moradores do território ainda sentem o preconceito com a Cidade Estrutural e que parte da população ainda não compreende o significado de cidadania. Por isso, para os moradores do território, fica a importância de mostrar para o Estado e para o povo do DF que a luta da comunidade por direitos é legítima.

Diante disso, seria importante para o Estado o processo de aprendizagem no sentido de compreender os sentidos trazidos pela representação social da população local em relação à luta e às conquistas do território, além das realidades por ela vivenciadas, a fim de se elevar

a eficiência da gestão pública e a efetividade na formulação de políticas para o território (CAIO, MARQUES, 2010; MOSCOVICI, 2007).

Registra-se a fala observada de uma determinada participante em um evento organizado pelo Ponto de Memória da Cidade Estrutural, que expressou seu ponto de vista, na mesma perspectiva trazida para essa análise: "(...) *a política pública quando ganha significado é potencializada; essa é a força do povo e das políticas (...)*". Naquele momento, inferiu-se que quando há integração de políticas o ato de se fazer política para a vida ganha mais força, permitindo gerar ações pelo governo para elevar a qualidade de vida da população, além de contribuir para o combate à situação de vulnerabilidade de moradores.

Essa aproximação do Estado junto ao povo para formular políticas pode contribuir com a efetividade e o desenho da política, a partir da compreensão das relações existentes e de seus desdobramentos a respeito dos problemas ocasionados pela falta de determinadas políticas (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; PETERS, 2013; 2019).

Os sujeitos observados aparentam sentir a ausência do Estado dentro do território, mesmo com diversos equipamentos e serviços públicos oferecidos à população, conforme verificado na pesquisa de campo. A percepção obtida em relação aos moradores observados é que estes não se sentem valorizados pelo GDF, sentimento este que se repete ao longo dos anos desde o processo de regularização do território. E ainda sentem descontentamento com os governantes, a exemplo da situação de falta de água ocorrida em Santa Luzia no ano de 2019. Tal percepção é refletida na falta de coordenação nas ações pelos gestores locais, ao longo dos anos, na defesa dos moradores e no direcionamento apropriado para a resolução das questões necessárias. Ainda, consoante à tal percepção, há a questão dos catadores e da coleta cooperativa que, além de gerar renda insuficiente para os que dela sobrevivem, ainda não comportaram todos, como visto nos estudos dos Serviços de Limpeza Urbana (SLU).

Analogamente, há diversos elementos significativos e carregados de emoção nas falas de parte dos sujeitos observados em relação à cidadania e à democracia contidas na proposta da constituinte, mas que não lhes foram garantidas. As falas observadas elencadas nos resultados mostram que há moradores que compreendem o significado dos direitos fundamentais, com exposições e posicionamentos bem claros e críticos em relação aos seus direitos, como os de moradia, por exemplo. E como a realidade vivida por eles é o oposto do expresso na Carta Magna, o sentimento de afastamento do Estado acaba sendo consolidado.

Por diversas ocasiões, tanto em observação no curso quanto na observação em território, houve relatos sobre essa ausência, incluindo expressões de angústia ou mágoa em relação aos governos atual e anteriores, pelo descaso na resolução de problemas enfrentados no cotidiano, como colocado na audiência pública realizada de Santa Luzia. Nos resultados, foi possível verificar o lapso temporal de quatro meses para a eventual resolução do problema de fornecimento de água a contento, por exemplo. Hiato de tempo esse ocorrido entre a percepção relatada em sala de aula pelos alunos moradores de Santa Luzia sobre a falta de água no local e a audiência pública que ocorreu em dezembro do mesmo ano, representando o início do movimento para a tentativa da resolução.

Esse sentimento de parte dos sujeitos observados contrasta com a presença de equipamentos públicos no território, tais como postos de saúde e de assistência social como CRAS e CREAS, entre outros, como detalhado no capítulo anterior. Além dos equipamentos, ainda cabe destacar os projetos e os programas que ocorrem no território em parcerias com instituições sociais e públicas, como a UnB, por exemplo, a qual teve 26 projetos de extensão acadêmica mapeados em andamento.

Diversas iniciativas vêm ocorrendo no local, quase como um laboratório de pesquisas sociais e acadêmicas, com projetos e programas levantados que contribuem para minimizar a situação de vulnerabilidade da população, em uma perspectiva de redução das desigualdades existentes no território. Tais iniciativas também são importantes para o movimento de combate às desigualdades na Cidade Estrutural, a exemplo das ações de saúde junto aos catadores e suas famílias no Lixão ou em projetos de empoderamento da mulher, como o que ocorre em parceria com o Coletivo da Cidade.

Infere-se, nesse contexto, em relação aos projetos desenvolvidos pela UnB no território, uma possível falta de comunicação acerca do vínculo com o Estado dos profissionais envolvidos nos projetos de extensão, como professores ou bolsistas. O compartilhamento dessa informação poderia refletir na percepção dos moradores de que o Estado está presente e atuante na resolução dos problemas que assolam a Cidade Estrutural, apesar de serem ações pontuais.

É notável haver controvérsias nos fatos observados em relação à sensação da presença ou não do Estado no território, até mesmo porque houve sua constituição ou o devido movimento na construção dos significados existentes em relação aos interesses e seus efeitos (consequências) junto à população local (LATOURET, 2012).

Por um lado, moradores enfrentam problemas cotidianos no território em relação ao desemprego e à insuficiente renda de parte dos catadores, ocasionada pela desativação do lixão (e consequências desencadeadas, tais como problemas de saúde mental em famílias do território, conforme relatos em sala de aula e no território), assim como os problemas enfrentados pela falta de água, de estrutura e de moradia, com destaque para Santa Luzia. Tais problemas podem trazer a aparente sensação de ausência do Estado, seja na entrega de serviços públicos para garantir a sobrevivência ou na participação na formulação de políticas.

Por outro, o tempo de resposta do GDF para solução dos problemas no território, na percepção dos moradores, ainda é muito lento. Mesmo com iniciativas pontuais para a tentativa de resolução dos problemas dos moradores, a exemplo do projeto CESS 2030, os entraves burocráticos para a resolução de questões como fornecimento de água ou estrutura e soluções em moradia para Santa Luzia aqui relatadas, apesar da manifesta intenção realizada durante a audiência, acerca da vontade política para a busca de soluções para o local, a impressão continua sendo negativa.

Importante mencionar que o interesse público não precede a construção da ação, entretanto, as soluções resultantes podem ser construídas nas controvérsias existentes, diante dos eventuais conflitos das distintas posições que estiveram presentes na audiência pública ocorrida em 2019 na CLDF (LATOURE, 2012).

O problema vivenciado em Santa Luzia só se tornou público quando transformado em objeto de atenção do governo, diante das disputas entre diferentes posicionamentos dos atores do executivo e legislativo do GDF durante a sessão na CLDF, além das expressões de moradores e de trabalhadores do território que trouxeram evidências e intenções acerca do local, elementos importantes que permitiram caracterizá-lo dessa maneira (LASCOURMES, LES GALÈS, 2012a).

A concepção do processo de topografia do social no território foi importante para promover o entendimento acerca dos problemas existentes e da construção dos fatos científicos (LATOURE, 2012). A audiência pública na CLDF ocorreu em virtude dos contatos políticos dos moradores e chamou a atenção do governo para a resolução dos problemas vividos, permitindo uma escuta ativa pelo Estado. Apesar da mobilização dos atores para que a audiência pública pudesse acontecer, como passo inicial para a tentativa de resolver os

problemas públicos existentes no território de Santa Luzia, ficou demonstrado que a resolução plena ainda demoraria um bom tempo.

Apesar da construção do consenso para resolução parcial ocorrida na audiência pública, em relação à avaliação pelo governo da proposta do projeto habitacional ofertado, baseada em estudo realizado pelos representantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB, foi notória a não neutralidade de posições dos atores envolvidos ao final da sessão pública, quando houve discussões e animosidades nas falas dos parlamentares, em relação a posicionamentos políticos de governos atuais e anteriores (LATOURE, 2012).

Após anos na luta pela regularização, conforme os fatos e resultados observados, a percepção foi a de que a população do território, com o passar do tempo desenvolveu formas de resistência para lidar com o Estado. Pode-se dizer que essa determinação ainda ocorre, conforme relatos na própria audiência pública na CLDF.

Uma das formas de resistência característica da sociedade local diz respeito a sua própria história, construída por seu povo e relacionada ao direito à memória social, tornando importante manter viva e de forma veemente o enredo de sua construção, sua identidade e da luta de seu povo dentro do território (BURKE, 2000).

Em relação à escuta ativa junto à população, apesar do projeto CESS 2030 ter sido construído visando a vigilância popular no território e a expansão do projeto de forma posterior para outros territórios do DF, a sua proposição e o seu desenho foram capazes de proporcionar a escuta dos moradores para atuar na busca por soluções para os problemas da Cidade Estrutural, conforme os resultados apresentados desde o início de sua concepção e durante as fases de sua construção, com destaque para a oficina de planejamento e para o curso de Especialização.

Nesse contexto, houve a construção de espaços de governança do projeto visando dar voz à população da Cidade Estrutural, no sentido de ouvir as dificuldades enfrentadas por eles em seu cotidiano, além de permitir a escolha dos problemas que desejavam enfrentar, elemento fundamental para a defesa das liberdades individuais e para o alcance do desenvolvimento (SEN, 2018).

A ação da escuta ativa, compreendendo as suas reais necessidades e a essência da realidade dos problemas enfrentados, pode ser percebida nos resultados apresentados, sendo elemento fundamental à governança (ADDINK, 2017; 2019; BEVIR, 2011; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; PETERS, 2000; TORFING et al., 2012).

Por fim, destaca-se aqui as controvérsias e conflitos que emergiram durante a Especialização, diante do embate entre alunos moradores do território e os de fora dele, assim como alunos que possuíam diferentes posicionamentos político-ideológicos na sala de aula, fato que caracterizou o processo da ciência em construção, no sentido epistemológico de compreensão do fato científico em relação aos atores (LATOURE, 2000).

Conforme os resultados, o processo de aprendizagem foi intenso, com rejeição de opiniões alheias, reclamações de diversos alunos em distintas situações, assim como preconceito com pessoas de fora do território por não possuírem o devido conhecimento local, por exemplo. A experiência observada junto à situação ocorrida com os alunos se assemelhou a qualquer situação que envolve decisões em espaços de governança, uma vez que a resolução de eventuais problemas e disputas em arenas, as quais contêm discussões com diversos pontos de vista e conflito de interesses na heterogeneidade dos atores presentes, busca soluções para determinado problema (TORFING et al., 2012).

Diante de um espaço temporal curto para realização de disciplinas e escrita do trabalho (2 anos), o crescimento de insatisfações e dos problemas de relacionamento poderiam ser um entrave para sua conclusão e formação dos pesquisadores populares para o projeto CESS 2030. A intervenção da mediação de conflitos mediada pelos professores não somente contribuiu para garantir a governabilidade do curso e minimizar os eventuais impactos que poderiam surgir, mas também para emergir os significados deles que poderiam ser ocasionados.

Foi importante essa passagem para os professores, que deram a oportunidade de voz aos alunos expressarem seus problemas e interesses. Todavia, os alunos puderam compreender que, caso não atuassem em uma realidade com diferentes percepções e posicionamentos, não seria possível ter sucesso em suas ações, situação semelhante à realidade que enfrentariam em futuras intervenções nos espaços de governança.

Logo, parte da dinâmica refletiu o compartilhamento da vontade dos alunos em atuar de forma ordenada e articulada em favor da redução das desigualdades no território, no sentido de construção de consenso diante da eliminação das eventuais controvérsias e conflitos existentes dentro dos grupos (LATOURE, 2012).

O posicionamento adotado para resolução do conflito emergido durante o curso se assemelha com a característica da própria população da Cidade Estrutural: um comportamento humano pela vida no território (SANTOS, 2003).



Portanto, o quadro 6 apresenta a síntese dos elementos mais destacados nessa etapa.

**Quadro 6:** Síntese da Análise Inferencial – Categoria Representação.

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b>                              | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS<br/>NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>  |
|---|--|
| <b>LENTE DO<br/>MODELO PPP -<br/>CATEGORIA:<br/>REPRESENTAÇÃO</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>PRESENÇA DE ESPAÇOS COGNITIVOS E NORMATIVOS PARA POSSIBILITAR A CONSTRUÇÃO DA AÇÃO DO FATO CIENTÍFICO NO PROJETO CESS 2030, COM DIREITO DE ESCOLHA DEMOCRÁTICA PELOS REPRESENTANTES DA POPULAÇÃO LOCAL DOS PROBLEMAS A SEREM ENFRENTADOS E RESPEITADA PELO ESTADO;</i></li> <li>• <i>A EXPOSIÇÃO DE INFORMAÇÕES, DURANTE AS INTERAÇÕES, CONTRIBUIU PARA ELEVAR O NÍVEL DA COMPREENSÃO DOS SIGNIFICADOS DAS EXPERIÊNCIAS VIVIDAS PELA POPULAÇÃO LOCAL, COM DESTAQUE PARA A DISCRIMINAÇÃO SOCIAL HISTÓRICA VIVENCIADA;</i></li> <li>• <i>APESAR DOS DIVERSOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DISPONÍVEIS PARA O TERRITÓRIO, A POPULAÇÃO LOCAL AINDA APRESENTA SENSAÇÃO DE AUSÊNCIA DO ESTADO, EM FUNÇÃO DO DESCASO NO TRATO COM A SOCIEDADE LOCAL E DE DESCONTENTAMENTO COM GOVERNANTES DIANTE DOS PROBLEMAS;</i></li> <li>• <i>A ESCUTA ATIVA DO ESTADO JUNTO À SOCIEDADE LOCAL, DURANTE AS DIFERENTES FASES DO PROJETO, CONTRIBUIU PARA A GOVERNANÇA DO PROJETO CESS 2030, NO SENTIDO DA COORDENAÇÃO DAS AÇÕES E DA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS;</i></li> <li>• <i>DURANTE O PERÍODO OBSERVADO, HOVE APARENTE SUPERAÇÃO DAS CONTROVÉRSIAS E DOS CONFLITOS EXISTENTES ENTRE OS GRUPOS DE TRABALHO DOS ALUNOS DO CURSO DE EGT EM BENEFÍCIO DAS FUTURAS CONTRIBUIÇÕES PARA A VIDA DA POPULAÇÃO DO TERRITÓRIO.</i></li> </ul> |

**Fonte:** elaboração própria.

### 5.3.3 Categoria de análise: processos

A categoria processos, em relação ao modelo do Pentágono de Políticas Públicas (PPP), demanda compreensão acerca das interações que foram possíveis de ocorrer entre os atores envolvidos, cujos resultados podem ser passíveis de influências diretas ou indiretas para a ação pública (LASCOURMES, LE GALÈS, 2012). Assim, ressalta-se a análise crítica dos processos e seus fenômenos que emergiram na relação da cooperação entre o Estado e a sociedade civil, considerando a resolução dos problemas enfrentados pela comunidade do território.

Duas situações distintas foram elencadas para essa análise, a primeira referente ao projeto CESS 2030; e a segunda em relação à audiência pública observada na CLDF, sendo que ambas possuem elementos ao mesmo tempo semelhantes e diferentes, tais como a

quantidade de atores envolvidos, os interesses difusos e as controvérsias existentes (LATOURE, 2000; 2012).

O projeto CESS 2030 não se apresenta como uma arena para tomada de decisão política, mas sim como um espaço sociopolítico de construção de soluções coletivas, no qual a sociedade local foi trazida para dentro da ação governamental com interesse expresso em formar os moradores locais para atuar no processo futuro de vigilância popular pelo GDF, por meio da aproximação entre Estado e sociedade local para maior compreensão dos problemas e das realidades enfrentadas.

Este é um processo que permitiu uma atuação cooperativa para construção coletiva, dando voz aos moradores e aos trabalhadores locais e oportunizando o direito de escolha dos problemas sociais que eles desejassem atuar, visando afastar as ameaças existentes e combater os fatores de riscos sociais que assolam o território. Os representantes do Estado no projeto apresentaram-se no papel de parceiros nessa construção, demonstrando interesse com a alocação de recursos físicos, humanos e financeiros, assim como esteve presente nas ações e nas atividades junto aos representantes da comunidade local.

O episódio da audiência pública na CLDF já se encontra em um âmbito diferente do projeto CESS 2030, sendo fenômeno observado que remeteu à disputa de interesse em uma arena específica e apropriada para tal finalidade decisória. Diferentemente do projeto, que conseguiu abarcar atores das esferas executiva, legislativa, judiciária e do ministério público para a construção de soluções, a ausência de atores importantes como os da esfera judiciária foi sentida para tomadas de decisão, tendo em vista que houve encaminhamentos posteriores para que os envolvessem de forma apropriada.

A própria decisão que envolveu soluções para o território não significa que o que fora pactuado será executado, tendo em vista a complexidade da situação da comunidade de Santa Luzia, da quantidade de políticas e de atores envolvidos e dos entraves burocráticos. Como visto, a reunião ocorreu em dezembro de 2019 e quatro meses depois houve expulsão das pessoas dessa região, com remoção de barracos das áreas ocupadas ocorrida de forma não humanizada, conforme reportagem e imagens, contrariando a proposta feita pelo procurador público presente na audiência (FELIX, 2019; FERRARI, 2020).

O mapeamento realizado nesta pesquisa confirmou a diversidade de atores envolvidos no processo com representantes vinculados a diferentes poderes e setores do Estado, que junto com a sociedade local, construíram os mais diversos tipos de

conhecimentos, sejam técnicos, científicos e saberes populares, compondo uma rede sociotécnica, para atuação de forma integrada, embasadas na relação de confiança gradativamente construída, e aparentemente estabelecida, entre os membros do grupo gestor.

Foi possível perceber que a participação da sociedade local nas etapas de concepção do projeto, da construção do plano de atuação e da oficina de planejamento influenciaram a execução dos trabalhos e o delineamento das ações, tendo em vista que as suas manifestações nos espaços cognitivos do projeto CESS 2030 subsidiaram o planejamento e construção dos instrumentos utilizados nas etapas subsequentes, como visto nos resultados descritos. Cabe ressaltar que o curso e sua proposta de projeto pedagógico foram resultados de ações anteriores, produtos da interação entre o Estado e a sociedade local, uma vez que foi construído a partir das percepções e das escolhas realizadas acerca dos problemas enfrentados no território, principalmente durante a oficina de planejamento (BRAGA, 2018).

O resultado final dos trabalhos de conclusão de curso dos alunos poderá contribuir para elevar o grau de conhecimento do território, que comporá o “Plano Popular”, documento que consolidará esses documentos e gerará insumos críticos contendo o estado-da-arte dos problemas elencados pelos grupos de trabalho e propostas de intervenção na Cidade Estrutural. Registra-se que essas propostas foram realizadas a partir das pesquisas dos alunos e tais insumos podem influenciar o desenho das políticas, inclusive subsidiar tomadas de decisão a respeito de formulações para o território pela Secretaria de Estado de Saúde ou até mesmo por outras Secretarias do GDF.

Tais elementos tornam-se importantes para compreender que a ciência foi sendo construída de forma conjunta na atuação coletiva para geração de conhecimento acerca do território, diminuindo assim o nível de incerteza acerca da compreensão dos problemas vividos pela sociedade local, fato que pode contribuir para elevar a eficiência do Estado na formulação de políticas, sobretudo, o resultado desta integração pode ajudar no processo de convencimento dos decisores, uma vez que gestores do GDF estavam envolvidos e participaram ativamente do projeto (LATOUR, 2000; GEYER, 2011).

Cabe destacar que a falta de coordenação das ações entre os líderes comunitários em meio aos relatos durante a observação emerge questões importantes de falta de alinhamento de discursos, de disputas de poder e da fragmentação nas ações da comunidade no diálogo com o Estado. Essa informação obtida na pesquisa coaduna com a do trabalho realizado por

Mattos (2011), quando menciona em seu estudo, há 10 anos, as disputas internas que existiam no território da Cidade Estrutural e que, pelo visto, ainda perduram:

“(…) Os moradores da Estrutural, em decorrência dos jogos de interesses políticos, são bastante desconfiados (...) a dinâmica organizacional é feita em grupos, muitas vezes opostos ideologicamente. Cada quadra tem um prefeito comunitário – ao todo, são 21 (...) A falta de políticas públicas fez com que a própria comunidade se unisse conforme os interesses de cada morador. O resultado é uma comunidade, por fora, vista de forma homogênea e semelhante; mas, por dentro, detentora de duas principais vertentes: lideranças comunitárias x administração local (...)” (Ibidem, p. 11).

A percepção obtida a partir das opiniões emanadas pelos próprios moradores do território é que há pessoas mobilizadas com potencial, capacidade, sabedoria e inteligência no processo de se fazer política junto ao Estado, mas que houve movimentos descoordenados no interstício da regularização da Cidade Estrutural e do período atual que elevou a quantidade de líderes no território. Como exemplo, destaca-se a elevação na quantidade de prefeitos das quadras, que ganham vozes para representar os interesses das respectivas famílias que nelas vivem.

Houve falas durante o curso de Especialização que representam esse contexto: “(...) *agora todo mundo é líder (...)*”, ou ainda, “(...) *levantou o braço e se autocontemplou líder (...)*”. A aparente falta de organização e de homogeneidade nas ações pelos representantes comunitários e a própria relação da sociedade local com Administração Regional pode ter contribuído para a sensação de ausência do Estado percebida na observação.

A respeito dos conselhos existentes no território, infere-se que o não funcionamento a contento de todos os espaços de diálogo existentes e amparados legalmente podem decorrer falta de estímulo à participação social, seja por falta de interesse da sociedade local e pela falta de organização ou até mesmo por problemas políticos e ausência de estrutura apropriada para a realização das reuniões, conforme constam nas observações. Tais elementos acarretam problemas de não ocupação nos espaços formalmente criados pelo Estado e que poderiam ser utilizados de forma a trazer melhores benefícios para a comunidade local.

Dessa forma, a aparente falta de alinhamento entre líderes comunitários do território e eventual dispersividade de suas ações, além da falta de coordenação junto à Administração Regional e à comunidade local destoam do discurso contido na observação durante a

pesquisa, tendo em vista que a observação realizada apontava para a pré-disposição de cooperação com o governo para a construção conjunta de soluções para o território.

Sendo assim, a percepção é que ainda restam ruídos de comunicação entre a Administração Regional e os líderes comunitários para direcionar as ações em prol do desenvolvimento do território, a exemplo do devido funcionamento dos conselhos amparados por lei com a devida participação social nesses espaços da Cidade Estrutural, acarretando impactos na governabilidade e na governança do próprio território (PETERS, 2015; TORFING et al. 2012).

Por fim, cabe ressaltar que o fornecimento de água, de energia e de infraestrutura, políticas pleiteadas pela comunidade de Santa Luzia na audiência pública podem encontrar respaldo no plano de governo<sup>59</sup> 2019-2022 proposto pelo então candidato, hoje governador do GDF, tendo em vista que previa a universalização do abastecimento de água na cidade. Entretanto, no mesmo documento há informações contraditórias, nas quais o amparo de tais políticas pleiteadas pela comunidade de Santa Luzia seriam prioridade apenas para novas habitações no GDF, contrastando, inclusive, com o seu discurso de posse quando defendeu que seu governo seria para os pobres (POVO, 2019).

Nesse cenário, o quadro 7 apresenta a síntese dos elementos destacados dessa etapa.

**Quadro 7:** Síntese da Análise Inferencial - Categoria Processos.

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b>                                 | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>   |
|--|---|
| <p><b>LENTE DO<br/>MODELO PPP -<br/>CATEGORIA:<br/>PROCESSOS</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO CESS 2030 COMO ESPAÇO DE CONSTRUÇÃO PARA A AÇÃO COLETIVA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE COM COMPOSIÇÃO DA REDE SOCIOTÉCNICA COM ATORES PERTENCENTES A DIVERSOS PODERES DO ESTADO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO;</i></li> <li>• <i>PARTICIPAÇÃO ATIVA DA COMUNIDADE NA EXECUÇÃO DO PROJETO ELEVANDO O NÍVEL DE CONHECIMENTO ACERCA DOS PROBLEMAS VIVENCIADOS NO TERRITÓRIO, CONTRIBUINDO PARA MOLDAR A ESTRUTURA DO PROJETO PEDAGÓGICO DO CURSO E AS TEMÁTICAS QUE SERIAM TRABALHADAS PARA AS PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO NO TERRITÓRIO, A PARTIR DO USO DA CIÊNCIA EM PROL DA GESTÃO PÚBLICA;</i></li> <li>• <i>APONTAMENTOS SOBRE FUNCIONAMENTO PARCIAL DOS CONSELHOS AMPARADOS POR LEI EXISTENTES NA COMUNIDADE LOCAL QUE DEVERIAM SER OCUPADOS PLENAMENTE, FAZENDO-SE VALER DO DIREITO GARANTIDO PELO ESTADO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO TERRITÓRIO;</i></li> </ul> |

<sup>59</sup> [http://estaticog1.globo.com/2018/11/promessas/Distrito\\_Federal\\_Ibaneis.pdf](http://estaticog1.globo.com/2018/11/promessas/Distrito_Federal_Ibaneis.pdf)

- *APESAR DA APARENTE PRÉ-DISPOSIÇÃO PERCEBIDA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL JUNTO COM O GOVERNO NOS RESULTADOS, IDENTIFICA-SE UMA DESCOORDENAÇÃO DE AÇÕES PELOS LÍDERES DA COMUNIDADE COM APARENTE FRAGMENTAÇÃO E FALTA DE ALINHAMENTO JUNTO À ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E AO GOVERNO DISTRITAL, PODENDO VIR A OCASIONAR FUTURAS FALHAS NA GOVERNANÇA.*

**Fonte:** elaboração própria.

### 5.3.4 Categoria de análise: problemas enfrentados

Um dos problemas que mais emergiu nas dimensões observadas foi acerca do desemprego no território, muito em função da desativação do lixão. A percepção inicial, a partir dos relatos dos alunos durante a observação, foi que a maioria dos catadores e suas famílias ainda permaneciam no território, mesmo após sua desativação. Tal informação estava coerente com os dados colhidos junto aos relatórios de gestão dos Serviços de Limpeza Urbana - SLU (anos 2017 a 2019) e com os dados dos programas de transferência de renda (PBF e DFSM) fornecidos pela SEDES/DF. Foi possível averiguar que, de um lado, não houve aproveitamento de 84% dos catadores desligados de cooperativas, e do outro, os dados dos programas de transferência de renda apontaram que, praticamente, não houve alteração nos números de famílias beneficiadas no território (DISTRITO FEDERAL, 2019a; SLU, 2017; 2018; 2019). Isso pode significar que boa parte dos catadores e suas famílias ainda se encontram no território e podem estar ociosos.

Além das questões relacionadas à desativação, os entraves legais e burocráticos também impactam o emprego no território, como o episódio observado na relação às feiras, quando os gastos fixos para os comerciantes utilizarem o espaço da Feira Permanente acabou pesando no orçamento disponível dos feirantes. A combinação de gastos fixos e baixo número de vendas de seus produtos, segundo os relatos observados, ocasionou eventuais saídas dos feirantes desses locais. Além disso, não conseguem utilizar a praça central do território, tecnicamente o local de maior acesso na Cidade Estrutural e de fácil localização, devido ao entrave legal de não se ter feiras concorrentes devido ao limite estabelecido.

Pontua-se, que a Feira Permanente, inaugurada<sup>60</sup> em 2017, foi uma conquista para a comunidade da Cidade Estrutural, que já reivindicava melhores condições para se trabalhar como autônomo diante da atuação de maneira improvisada no território, em meio à chuva,

---

<sup>60</sup> <http://www.brasilia.df.gov.br/feira-permanente-da-estrutural/>

lama e vento. Mesmo com os problemas ocasionados pelo aluguel do espaço, esses feirantes poderiam desfrutar de um espaço coberto e ter a logística facilitada, passando a armazenar seus produtos no próprio local de forma segura e apropriada.

Outro ponto percebido diante dos resultados é que a Cidade Estrutural apresenta diversos locais que oferecem gratuitamente cursos técnicos e até mesmo cursos profissionalizantes para a população. Inclusive essa é uma das características do território, tendo em vista que somente 8% da população chegou a ingressar em nível superior ou a concluí-lo (DISTRITO FEDERAL, 2019a).

Diante disso, a discussão que emerge diante dos resultados acerca da questão do desemprego no território é justamente esse contraponto, ofertam-se cursos gratuitos para a formação técnica ou profissionalizante dos moradores locais, mas não há oportunidades de empregos na região, provocando a busca por vagas em regiões mais próximas do território, conforme o registro de quase 60% da população local (DISTRITO FEDERAL, 2019a).

Ainda sobre a questão do emprego e renda no território, os dados mostraram que a média mensal de recebimento da ajuda de custo do governo, de forma combinada entre auxílio do governo federal e distrital, para os moradores contemplados é de quase 90 reais *per capita*, valor quase limítrofe entre uma pessoa que vive em situação de extrema pobreza e de pobreza, de acordo com o Decreto n.º 9.396, de 30 de maio de 2018 (BRASIL, 2018), e que representa a situação de desigualdade social e de vulnerabilidade vivenciada de aproximadamente 12.000 pessoas do território - quase 30% da população atual (DISTRITO FEDERAL, 2019a).

Assim, a situação dos feirantes e dos artesãos no território fica ainda mais complicada ao compreender o cenário de desemprego<sup>61</sup> no país, que reflete o que ocorre na Cidade Estrutural. Dessa forma, há um impasse ocasionado entre a necessidade de vendas, a baixa atratividade de público, a redução do poder de compra de pessoas no território e os custos fixos locais dos espaços da Feira Permanente, fatos que impactam a renda dos trabalhadores autônomos no território e, conseqüentemente, o orçamento de suas famílias.

O baixo nível de empregabilidade na região, visto que há poucas oportunidades de empregos locais, é uma situação refletida na atual realidade do mercado brasileiro que apresenta taxa crescente de desocupação nos últimos 9 anos (IBGE, 2020). Tal situação pode fazer com que o dinheiro pare de circular no território, gerando um círculo vicioso de pobreza

---

<sup>61</sup> <https://cieam.com.br/queda-no-poder-de-compra-do-consumidor-afeta-industria-da-zfm>

para a sobrevivência da população local, tendo em vista os impasses apresentados como condicionadores de desigualdades para a vida das pessoas (MYRDAL, 1977).

Apesar dos objetivos dos programas de transferência de renda do Programa Bolsa Família (PBF) e do Distrito Federal Sem Miséria (DFSM) visarem o rompimento do círculo vicioso de pobreza e contribuírem para a redução da desigualdade de renda existente no território (CAMPELLO, NERI, 2013; DISTRITO FEDERAL, 2019a), o Estado precisa atuar para garantir a proteção social, por meio de incentivos de geração de emprego e de renda para a população local.

Além da questão do emprego no território, um dos problemas que mais foram elencados diz respeito à falta de participação social na atuação junto ao Estado. Dadas as devidas proporções, o caso vivenciado durante a observação no episódio ocorrido envolvendo a artesã e os representantes da Administração Local reflete o contexto do embate entre o Estado e a população local no território, como por exemplo, quando o Estado ofertou soluções habitacionais prontas, mas que não atendiam às necessidades da sociedade.

Há um hiato aparente relacionado aos representantes do Estado que formularam tais soluções habitacionais, em virtude do desconhecimento da realidade local ou pela falta de participação da comunidade na construção. Durante a observação da audiência pública na Câmara Legislativa do Distrito Federal, foram apresentados elementos que corroboraram essa afirmação, uma vez que a construção da solução não foi coletiva, informação presente nos discursos dos moradores e da representante da UnB. Ainda, ficou claro que não haveria participação social na proposta realizada ao final da audiência acerca da solução habitacional. A sociedade local participaria somente no final do processo para aceitar ou não a proposta do governo, sendo que ainda haveria o processo de ouvir, analisar e propor mudanças na proposta da UnB pelo GDF.

O fato é que a não compreensão das distintas realidades vividas cotidianamente pela população do território, essencial para a construção conjunta de propostas, prejudica o nível de conhecimento sobre os problemas e suas respectivas soluções.

Nesse contexto, o movimento de aproximação do Estado junto à sociedade torna-se fundamental para a formulação de melhores soluções políticas para os problemas complexos do território. A efetividade da política pode ser elevada quando eventuais interessados puderem também contribuir no processo de formulações ou desenhos específicos de políticas, até mesmo para elevar o nível de confiança existente (notoriamente baixo) e



facilitar o processo de tomada de decisão a respeito da solução que está sendo construída, uma vez que os atores interessados acompanharam sua evolução (BRUGUÉ, 2008; GEYER, 2011; IRVIN, STANSBURY, 2004; LIJPHART, 2012; LOTTA, FAVARETO, 2016; SEN, 2018; STACEY, 2007; TORFING et al., 2012).

Na perspectiva do laboratório de Latour para a construção do fato científico, a imersão é um procedimento necessário para que seja estabelecida, de forma prática e direta, a relação entre o Estado e a sociedade para a construção da ciência (LATOURE, 2000), sendo possível elevar o nível de detalhamento de informações para melhor compreender o problema político a partir das interações entre os atores envolvidos (LASCOURMES, LES GALÈS, 2012a; LATOUR, 2012).

Importante destacar o processo de transformação do problema público em problema político no caso de Santa Luzia, tendo em vista a mobilização de atores necessária para culminar em uma audiência pública na busca por alternativas para as dificuldades enfrentadas pela comunidade e por interpelação de atores a favor dela e que não estavam envolvidos de forma anterior (LASCOURMES, LES GALÈS, 2012a).

Os problemas estruturais existentes no território apontados na oficina de planejamento e no seminário Cidade do Futuro, além de elencados no Diário de Campo - a partir das observações junto aos alunos e do território, sobretudo os que foram colocados na audiência pública na CLDF acerca da situação dos moradores de Santa Luzia, são extensivos e necessitam do equilíbrio da atuação do Estado para promoção do desenvolvimento do território, no sentido de gerar a proteção necessária à população local (POLANYI, 2010).

A falta de recebimento de água, sob a perspectiva de direitos humanos, foi percebida como a questão mais impactante na situação enfrentada pela comunidade de Santa Luzia, pois se trata de uma necessidade básica para a sobrevivência, independentemente do estágio de seu desenvolvimento ou de suas condições econômicas e sociais (ONU, 1977).

Tal necessidade é amparada pelo Estado para que seja garantida de forma plena, principalmente quando se trata de crianças, tendo em vista o devido combate a doenças, à desnutrição e à mortalidade infantil, conforme dispositivo preconizado no artigo 24 do Decreto n.º 99.710, de 21 de novembro de 1990 e consoante à Declaração de Genebra de 1924 (BRASIL, 1990; NAÇÕES, 1924).

Destaca-se, a importância da compreensão dos fatos relacionados à falta de água e de energia no território, observados nos resultados, diante da complexidade envolvida nessa

questão, principalmente a respeito da inação do Estado e seus respectivos impactos para a comunidade em diferentes políticas, como visto na cadeia de correlações evidenciadas observadas na audiência pública.

Nesse contexto, a falta de água no território desencadeou uma série de problemas, desde a preocupação com as necessidades básicas e de higiene até o aumento da evasão escolar, já que as crianças não tinham condições de frequentar a escola. Além disso, as “crecheiras” sinalizaram que a falta de água também comprometia a limpeza dos alimentos para a realização da refeição dos alunos.

Diante da evasão escolar ocasionada pela falta de água, a frequência dos alunos foi impactada, levando ao rompimento do recebimento do benefício de programas assistenciais de transferência de renda (Programa Bolsa Família e Distrito Federal Sem Miséria), tendo em vista que a frequência escolar é condição necessária para as famílias poderem usufruir do auxílio financeiro.

A situação de desemprego que paira o território aliada à eventual falta do auxílio financeiro ocasionada pela evasão escolar podem ser impactantes para a população local que vive uma situação vulnerável e ocasionar o efeito contrário da busca pelo ideal necessário à expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida, tendo em vista a dificuldade posta para realizar a mudança social (SEN, 2018).

A realidade das famílias da região de Santa Luzia reflete um cotidiano complexo, sem poderem sair completamente de suas casas para buscar ajuda, pois além de sofrerem com a falta de água, ainda correm o risco de terem suas casas saqueadas (conforme relato de uma moradora do território durante a audiência pública).

Além disso, a falta de luz, além de comprometer a conservação dos alimentos que possuem (supondo que sejam quantidades limitadas), contribui para o aumento de ocorrências de eventuais problemas de violência física e/ou de violência sexual, como relatos dos participantes da oficina durante o processo de cartografia social acerca de casos de assaltos e estupros, em ruas sem iluminação no território.

Além desses problemas concretos relacionados à água e à energia, ainda houve o alerta de risco de genocídio por um dos representantes do território durante a audiência acerca de eventuais situações de incêndio, diante das reclamações relatadas devido à demora no atendimento pelo Corpo de Bombeiros combinadas com a presença de estruturas de madeira das casas, material que possui alta propagação de calor do fogo.

A complexidade na situação vivenciada pelos moradores de Santa Luzia que está rodeado por problemas perversos ainda possui alguns elementos a serem considerados, tais como o clima, com longo período de seca do cerrado que ocasiona baixa umidade<sup>62</sup>, e a infraestrutura do local, que não possui pavimentação (ruas de terra batida) e saneamento apropriados, ainda se utilizando de fossas sépticas rudimentares ou valas a céu aberto, sem o devido tratamento de esgoto para o local, elementos que também acarretam impactos na saúde das pessoas no local (DISTRITO FEDERAL, 2019a; KLIJN, KOPPEJAN, 2015; PETERS, 2017).

A teoria da complexidade permite contribuir com o desafio posto para a comunidade de Santa Luzia, no sentido de tentar compreender a multidimensionalidade das interações na relação entre os indivíduos e o todo, diante dos problemas já relatados aliado ao problema de conservação ambiental existente na faixa de tamponamento ocupada pelos moradores.

Para haver a construção da solução haveria a necessidade de entendimento de distintos conhecimentos e saberes que permitissem eliminar as controvérsias existentes entre Estado e sociedade para poder buscar o consenso entre as partes (MORIN, 2003; SENGE, 2006; LATOUR, 2000). E este, pelo visto, ainda não ocorreu, tendo em vista que a “caixa-preta” existente na situação dos problemas públicos na comunidade de Santa Luzia ainda não foi aberta de forma plena para alinhar todos os detalhes possíveis pelas partes envolvidas (LATOUR, 2000; 2012), impedindo, assim, a solução para o enfrentamento dos problemas, mesmo diante da aparente “vontade política” do Estado para encontrar soluções.

Portanto, o quadro 8 apresenta a síntese dos elementos mais destacados nessa etapa.

**Quadro 8:** Síntese da Análise Inferencial – Categoria Problemas Enfrentados.

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b>            | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS<br/>NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>  |
|---|--|
| <b>CATEGORIA:<br/>PROBLEMAS<br/>ENFRENTADOS</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>FATOS QUE CORROBORARAM COM A PERCEPÇÃO DE BAIXA EMPREGABILIDADE NO TERRITÓRIO; EVIDÊNCIAS APONTARAM PARA PERMANÊNCIA DE BOA PARTE DAS FAMÍLIAS DOS CATADORES NO TERRITÓRIO, MESMO APÓS A DESATIVAÇÃO DO LIXÃO DA ESTRUTURAL, E PODEM ESTAR OCIOSOS; FALTA DE VISIBILIDADE DA FEIRA PERMANENTE APONTA EVENTUAL DESEMPREGO ENTRE FEIRANTES QUE NÃO CONSEGUEM ARCAR COM AS TAXAS OBRIGATÓRIAS DO USO DO ESPAÇO, TENDO QUE RETORNAR ÀS RUAS DO TERRITÓRIO PARA VENDER; FALTA DE OPORTUNIDADE DE EMPREGO NO TERRITÓRIO PARA APROVEITAMENTO DOS EGRESSOS DE CURSOS PROFISSIONALIZANTES E TÉCNICOS EXISTENTES;</i></li> </ul> |

<sup>62</sup> <http://cerrado.museuvirtual.unb.br/index.php/meios/clima>

|  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>A PERCEPÇÃO ACERCA DA BAIXA EMPREGABILIDADE COMBINADA COM A DESIGUALDADE DE RENDA NO TERRITÓRIO APONTA PARA EVENTUAL RESISTÊNCIA DO CÍRCULO VICIOSO DE POBREZA NO TERRITÓRIO, O QUAL NÃO CONSEGUE SER SIMPLEMENTE ROMPIDO PELOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA EXISTENTES E DISPONÍVEIS NOS NÍVEIS FEDERAL (PBF) E DISTRITAL (DFSM), CONSTITUINDO ELEMENTOS MACROSSOCIAIS QUE CONTRIBUEM PARA IMPEDIR O PLENO DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO;</i></li> <li>• <i>APARENTE FALTA DE COMPREENSÃO ACERCA DA REALIDADE DA POPULAÇÃO DO TERRITÓRIO DIANTE DA FALTA DE DIÁLOGO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE ACERCA DOS PROBLEMAS EXISTENTES NO TERRITÓRIO, EM ESPECIAL NA COMUNIDADE SANTA LUZIA, COMO VISTO NO CASO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA NA CLDF EM 2019;</i></li> <li>• <i>DICOTOMIA ENTRE O DIREITO DE MORADIA E A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL AINDA NÃO RESOLVIDA DE FORMA PLENA DURANTE O PERÍODO DA PESQUISA PARA A COMUNIDADE DE SANTA LUZIA, INCLUSIVE COM SITUAÇÃO AGRAVADA PELA FALTA DE ÁGUA NO TERRITÓRIO, IMPACTANDO NA CAPACIDADE HUMANA DOS MORADORES.</i></li> </ul> |
|--|---|

**Fonte:** elaboração própria.

### **5.3.5 Categoria de análise: translação de conhecimento**

O processo de translação do conhecimento, no sentido da coexistência Latouriana, se deu a partir da compreensão dos fatos e também dos interesses entre os diferentes atores. O foco, portanto, foi elevar o nível de conhecimento do todo acerca das ações governamentais que envolvessem o Estado e a sociedade na construção do fato científico, mas, sobretudo, para compreender a geração de informações para eventuais soluções para o território da Cidade Estrutural (CALLON, 1984, LATOUR, 2000; 2012).

Foi possível perceber de forma clara o movimento de translação, como processo ocorrido no projeto CESS 2030, de acordo com o surgimento dos elementos contidos nos ensinamentos de Callon (1984), referente aos seus quatro momentos (a problematização, o despertar do interesse, o envolvimento e a mobilização), e de Straus, Tetroe e Graham (2009), referente à aplicação do conhecimento para a ação, tendo em vista os desdobramentos das fases e das interações existentes entre os atores, desde a concepção e a implementação do projeto.

Importante compreender que o sentido de transladar significa “(...) oferecer novas interpretações desses interesses e canalizar as pessoas para direções diferentes (...)” (LATOUR, 2000, p. 194), uma vez que seu processo de movimentação é lento e caracterizado pelos deslocamentos que envolvem mudanças, seja de interesses,

instrumentos, natureza ou seres humanos, de forma a gerar ações para o alcance do objetivo estabelecido (CALLON, 1984; LATOUR, 2000; STRAUS, TETROE, GRAHAM, 2009). Ao transladar, ocorrerá implicações intrínsecas no movimento para a construção do fato científico:

“(…) Isso implica desvio de rota, invenção de um elo que antes não existia e que, de alguma maneira, modifica os elementos envolvidos. As cadeias de translação referem-se ao trabalho pelo qual os atores modificam e deslocam seus vários e contraditórios interesses. A operação de translação resulta, no entanto, em uma solução aparentemente contraditória por parte do cientista, pois ao mesmo tempo que procura engajar outras pessoas para que elas acreditem (e façam parte da) na caixa-preta, aceitem-na, para que seja disseminada no tempo e espaço; ele também precisa controlá-las para que aquilo que elas adotam e disseminam permaneça mais ou menos inalterado (…)” (CAMILLIS, ANTONELLO, 2016, p. 70).

A problematização como primeiro momento da translação diz respeito à forma na qual os atores públicos chamam a atenção para investigação dos problemas existentes e como se posicionam, no sentido indispensável da compreensão e da necessidade de serem “(…) pontos de passagem obrigatória na rede de relacionamentos (…)” (CALLON, 1984, p. 204, tradução nossa), visando dar resolutividade a partir de suas percepções e intenções (Ibidem).

Foi possível perceber a problematização como elemento a partir do interesse da SES/DF no projeto de vigilância popular, tanto em relação à apresentação da concepção do projeto aos parceiros iniciais (Fiocruz e UnB) para a concretização de alianças, quanto pela questão de alocação de recursos, tratando como prioridade em sua agenda de ações, elementos característicos dos empreendedores da causa da ação pública (CALLON, 1984; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012).

O segundo momento de Callon é compreendido como o despertar do interesse, na perspectiva de ofertar a atração necessária para as relações entre os atores se solidificarem, promovendo a busca pela união de suas forças e pela harmonia dos interesses em torno de um único objetivo comum para o projeto, sob a forma de processos para a construção de uma identidade (CALLON, 1984).

Nos documentos analisados de *corpora* e nos resultados do processamento de dados do *software* IRaMuTeq, foi possível verificar que os distintos interesses acerca de formular e estudar políticas para gerar conhecimentos, tanto pela academia quanto pela pesquisa, puderam ser harmonizados com as intenções do CESS 2030, no sentido de criar um projeto que envolvesse o sistema pesquisa-ensino-ação para aplicação da ciência

concomitantemente à gestão pública, tendo em vista a ação governamental inicial acerca do projeto de vigilância popular (DISTRITO FEDERAL, 2017a).

Registra-se que o interesse dos atores locais, expressado na qualidade dos representantes da RSL, também foi despertado, considerando, principalmente, o processo relacionado à concepção do projeto, quando a educação foi o elemento condutor que refletiu o desejo da população local de se capacitar e utilizada como o elemento direcionador para elaboração do curso de Especialização em Governança Territorial.

Nesse contexto, cabe destacar que a conjuntura existente à época também pode ter contribuído para chamar a atenção dos atores públicos e privados para aplicação do projeto na Cidade Estrutural diante de duas situações. A primeira foi que o território, conforme publicação INESC (2019), se destaca em relação às outras cidades na região do DF quando se trata de situação de vulnerabilidade: “(...) percebemos nitidamente o quanto esse território é desigual, pois além da mais baixa renda, a Estrutural também é a mais negra e a cidade mais desprovida de políticas públicas (...)” (INESC, 2019, p. 24). A segunda é que a desativação do maior aterro da América Latina ocorria concomitante ao início do projeto de vigilância popular, sendo possível elemento para a escolha do território como piloto diante da visibilidade que ocorria à época (PURCHASE, 2018).

O terceiro momento da translação diz respeito ao envolvimento, ou seja, a forma na qual há a separação de papéis e de responsabilidades dos partícipes na busca pela essência da ação cooperativa e das devidas estratégias de coordenação e de convencimento diante da interação entre eles: “(...) conjunto de negociações multilaterais, provas de força e artifícios que acompanham os interesses e permitem que tenham sucesso (...)” (CALLON, 1984, p. 211).

Todo o processo inicial, em relação à concepção do projeto e da ativação de redes, referente aos passos realizados para proceder com devido envolvimento dos atores, sejam públicos ou privados, foi essencial para promover o devido engajamento, com destaque para a alocação de recursos para garantir a continuidade do projeto. O estabelecimento de parcerias com a academia e com a área de pesquisa na atuação conjunta com a gestão pública foi um passo importante para pensar o desenho do projeto e como ele poderia ser melhor aproveitado, diante da necessidade do GDF de se buscar um projeto replicável a outros territórios e construir uma solução que contribuísse com sua atuação com a sociedade,

conforme verificado nos documentos de cooperação e nos resultados descritos (CALLON, 1984; DISTRITO FEDERAL, 2017c; 2018).

Assim, o processo de envolvimento dos atores, por meio da ativação de redes, contribuiu para o engajamento da Rede Sociotécnica Local (RSL), inclusive na compreensão pelo governo de uma necessidade existente no local que era a busca pela formação, culminando em uma solução relacionada à política de educação como forma de capacitar os moradores locais para se tornarem pesquisadores populares, procedendo com o empoderamento do cidadão no sentido de permitir a participação ativa no projeto e na realização dos apontamentos necessários acerca dos problemas que a sociedade local enfrentava (BRAGA, 2018; CALLON, 1984).

Esse movimento de conhecimento inicial entre Estado e sociedade foi importante para estabelecimento de confiança entre os atores, processo essencial para garantir o sucesso das ações governamentais no projeto CESS 2030, principalmente porque a Estrutural pode ser compreendida como um laboratório de pesquisa, conforme apontado na pesquisa de campo diante dos projetos de extensão acadêmica e de instituições sociais (BRUGUÉ, 2008; CALLON, 1984; IRVIN, STANSBURY, 2004; RØISELAND, VABO, 2016; TORFING et al., 2012).

Conforme resultados descritos, pode-se observar que, na medida em que as ações ocorriam com a participação da sociedade, a confiança entre os atores estava sendo reforçada, inclusive, as próprias presenças das autoridades das instituições públicas podem ter sido um fator que permitiu reforçar essa ligação, no sentido de transparecer o comprometimento com o projeto, comprovado também pelas alocações de recursos para a continuidade das ações, além da busca por fomentos para a implementação do projeto (BRAGA, 2018; DISTRITO FEDERAL, 2017c; 2018; FIOCRUZ, 2018a).

O quarto momento da translação acarreta o entendimento acerca do processo de convencimento dos atores da rede para atuarem na direção do objetivo estabelecido, de forma a concentrar os esforços para a conquista (CALLON, 1984). Há uma passagem na obra de Callon que expressa a compreensão da translação, com destaque para a mobilização:

“(…) A translação é um processo antes de ser um resultado. É por isso que falamos de momentos que, na realidade, nunca são tão distintos como neste artigo. Cada um deles marca uma progressão nas negociações que resultam na designação de porta-vozes legítimos (...) a problematização, que era apenas uma mera conjectura, foi transformada em mobilização (...)” (Ibidem, p. 224, tradução nossa).

As fases iniciais da construção da rede sociotécnica do projeto, com a definição de um grupo gestor para fomentar as ações, sobretudo proporcionar escolha de atores que pudessem contribuir com o projeto foi importante para a mobilização, inclusive a aproximação junto ao Instituto Federal de Brasília (IFB) pelas instituições iniciais signatárias do projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 (CESS 2030) para a formação de alianças que dessem sustentabilidade ao projeto de vigilância popular (CALLON, 1984; IFB, 2019).

Cabe ressaltar que a translação de conhecimento do projeto CESS 2030, sobretudo antes de ser um resultado, foi um processo no qual houve demarcações de progressos nas negociações entre os atores, fato ocorrido e percebido nos resultados apresentados quando os interesses da Secretaria de Estado de Saúde do DF, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), da Universidade de Brasília, do Instituto Federal de Brasília (IFB) e da Rede Sociotécnica Local puderam convergir para a construção do objetivo comum relacionado ao projeto, o que expressa os esclarecimentos de eventuais controvérsias e a zona de concordância encontrada entre os atores (BRAGA, 2018; CALLON, 1984; LATOUR, 2000; 2012; MARTINS, 2013).

Os resultados descritos do processo de construção conjunta do planejamento estratégico para o futuro do território, ocorrido em 2018, refletem o processo de translação de conhecimento. Tal momento pode ser destacado dentro do projeto CESS 2030, pois foi possível que os representantes do Estado apresentassem seus objetivos aos da comunidade local, que, por sua vez, apresentaram a realidade dos problemas existentes aos representantes do Estado para devida apropriação de elementos que, eventualmente, não seriam possíveis de perceber sem o devido diálogo (BRAGA, 2018; TORFING et al, 2012; CALLON, 1984).

Inclusive, houve apresentação de elementos de representação social e seus respectivos significados para contextualização da situação vivida pela comunidade do território, fonte rica de informações que, junto com os resultados da oficina, puderam contribuir com os desdobramentos que moldaram a construção do projeto pedagógico do curso de EGT e, conseqüentemente, com a gestão do projeto (BRAGA, 2018; IFB, 2019; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012).

Se em relação ao macrossocial foi possível ter esse tipo de percepção, nos aspectos individuais, em consonância com os resultados do curso, também apresentou apontamentos que expressassem os quatro momentos de translação de Callon (1984). Para a elaboração do



curso, no sentido de sua problematização, o rol de dificuldades enfrentadas pela população local foi percebido na primeira reunião de construção do plano, na oficina de planejamento e no plano de ação, subsidiando a construção da proposta pedagógica e orientando as temáticas que seriam trabalhadas pelos grupos em sala de aula para a produção de pesquisa e construção de propostas de intervenção para o território, conforme resultados apresentados (CALLON, 1984).

Os atores envolvidos nesta fase do curso também tiveram que superar incertezas no processo de convencimento. Do lado dos atores público podem ser destacadas: a preocupação do andamento do curso acerca da resposta que seria dada pelos estudantes; as dúvidas que, porventura, pairavam sobre o nível de compreensão e de discussão entre os alunos diante da diferença do nível de escolaridade; as controvérsias existentes diante das diferenças emergidas entre os alunos na separação dos grupos; a capacidade de realização do curso, tendo em vista o cenário sociopolítico dinâmico e de escassez de recursos.

Em relação aos alunos também poderia haver incertezas, tais como as que foram percebidas nos resultados descritos: o nível de aceitação de distintas opiniões e posicionamentos ideológicos que culminaram em conflitos internos; apesar do curso ser gratuito, a incerteza de boa parte dos alunos em conseguir ter a assiduidade necessária, diante de eventuais imprevistos e de suas realidades socioeconômicas, tendo em vista os gastos com deslocamentos e alimentação nos dias de aula; e ter a compreensão necessária das temáticas exigidas pelo curso, apresentando notas e entregando trabalhos a contento para a obtenção do diploma.

Ainda, destaca-se o processo de apropriação de conhecimento ocorrido pelos alunos do curso em temáticas que não lhe eram familiares tais como: o uso da ciência para produção de pesquisa; a compreensão da linguagem técnica no que tange ao governo e às políticas públicas, de forma a ter familiaridade com os termos técnicos utilizados, visando aprender mais sobre as terminologias utilizadas e serem mais assertivos ao dialogarem com o Estado; e, sobretudo, a compreensão acerca da Agenda 2030 e de sua importância para o desenvolvimento do território.

Conforme percebido nos resultados descritos, foi possível compreender que houve evolução de entendimento pelos alunos acerca da Agenda 2030 de forma gradativa, principalmente sobre como ela pode ser utilizada a favor do território, no sentido de ser uma pauta internacional para pleitear políticas para o seu desenvolvimento.

Importante notar que a translação de conhecimento se deu realmente como um processo, dinâmica de ações para averiguar a necessidade de produzir maior interação ou dar mais visibilidade ao projeto, conforme ocorrido durante a etapa do Seminário Cidade do Futuro, quando foram inseridos novos atores-rede vinculados aos poderes legislativo, judiciário e do Ministério Público, os quais engajaram-se à rede na conquista do objetivo principal estabelecido pela SES/DF (CALLON, 1984; LATOUR, 2000; TORFING et al, 2012).

Também foi possível perceber que o Estado, ao dar voz à população local por meio dos representantes da Rede Sociotécnica Local para expressarem suas opiniões acerca dos problemas vivenciados, fez com que a percepção acerca do relacionamento de poder existente fosse minimizado, elemento importante para a translação, pois permitiu que os cidadãos obtivessem (...) o direito de expressar e representar os muitos atores silenciosos do mundo social e natural que mobilizaram (...), de forma a gerar mais aproximação e sinergia entre os atores-rede (CALLON, 1984, p. 224, tradução nossa; TORFING et al., 2012).

Todo o processo de aprendizagem ao longo dos quatro momentos de translação pode ser percebido no projeto CESS 2030, o qual culminou na transformação de uma ideia inicial com difusas interpretações de distintos interesses dos atores, em uma possibilidade de atuação conjunta entre Estado e sociedade na construção cooperativa de soluções para o território da Cidade Estrutural (CALLON, 1984; STRAUS, TETROE, GRAHAM, 2009).

Esse processo de translação de conhecimento para a ação no projeto CESS 2030 pode contribuir para elevar os resultados de saúde da SES/DF no âmbito governamental, a partir da atuação pelos pesquisadores locais na Sala de Cooperação Social, transformando o conhecimento produzido na atuação do Estado e da sociedade em melhores performances públicas de forma prática (LATOUR, 2000; STRAUS, TETROE, GRAHAM, 2009).

As propostas construídas nos trabalhos de conclusão de curso, as quais seriam embasadas a partir de busca de evidências científicas para eventuais intervenções nas temáticas dos problemas sociopolíticos do território, podem contribuir para subsidiar as decisões pelos gestores da SES/DF, além de servir de insumos para gestores de outras áreas do GDF, diante da diversidade das temáticas presentes e da necessidade de integração de políticas para o território.

Portanto, o quadro 9 apresenta a síntese dos elementos mais destacados nessa etapa.

**Quadro 9:** Síntese da Análise Inferencial – Categoria Translação de Conhecimento

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b>                 | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS<br/>NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>  |
|--|--|
| <b>CATEGORIA:<br/>TRANSLAÇÃO DE<br/>CONHECIMENTO</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>MOVIMENTO DE TRANSLAÇÃO DE CONHECIMENTO PODE SER AVERIGUADO TANTO PARA O ÂMBITO MACRO DO PROCESSO QUANTO PARA PERSPECTIVA INDIVIDUAL DOS ATORES-REDE QUE COMPUSERAM O PROJETO CESS 2030, CULMINANDO NO PROCESSO DE APRENDIZAGEM PARA A AÇÃO GOVERNAMENTAL;</i></li><li>• <i>A ATUAÇÃO CONJUNTA E COOPERATIVA ENTRE OS ATORES REPRESENTANTES DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL, COM A DEVIDA CONSTRUÇÃO DE CONSENSO NO PROJETO, SUSTENTADA PELAS RELAÇÕES DE CONFIANÇA ESTABELECIDAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL ESTIMULADA PARA A BUSCA POR SOLUÇÕES FORAM ESSENCIAIS PARA O ALCANCE DAS ETAPAS PROPOSTAS DA CONSTRUÇÃO DO FATO CIENTÍFICO;</i></li><li>• <i>HOUVE ZONA DE CONVERGÊNCIA DE INTERESSES ENTRE OS ATORES-REDE, FATO QUE CONTRIBUIU PARA O DESENHO DA PROPOSTA DO PROJETO CESS 2030 NO DECORRER DA EXECUÇÃO, A PARTIR DA ESCUTA ATIVA JUNTO AOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE LOCAL DO TERRITÓRIO;</i></li><li>• <i>NIVELAMENTO CONCEITUAL ACERCA DA APRENDIZAGEM DOS ALUNOS DO CURSO QUE ATUARÃO COMO PESQUISADORES POPULARES, NO QUE TANGE À ELEVAÇÃO NO NÍVEL DE COMPREENSÃO DE TERMOS TÉCNICOS UTILIZADOS PELO ESTADO ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUANDO FOREM ATUAR NA DEFESA DO TERRITÓRIO EM FUTUROS DIÁLOGOS EM ESPAÇOS DE GOVERNANÇA.</i></li><li>• <i>NIVELAMENTO CONCEITUAL ACERCA DA APRENDIZAGEM EM RELAÇÃO AOS REPRESENTANTES DO ESTADO, AO SE APROXIMAR DA LINGUAGEM POPULAR PARA COMPREENDER E ASSIMILAR MELHOR OS PROBLEMAS EXISTENTES NO TERRITÓRIO DA CIDADE ESTRUTURAL.</i></li></ul> |

**Fonte:** elaboração própria.

### **5.3.6 Categoria de análise: instituições**

A análise dessa categoria emergiu a partir dos resultados, com destaque para aqueles processados pelo *software* IRaMuTeq e das informações contidas nas descrições analíticas referentes às dimensões atores e processos. Cabe destacar que as instituições podem ser compreendidas como as normas ou as diretrizes governamentais estabelecidas, as quais ditam as regras que permeiam interações e coordenações das atividades entre os atores envolvidos na ação pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012a).

Sobretudo, será dada atenção especial à Teoria Ator-Rede (TAR) nesse subcapítulo, tendo em vista a compreensão construtivista e da confluência agregada à lógica dos atores

humanos e não-humanos acerca da simetria existente entre natureza e sociedade, caracterizando elementos híbridos que dão sentido à ação e à construção do fato científico, sob o ponto de vista de Latour (2012).

Cabe destacar o importante elemento da expressão dos interesses por meio textual que diz respeito à relação conceitual atores humanos e não-humanos, elementos esses que contribuem para a percepção de eventuais controvérsias existentes diante da construção do fato científico (DAROIT, 2007; LATOUR, 2012).

O ator não-humano se apresenta como um elemento participativo de compreensão do curso da ação, sobretudo acerca de sua importância durante a trajetória e condução da ação, indispensável para dar sentido a ela, caracterizando-o como ator-rede que não age sozinho diante da composição do todo:

“(…) o não-humano não está envolvido na polêmica ciência/política, ele é o objeto liberado e que pode representar a natureza sem correr o risco de socializá-la. Da mesma forma, o humano não é o sujeito que pode ser “coisificado”, o humano é o sujeito liberado dessa mesma polêmica ciência/política. Se, segundo a Constituição moderna, sujeito e objeto não podem se associar, humanos e não-humanos podem, constituindo os híbridos. Os não-humanos, assim como os híbridos e os humanos, são atores que desempenham um papel no desenrolar da ação (…)” (DAROIT, 2007, ps. 44/45).

Destaca-se a compreensão sobre atores humanos e não-humanos como a relação entre os indivíduos e as instituições, as que representam as regras estabelecidas na atuação cooperativa entre o Estado e a sociedade, tendo em vista que tal relação é moldada em consonância com suas ações e como elas possuem a capacidade de influenciar o jogo e, até mesmo, mudar as normas ou eventuais estratégias para gerar melhores ou piores resultados a depender das escolhas (LATOUR, 2012; OSTROM, 2008).

Em relação às regras relacionadas aos atores não-humanos, é importante explicar que também podem ser alteradas pelos respectivos membros decisores no desenrolar de um percurso, diante de “(…) combinações que funcionem juntas de forma mais eficaz do que outras combinações em um determinado ambiente (…)” (OSTROM, 2008, p. 29, tradução nossa) e que refletem uma mudança política:

“(…) Sempre que os indivíduos concordam em adicionar uma regra, alterar uma regra ou adotar o conjunto de regras proposto por outra pessoa, eles estão conduzindo um experimento de política. Além disso, a complexidade do mundo biofísico em constante mudança combinada com a

complexidade dos sistemas de regras significa que qualquer mudança de regra proposta enfrenta uma probabilidade não trivial de erro (...)” (Ibidem, p. 29, tradução nossa).

Diante disso, o papel dos atores não-humanos, como os documentos legais que carregam as regras, vincula-se à manifestação do interesse e da relevância existente e são refletidas por uma ou mais autoridades, em detrimento de uma população inteira, sendo que, dependendo das dimensões onde as regras foram aplicadas pode haver mudanças eficazes ou não, sendo o processo moroso e com risco de haver controvérsias e dificuldades nas interpretações dos resultados obtidos (LATOUR, 2012; OSTROM, 2008).

Nesse cenário, a busca pelo equilíbrio entre as instituições (como atores não-humanos) se torna essencial, diante dos distintos comportamentos e racionalidades individuais existentes, mas que podem apresentar imprevisibilidade nas respostas para as ações necessárias, que tornaria vital a busca por “(...) padrões regularizados de interação (...)” (CRAWFORD, OSTROM, 1995, p. 582), tendo em vista a motivação pelo alcance do objetivo comum à rede (Ibidem).

Portanto, a compreensão aqui trazida diante da relação entre os atores-rede, sejam atores humanos ou não humanos, remete à perspectiva das instituições como reflexo das normas e das regras do jogo, baseada no compartilhamento de percepções dos indivíduos e de seus comportamentos diante de determinadas situações:

“(...) para entender porque existem alguns padrões regularizados de interação, precisa ir além das relações imediatas de meios-fins para analisar as crenças compartilhadas de um grupo sobre obrigações normativas (...) para compreender os padrões regularizados de interação afetados por regras, é preciso examinar ações e resultados que as regras permitem, exigem ou proíbem e os mecanismos que existem para aplicá-las (...)” (Ibidem, p. 583, tradução nossa).

Assim, cabe destacar que, apesar da limitação referente à análise das regras informais nesse estudo, foi possível realizar análise em relação às regras formais contidas no rol de documentos e diretrizes estabelecidas para o projeto CESS 2030. Foi possível perceber ainda a redução da centralidade que geralmente é demandada pelo Estado para aproximar o diálogo de forma horizontal junto à sociedade local, no sentido da construção cooperativa por meio da escuta ativa e do estímulo à participação social nos espaços cognitivos que foram promovidos nos diversos momentos ao longo do projeto (BRAGA, 2018; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012; TORFING et al., 2012).

Ressalta-se que o movimento da Agenda 2030, de um nível global a um local como apresentado nos resultados do processamento de dados do *corpus 1*, reflete essa análise, no qual foram possíveis verificar os desenhos contidos nas polaridades esquerda (classes 1 a 4) e direita (classe 5) do desenho do plano fatorial por correspondência, tendo em vista a distinção entre o que seriam os componentes burocrático e organizacional das polaridades.

Pelo componente burocrático, é possível compreender a relação dos documentos legais como atores não-humanos, que contém elementos importantes para estabelecer a ordem comportamental necessária à execução do projeto e que nortearam as relações das interações dos atores-rede, além de contribuir para definir as intenções do Estado e os instrumentos inicialmente propostos (LATOURET, 2012).

Foi possível identificar relações intergovernamentais entre os atores do Estado, como as Secretarias do GDF (Saúde, Desenvolvimento, Educação, Meio Ambiente), os departamentos da UnB (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM - e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU) e da Fiocruz (Presidência e Gereb), que atuaram por diversas vezes com natureza horizontal, de forma a promover a integração dos atores-rede (TORFING et al., 2012).

Foi possível detectar de modo claro nos resultados que a Administração Regional do território não se envolveu de maneira plena no projeto CESS 2030, haja vista que não foi encontrada nenhuma formalização para acordos ou projetos de cooperação ou parceria com os demais. Foi observada somente uma participação pontual com seus representantes na oficina de planejamento em 2018, reforçando a dificuldade de se estabelecer as articulações necessárias entre os representantes do governo local junto aos outros atores de forma mais incisiva, fato que poderia contribuir para o desenvolvimento do território por meio da aproximação com a população local.

A construção da ação existente em relação ao projeto CESS 2030 permitiu verificar que a institucionalização da Agenda 2030 junto às organizações envolvidas se deu a partir das publicações dos documentos e dispositivos governamentais pelo Governo Federal (Decreto n.º 8.892/2016), pelo GDF (Decretos n.º 38.006/2017 e n.º 39.322/2018) e pela Fiocruz (Portarias 773/2017 e 105/2018). Tais documentos foram compreendidos como atores não-humanos, pois apresentam a coexistência na relação entre as formalizações das estratégias de atuação das instituições e apresentação de seus interesses, os quais podem

garantir a visibilidade acerca de um acordo global que poderá ser referência para atuação sustentável nos próximos anos (LATOURE, 2000, 2012).

Pelo lado do componente organizacional, foi possível perceber como se deu o processo organizativo e constitutivo da ação da implementação da Agenda 2030, que partiu de uma ideia que se concretizaria no território, a partir de atividades e oficinas em espaços cognitivos e normativos. Tal processo fora compreendido como translação de conhecimento, por meio dos atores-rede que contribuíram para a construção do fato científico, diante do jogo de interesses existentes, tanto pelo lado do Estado quanto pelo lado da sociedade local (CALLON; 1984 LATOUR, 2000; 2012).

Interessante ressaltar a leitura percebida acerca de duas controvérsias institucionais existentes, a partir das distintas e manifestas intenções materializadas na qualidade de publicações de documentos governamentais de implementação da Agenda 2030 pelos representantes do governo federal.

De um lado, a gestão anterior do governo federal apoiou sua implementação e internalização por meio da publicação que constituiu a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - CNODS (Decreto n.º 8.892/2016), demonstração pública da intenção de utilizar a Agenda 2030 como norteadora das ações governamentais e que inspirou a publicação da intenção do próprio GDF em também utilizá-la para suas ações (Decreto n.º 38.006/2017). Do outro lado, a gestão atual do governo federal que manifestou o não interesse em ter a pacto global como referência, diante da publicação de extinção de colegiados (Decreto n.º 9.759/2019), que acabou deslegitimando a atuação da CNODS, além da sequer menção textual da Agenda 2030 ou dos 17 ODS no documento de planejamento estratégico governamental que guiará o país até o ano de 2023 (Lei n.º 13.971/2019) diante do veto presidencial publicado por meio da Mensagem n.º 743, de 27 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019c; 2019d).

Apesar das distintas posições dos governos, foi possível que o GDF continuasse com seus interesses e estratégias de forma ativa em função do federalismo existente no país, forma na qual o Estado é organizado em entes federados, mas que gozam de autonomia na atuação administrativa, financeira, tributária e política, sendo que cada ente distintamente apresenta suas prioridades e intenções diante da descentralização de poder autorizada, apesar de serem vinculados ao governo central por meio de um pacto de organização (GADELHA, 2018).

Nesse sentido, os representantes do GDF além de sustentar a Agenda 2030 como prioritária para seu governo (Lei 6.490/2020), ampliou suas intenções sob o ponto de vista do desenvolvimento sustentável até 2060, diferente do posicionamento da atual gestão do governo federal (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Assim, apesar da controvérsia existente, o componente organizacional integrado com o componente burocrático dos resultados percebidos no plano fatorial apresentam a importância do amparo legal para a continuidade das ações no contexto da implementação da Agenda 2030, sob o ponto de vista do desenvolvimento sustentável e da redução de desigualdades no país, e como esse fato corrobora e impacta positivamente a governança do projeto CESS 2030, sobretudo, a construção do fato científico diante dos documentos que deram a sustentação necessária para o desenvolvimento da ação (LATOURE, 2000; 2012).

Ademais, o federalismo existente deu o amparo legal para superar as falhas de políticas existentes acerca da implementação da Agenda 2030 e da garantia de continuidade do projeto CESS 2030:

“(...) As falhas de política dentro do governo também podem estimular os formuladores de políticas a buscar alternativas, como maior uso de atores não governamentais. Novamente, especialmente em situações de formulação de políticas, nas quais o setor público historicamente tem sido o ator dominante, as falhas políticas podem produzir um comportamento de busca significativo em que novas alternativas são consideradas (...)” (PETERS, 2015, p. 272, tradução nossa).

Sob o ponto de vista do desenvolvimento como liberdade, ter instituições fortes que permitam superar eventuais falhas políticas no sistema econômico hegemônico do capitalismo pode contribuir para superar desafios em relação às populações em situação de vulnerabilidade existentes e auxiliar na elevação das capacidades humanas no país:

“(...) Os grandes desafios que o capitalismo enfrenta no mundo contemporâneo incluem problemas de desigualdade (especialmente de pobreza esmagadora em um mundo de prosperidade sem precedentes) e de “bens públicos” (ou seja, os bens que as pessoas compartilham, como o meio ambiente). A solução desses problemas quase certamente requererá instituições que nos levem além da economia de mercado capitalista (...)” (SEN, 2018, posição 5.446 de 8.126, edição da versão Kindle).

A perspectiva relativa ao desenvolvimento como liberdade possui a compreensão da atuação equilibrada entre o desenvolvimento econômico e o social, tendo em vista a contínua busca por riqueza que orienta a atuação da maioria dos países, contudo, traduzindo os lucros



obtidos em maior quantidade de políticas sociais, visando compensar a desigualdade que assola o mundo, não sendo diferente no país (SEN, 2018). Diante disso, as instituições do projeto CESS 2030 surgem com esse papel importante, em destaque para dois componentes do grupo gestor, as quais se apresentam como empreendedoras da causa: SES/DF e Fiocruz (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a).

O próprio arranjo institucional e metodológico desenhado para o projeto CESS 2030 pode contribuir para a proposta do desenvolvimento como liberdade, tendo em vista a possibilidade na qual, a partir do diálogo promovido pelo Estado e pelo curso de EGT, os atores sociais podem elevar suas liberdades políticas, componente das capacidades básicas, por meio da atuação na governança o território diante da ocasião de intervenção nos riscos sociais e nas ameaças existentes às condições de vida relacionadas à população local (DISTRITO FEDERAL, 2018; SEN, 2018). O trecho a seguir da obra de Sen (2018) sintetiza a lógica defendida pelo projeto:

“(...) A importância da liberdade política como parte das capacidades básicas já foi exposta nos capítulos anteriores. Com razão valorizamos a liberdade formal e a liberdade substantiva de expressão e ação em nossa vida, não sendo irracional que seres humanos — criaturas sociais que somos — valorizem a participação irrestrita em atividades políticas e sociais. Além disso, a formação bem informada e não sistematicamente imposta de nossos valores requer comunicação e diálogo abertos, e as liberdades políticas e direitos civis podem ser centrais para esse processo. Ademais, para expressar publicamente o que valorizamos e exigir que se dê a devida atenção a isso, precisamos de liberdade de expressão e escolha democrática (...)” (Ibidem, p. 3.142 de 8.126, edição do Kindle).

Cabe destacar, sob o ponto de vista da Teoria Ator-Rede (TAR) e da compreensão da trajetória da ação realizada, que os documentos firmados de parcerias (Convênio 001/2017 e Acordo de Cooperação Técnica 71/2017) entre as instituições empreendedoras foram interpretados como atores não-humanos da rede, elementos importantes utilizados para a institucionalização da Agenda 2030 por meio de seus representantes. Tais documentos foram fundamentais para o respaldo legal das atividades, além de estabelecer as diretrizes que guiaram as interações entre os demais entes, com destaque para a garantia de orçamento por meio da alocação e da busca por recursos (FIOCRUZ, 2018a; CNPq, 2019) e que refletiu a continuidade das atividades do projeto (DISTRITO FEDERAL, 2017a; 2017f; LATOUR, 2000; 2012).

Portanto, o quadro 10 apresenta a síntese dos elementos mais destacados nessa etapa.

**Quadro 10:** Síntese da Análise Inferencial – Categoria Instituições

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b>                         | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS<br/>NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>  |
|--|--|
| <b>LENTE DO MODELO<br/>PPP - CATEGORIA:<br/>INSTITUIÇÕES</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>ESTABELECIMENTO DE NORMAS E DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS PELAS INSTITUIÇÕES COMO REGRAS DO PROJETO, AS QUAIS PERMEARAM AS INTERAÇÕES OCORRIDAS E AS COORDENAÇÕES DAS ATIVIDADES ENTRE OS ATORES ENVOLVIDOS NA AÇÃO PÚBLICA;</i></li><li>• <i>ESTABELECIMENTO DE CONFLUÊNCIA AGREGADA À LÓGICA DOS ATORES HUMANOS E NÃO-HUMANOS NO PROJETO ACERCA DA SIMETRIA EXISTENTE ENTRE NATUREZA E SOCIEDADE, CARACTERIZANDO ELEMENTOS HÍBRIDOS, QUE FEZ DAR SENTIDO À AÇÃO E À CONSTRUÇÃO DO FATO CIENTÍFICO;</i></li><li>• <i>ATUAÇÃO DO PROJETO PODERIA GERAR MAIS BENEFÍCIOS SE HOUVESSE PARCERIA COM A ADMINISTRAÇÃO LOCAL, DESDE QUE FOSSE REALIZADO O DEVIDO PROCESSO DE COORDENAÇÃO DOS REPRESENTANTES PARA O DIÁLOGO JUNTO AOS ATORES-REDE DO PROJETO, TENDO EM VISTA O DISTANCIAMENTO EVIDENCIADO ENTRE GOVERNO LOCAL E SOCIEDADE NO TERRITÓRIO;</i></li><li>• <i>APROXIMAÇÃO PARA O DIÁLOGO REALIZADA DE FORMA HORIZONTAL JUNTO À SOCIEDADE LOCAL, NO SENTIDO DA CONSTRUÇÃO COOPERATIVA DO PROJETO POR MEIO DA ESCUTA ATIVA E DO ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS ESPAÇOS COGNITIVOS PROMOVIDOS.</i></li></ul> |

Fonte: elaboração própria.

### 5.3.7 Categoria de análise: resultados

A categoria resultados remete aos efeitos resultantes do processo de ação pública, de forma a compreender se determinada política obteve sucesso ou não em sua implementação (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a). A percepção é que o projeto CESS 2030 constituiu-se como uma pesquisa-ação, aplicável a projetos para a promoção de mudanças ou transformações (TRIP, 2009). Nessa linha apresentada de transformar o conhecimento em insumos estratégicos para subsidiar determinada tomada de decisão relacionada à formulação ou avaliação de políticas públicas, o projeto CESS 2030 utilizou-se de pesquisa científica, num sentido amplo de quaisquer estudos, dentro de diversos campos de atuação.

Pode-se dizer que, nos últimos anos, muitas das soluções pensadas em prol de políticas públicas para a sociedade, referentes a problemas reais, foram publicadas em periódicos e contribuíram significativamente para a ampliação do debate sobre diferentes temáticas nas academias. No entanto, esse conhecimento gerado, em sua grande maioria com origem em pesquisas realizadas para elaboração de trabalhos de conclusões de cursos,

dissertações e/ou teses, não foi aplicado de forma prática, deixando de contribuir para a solução de problemas concretos (BAUMGARTEN, MACIEL, SOBRAL, 2012; BERTERO, CALDAS, WOOD, 1999).

Essa lacuna, que distancia produção do conhecimento e sua aplicabilidade é resultado da falta de mediação entre instância produtora e sociedade, sendo que o conhecimento gerado é consumido, na maioria das vezes, pela própria academia (BAUMGARTEN, MACIEL, SOBRAL, 2012; BERTERO, CALDAS, WOOD, 1999). E mesmo com grande parte da produção de conteúdo advir de estudos, técnicas, processos ou temáticas que atenderam a alguma demanda do mercado, muitas vezes esse conhecimento se restringiu ao campo de trabalho dos próprios acadêmicos.

Dessa forma, o projeto CESS 2030 surgiu como uma alternativa sociopolítica de redução do distanciamento entre a produção do conhecimento e sua aplicação prática, tendo em vista que a construção do fato científico ocorreu de forma cooperativa entre Estado e sociedade. Ainda, gerou efeitos, tanto na elevação do nível de conhecimento sobre os problemas quanto pela escolha que foi dada aos moradores acerca das políticas que seriam enfrentadas no território, além do próprio empoderamento do cidadão e a elevação de sua capacidade para influenciar decisões que dizem respeito à elevação da qualidade de vida de sua população por meio dos espaços cognitivos e normativos criados para a atuação em conjunto (BAUMGARTEN, MACIEL, SOBRAL, 2012; BERTERO, CALDAS, WOOD, 1999; LATOUR, 2000; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; TORFING et al., 2012).

Registra-se que os resultados da ação pública relacionados ao período da vigilância popular após a formação dos pesquisadores populares e a sua futura relação com os representantes da SES/DF, no que tange ao monitoramento de indicadores e na atuação da política, assim como os resultados e os impactos sociais que podem ser acarretados para o enfrentamento da situação de vulnerabilidade da população do território, não poderão ser vistos até a finalização desta tese, mas poderão ser elementos importantes para estudos futuros para a avaliação dessa política.

Nesse contexto, houve três resultados práticos a serem destacados, embasados tanto pelas descrições analíticas quanto pelos registros no Diário de Campo e pelos dados públicos obtidos: a própria Especialização realizada no território; uma proposta de projeto elaborada por alunos desse curso em relação a um edital de fomento para combate à pandemia da Covid-19 em territórios, em benefício da população local e que foi contemplada; e o

direcionamento da construção de um Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas (CAPS/AD) para o território.

O primeiro resultado trazido diz respeito à própria realização da Especialização em Governança Territorial (EGT) na Cidade Estrutural, tendo em vista que foi o primeiro curso de pós-graduação *lato sensu* ocorrido dentro do espaço geográfico do território, em função de haver cursos profissionalizantes ou técnicos e até mesmo formação em curso superior (IFB<sup>63</sup> oferece formação de licenciatura em matemática no Campus Estrutural desde 2015).

Nos resultados, foi possível perceber o significado da realização do curso no território diante da expressão de gratidão dos alunos, com destaque para a capacitação da população local, inclusive com a flexibilidade de aceitar alunos sem graduação para o curso livre na mesma turma. A percepção final foi que o curso de EGT representou uma conquista para os representantes dos moradores locais, tendo em vista a contribuição concreta a partir das experiências e aprendizagem dos participantes do curso.

O segundo resultado trazido diz respeito ao efeito da aplicação prática dos conhecimentos adquiridos durante o curso de EGT, tendo em vista que o grupo de alunos concorreu à chamada pública de fomento realizada pela Fiocruz, em 2020, a qual visava apoiar ações emergenciais junto a populações vulneráveis em territórios durante os tempos da pandemia da Covid-19 instalada no país (FIOCRUZ, 2020a).

Como era necessário ser pessoa jurídica para concorrer a esse edital, articularam com o Banco Comunitário da Cidade Estrutural para recebimento do recurso externo e, com aval de sua representante, elaboraram uma proposta para mobilização de instituições e movimentos sociais visando a implantação de um modelo comunitário de comitê para enfrentamento da pandemia no território, permitindo elevar as capacidades sociais da população local (NOLETO, 2020).

De forma prática, a proposta elaborada promoveu ações de capacitação embasadas por arranjos produtivos locais (APL) e utilizaram-se da economia solidária como norteadora de suas ações, de forma a produzirem máscaras de proteção facial e sabão artesanais para distribuição à população local. O resultado final do edital foi publicado e a proposta submetida fora contemplada, sendo os valores repassados para o Banco Comunitário para o início das ações (FIOCRUZ, 2020b).

---

<sup>63</sup> <https://www.ifb.edu.br/index.php/component/content/article?id=10493>

A participação dos alunos no edital de fomento público visando angariar recursos e aplicá-los em benefício da população local para enfrentamento de uma pandemia reflete a ciência sendo aplicada para minimizar os problemas sociais decorrentes das desigualdades, expressando a ciência em atividade social, diante da aprendizagem obtida a partir dos conhecimentos no “laboratório” do curso de EGT, materializando a teoria no “campo” (LATOUR, 2000).

A Chamada Pública pode ser compreendida como um ator não-humano que permitiu interligar o grupo de alunos aos recursos públicos para a construção de elementos materiais destinados à população local, dando sentido ao documento legal, sendo parte integrante do fato (FIOCRUZ, 2020; LATOUR, 2000; 2012).

O terceiro resultado foi verificado em registro no Diário de Campo, tendo em vista o processo de discussão que ocorreu na Rede Sociotécnica Local (RSL) diante de um episódio que envolveu um terreno que estava ocupado e seria destinado à construção de uma creche no território (ESTRUTURAL, 2019). Para um dos moradores, que é líder comunitário, houve um processo de discussão para construção de um CAPS/AD no território que emergiu logo após a realização da oficina de planejamento em 2018 pelo projeto CESS 2030.

Para ele, a oficina foi vista como um espaço que promoveu uma maior compreensão acerca da realidade do território, sendo que a comunidade teve a oportunidade de elencar informações durante o evento, de forma a discutir os principais problemas existentes, sendo que o tema da violência, por exemplo, não foi abordado somente com o olhar da segurança pública, mas também como um tema de saúde mental no território.

Assim, combinando a aproximação da RSL junto aos gestores dos órgãos de saúde do território e, utilizando-se da interação da rede de atores do projeto CESS 2030, foi possível avançar nas discussões entre os representantes dessa Rede. Na percepção do líder, os próprios gestores puderam se sensibilizar com a questão da violência no território e da necessidade da construção de um CAPS/AD, visto que a Cidade Estrutural possuía altos índices de casos e o atendimento era realizado na unidade<sup>64</sup> situada na cidade do Guará/DF. Durante o período observado, foi possível entender que houve avanços e indicações da construção do CAPS/AD para a Cidade Estrutural junto ao GDF, no entanto, a construção ainda não havia sido realizada até 2020.

---

<sup>64</sup> <http://www.saude.df.gov.br/caps-ad-guara/>

A oficina de planejamento foi um espaço cognitivo que produziu conhecimentos pelo grupo de atores-rede, considerando a sua multiplicidade presente conforme mapeamento apresentado, permitindo elevar o nível de compreensão acerca da realidade do território, tendo em vista as informações qualificadas geradas para a construção da topografia do social do projeto (LATOURE, 2012).

Importante mencionar que, a partir deste evento, foi possível que os atores da RSL se aproximassem de atores decisores da temática de saúde que atuam no território e influenciassem a mudança de uma decisão política, provocando uma intervenção no processo de governança e interferindo na ação da construção do CAPS/AD. Esse foi um elemento relevante para o território, diante da reflexão realizada, a partir de uma escolha democrática entre os representantes e gestores de saúde da sociedade local para o combate dos problemas sociais (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; TORFING et al., 2012, PETERS, 2018).

A escolha pelos cidadãos, diante das percepções dos representantes da sociedade local, foi embasada nos valores atribuídos pelos atores-rede tendo em vista a contribuição que o CAPS/AD poderia oferecer para elevar a qualidade de vida da população no território, em função da realidade vivenciada, fato que contribui para a percepção do desenvolvimento como liberdade no desenrolar da ação (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; LATOUR, 2000; SEN, 2018).

Ainda, compreende-se que o processo de atuação dos representantes da sociedade local com outros atores-rede que compuseram o projeto CESS 2030, nas figuras dos atores públicos e privados envolvidos, contribuiu para a redução da imagem negativa a respeito do território. Tal compreensão considera a atuação conjunta de membros da sociedade do DF na construção do projeto político para o território e a cooperação realizada durante as atividades ao longo da trajetória construída.

Pelos resultados apresentados, tanto durante a fase de concepção, da ativação de rede, das atividades, das oficinas, dos seminários e do curso de EGT, houve pré-disposição e comprometimento para a atuação, estabelecimentos de zonas de convergência de interesses e construção de consenso para alcançar o bem-comum, elementos que podem contribuir com a mudança de percepção dos atores envolvidos no projeto que moram fora do território, diante da clara atitude dos representantes locais em condições igualitárias de ativação.

Além dos resultados positivos, também foi possível notar duas eventuais falhas, compreendidas como variáveis não-controláveis relacionadas aos indivíduos (atores-humanos) e aos seus respectivos comprometimentos no projeto, representando alto risco de falhas potenciais.

O episódio de controvérsias e de eventuais conflitos entre alunos, mesmo sendo contornado no momento do *world café*, indica que cada indivíduo traz consigo uma intrínseca decisão de corroborar ou não o eventual pacto realizado em prol de benefícios para o território da Cidade Estrutural, sendo a imprevisibilidade no comportamento individual considerada a partir de percepções multidimensionais de risco (subjetivo) existente ao projeto CESS 2030, diante de eventuais emoções manifestadas ou de eventuais valores corrompidos (SLOVIC, 1997).

O segundo elemento percebido como falha é que o fato de incluir a participação de atores de outros poderes (legislativo, judiciário) e Ministério Público no projeto CESS 2030, como visto no seminário Cidade do Futuro, pode não ser garantia de comprometimento e de impactos positivos, tendo em vista que não houve alocações de recursos tampouco formalizações de parcerias em relação aos atores como forma de manifestação de interesse.

Portanto, o quadro 10 apresenta a síntese dos elementos mais destacados nessa etapa:

**Quadro 11:** Síntese da Análise Inferencial – Categoria Resultados.

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b>                       | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS<br/>NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>   |
|--|---|
| <b>LENTE DO MODELO<br/>PPP - CATEGORIA:<br/>RESULTADOS</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>REDUÇÃO DO DISTANCIAMENTO ENTRE A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO E DE SUA APLICAÇÃO PRÁTICA, TENDO EM VISTA QUE A CONSTRUÇÃO DO FATO CIENTÍFICO OCORREU DE FORMA COOPERATIVA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE, COM EFEITOS PARA A AÇÃO PÚBLICA;</i></li> <li>• <i>O CURSO DE EGT SE CONSOLIDOU COMO PRIMEIRO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU OCORRIDO NA CIDADE ESTRUTURAL, UMA CONQUISTA PARA O TERRITÓRIO;</i></li> <li>• <i>APLICAÇÃO PRÁTICA DOS CONHECIMENTOS ADQUIRIDOS PELOS ALUNOS DURANTE O CURSO DE EGT, UMA VEZ QUE O GRUPO CONCORREU À CHAMADA PÚBLICA DE FOMENTO E SAIU VENCEDOR, INCLUSIVE ARTICULANDO COM O BANCO COMUNITÁRIO LOCAL;</i></li> <li>• <i>A OFICINA FOI VISTA COMO UM ESPAÇO COGNITIVO QUE PERMITIU ELEVAR O NÍVEL DE COMPREENSÃO ACERCA DA REALIDADE DO TERRITÓRIO PELOS ATORES-REDE, DE FORMA A CONSEGUIREM INFLUENCIAR DECISÕES POLÍTICAS, PROVENDO INTERVENÇÕES NO PROCESSO DE GOVERNANÇA E INTERFERINDO NA AÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO CAPS/AD NO TERRITÓRIO.</i></li> </ul> |

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>HÁ PERCEPÇÕES DE RISCOS ENVOLVIDOS NO PROJETO, DIANTE DA IMPREVISIBILIDADE DE ATUAÇÃO DOS ATORES E DE SEUS RESPECTIVOS COMPORTAMENTOS E COMPROMETIMENTOS NA AÇÃO, PODENDO CULMINAR EM ALTO RISCO DE FALHAS POTENCIAIS EM SUA CONTINUIDADE.</i></li></ul> |
|---|

**Fonte:** elaboração própria.

### **5.3.8 Categoria de análise: governança**

Esta categoria emergiu dos resultados obtidos, principalmente, diante da integração entre as informações geradas para o Estudo de Caso, que permitiu elencar apontamentos relativos às teorias de governança multinível, meta-governança e governança interativa, as quais permitiram compreender o movimento global, nacional e local da implementação da Agenda 2030.

A teoria da governança multinível contribuiu para compreender a transição de uma ideia ou uma visão angariada pela promoção da Agenda 2030 pela ONU como elemento norteador das ações governamentais no país, diante da interação necessária entre os atores humanos e não-humanos, sob a perspectiva vertical (diferentes níveis de governo) e a perspectiva horizontal (pluralidade de atores-rede), para a tentativa de alcance do compromisso firmado em 2015, considerando elementos importantes como o federalismo, políticas públicas, instituições e sociedade (BICHIR, 2018; LATOUR, 2012).

A onda de interesses relacionadas à Agenda 2030 foi criada a partir de um nível global e que se deslocou para o nível nacional no Brasil, como Estado-Membro signatário, colocando-a como referência na promoção do desenvolvimento sustentável no país, durante os anos de 2016 a 2018, período no qual a Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) foi criada e se manteve ativa no processo de internalização da Agenda.

Diante das dimensões intercontinentais do país e da responsabilidade de atuar em 26 Estados e o Distrito Federal, a relação dada entre os níveis nacional, subnacional e local caminhava para a sintonia de atuação no processo de implementação dessa pauta e na integração dos processos junto às instituições governamentais, tendo em vista a dispersão de autoridade condicionada pelo federalismo e o papel de entes subnacionais na contribuição para promover o desenvolvimento sustentável a nível local, como por exemplo nos



territórios, a partir da criação de iniciativas, programas ou projetos (BRASIL, 2017b; PETERS, PIERRE, 2002).

Destaca-se aqui a importância da intrínseca relação da governança com o governo, em sua perspectiva sistêmica, por meio do uso de mecanismos para direcionar os caminhos por meio da autoridade e da busca pela coerência política na atuação em prol dos objetivos, de forma a contemplar estruturas formais (instituições) para seu alcance (ROSENAU, 2004), demandando a necessária coordenação dos processos e articulação para a cooperação de atores:

“(…) A coerência das políticas torna-se mais exigente com um número crescente de interesses afetados. Finalmente, a coerência das políticas tem mais probabilidade de ser bem-sucedida quando há instituições que facilitam o processo de integração, como comissões parlamentares ou agências executivas apropriadas (…)” (TOSUN, LANG, 2017).

Nesse contexto, sob o ponto de vista da governança multinível, o GDF também procedeu com a formalização, de um grupo de trabalho (GTODS), como expressão pública do interesse de internalização da Agenda, sendo que a SES/DF desenvolveu a iniciativa de criação do projeto de vigilância popular no DF iniciando pela Cidade Estrutural, por meio do projeto CESS 2030. Assim, diante da intenção de implementação de parte dos ODS e do foco no desenvolvimento local, os representantes do GDF também utilizaram amparos e dispositivos legais para garantir a continuidade das ações, em uma onda de movimentos de formalizações que nortearam as interações entre as instituições públicas inseridas.

Entretanto, em determinado momento, com a troca de gestão no governo federal, ocorrida em 2019, diante da posse do novo Presidente da República, também houve mudança nas ações prioritárias do governo, refletindo o desinteresse de priorizar a pauta da Agenda 2030, como vinha ocorrendo nos anos anteriores, em virtude de sua não inclusão no Plano Plurianual 2020-2023 (Lei 13.971/2019) e da extinção da CNODS. Com isso, a percepção foi a de que as ações de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 foram descontinuadas.

Apesar dessa ruptura, o federalismo garantiu que esse fato não pudesse ser sobreposto ao interesse do GDF, uma vez que a própria manifestação pelos representantes do ente subnacional (jurisdição distinta) de continuidade e de colocá-la como prioritária em sua estratégia de atuação para o próximo ciclo político foi formalizada por meio da manifestação contida no PPA 2020-2023 (Lei 6.490/2020) do GDF, de forma a organizar a

integração dos seus processos em seus níveis de governo e busca por recursos externos para apoiar suas ações (HOOGHE, MARKS, 2002; PETERS, PIERRE, 2002).

A estratégia adotada na narrativa de interesse pelo GDF, tendo em vista a continuidade das ações da Agenda 2030, está em consonância com a teoria da meta-governança, diante da possibilidade de influenciar decisores na solução de problemas existentes, por meio de uso de informações racionais para a construção de interesses e visões de futuros possíveis para a sociedade:

“(…) Através da narrativa, é possível moldar imagens de comportamento racional através da construção de interesses, imagens de relações amigo-inimigo e visões do passado e futuros possíveis para indivíduos e grupos e para a sociedade em geral. Portanto, contar histórias representa uma força meios práticos de influenciar a formação de estratégias políticas entre uma multiplicidade de atores autônomos sem interferir diretamente na formulação de sua estratégia (...)” (SØRENSEN, 2006).

A situação de difusão de autoridade e a conseqüente quebra na coerência da política de internalização da Agenda 2030 no país ocorrida entre os entes nacional (governo federal) e subnacional (GDF), ocasionada pelo Decreto n.º 9.759/2019, pode ser vista como uma falha na governança multinível:

“(…) a tomada de decisão extrapolou as instituições representativas centrais para regulamentar agências ou organizações funcionais internacionais (...) a autoridade formal foi dispersa dos estados centrais tanto para as instituições supranacionais quanto para os governos subnacionais (...)” (HOOGHE, MARKS, 2002, p. 3, tradução nossa).

A percepção de falha na governança multinível, diante do episódio, expressa o desalinhamento entre as prioridades entre os entes. Caso a ruptura do interesse fosse evitada, promoveria o alcance de melhores níveis de indicadores socioeconômicos para o país, tendo em vista a escassez de recursos existentes na atualidade, face à respectiva capacidade de garantia de direitos individuais pelo Estado, além da possibilidade de utilização da Agenda 2030 como pauta de reivindicação de políticas públicas. No caso do GDF, ao manifestar o interesse nessa política no evento realizado na CLDF, prosseguiu na continuidade das ações de desenvolvimento sustentável como forma de tentativa de expansão de bem-estar social para a população (HOOGHE, MARKS, 2002; SARLET, FIGUEIREDO, 2007; WANG, 2008).

Para se compreender a governança interativa deste projeto, lançou-se mão de conceitos de Bruno Latour, que destaca a importância de se compreender o contexto global e as interações locais, de forma a entender a dinâmica do processo, por meio das associações que são passíveis de rastreamento por meio de movimentos que permitem navegar nas circulações das informações para promover as percepções sobre os deslocamentos (LATOURE, 2012). O global não parece ser perceptível a olho nu, com entidades ou estruturas invisíveis de um contexto que dificulta a compreensão macro, assim como suas práticas, sem entender as ações em movimento capazes ocasionar a perda do raciocínio necessário ao fenômeno (Ibidem). Diante disso, o cientista social precisa se manter no meio dessas ações para ater-se aos movimentos e gerar as devidas associações:

“ (...) O motivo pelo qual parece tão importante aprender a navegar nesse espaço achatado e que, quando passamos a focalizar melhor aquilo que circula, conseguimos perceber muitas outras entidades cujo deslocamento aparente insignificância (...)” (Ibidem, ps. 295 e 296).

Latour (Ibidem) explica que a necessidade de entender que o fluxo social oferece uma aparência transitória de existência, mas que há limite entre a continuidade e a descontinuidade das ações para a compreensão do movimento que o autor enseja.

De um lado, o governo federal não aparenta estimular a participação social na governança, conforme disposto nos Decretos n.º 9.203/2017 e n.º 9.759/2019, assim como não prioriza a Agenda 2030 e o alcance dos 17 ODS, conforme conteúdo da Lei n.º 13.971/2019, e do outro lado, um de seus entes subnacionais com autonomia organizacional estabelece uma construção de forma oposta, por meio de parcerias para realização do projeto CESS 2030 e que contém elementos que podem contribuir com o desenvolvimento local, a partir da ação conjunta e sustentável dos moradores do território da Cidade Estrutural com o GDF, visando elevar a qualidade de vida das pessoas, como visto nos resultados das categorias de análise de processos e de instituições.

Nesse sentido, o modelo de governança adotado por esse projeto é similar ao modelo da governança interativa, com a atuação conjunta entre Estado e sociedade, no sentido de estabelecimento de uma rede de governança por meio de arranjo institucional formal e atores-rede apresentando objetivos de ganhos mútuos na resolução dos problemas complexos e das fragmentações de serviços públicos existentes na Cidade Estrutural (TORFING et al., 2012).

A interação foi elemento-chave para construção do projeto CESS 2030, com destaque para a relação estabelecida com a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) - como empreendedora da causa - e os passos realizados para a busca por parceiros para a viabilizar o projeto, tais como a Fiocruz, a UnB e a Rede Sociotécnica Local da Cidade Estrutural, além da construção do objetivo comum, como foi possível verificar nos resultados de análise das categorias de translação de conhecimento, de atores e de instituições, após eliminações iniciais de eventuais controvérsias e o alinhamento dos interesses convergidos (CALLON, 1984; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; LATOUR, 2000).

A governança interativa foi uma ferramenta poderosa para o estímulo da participação social no território em prol de articular as ações para a tentativa de reivindicação de recebimento de políticas públicas para a comunidade local (TORFING et al., 2012). O processo dinâmico ocorrido na Cidade Estrutural, compreendida como o espaço para a ação em relação ao desenvolvimento, foi equivalente às ações oriundas de atores ou agentes, além de organizações ou instituições vinculadas à população, a qual apresenta traços históricos e territoriais, de tal sorte que a dinâmica em si foi diretamente ligada a questões sociais, ambientais, econômicas, culturais e políticas (DALLABRIDA, 2007; 2018).

Nesse sentido, o projeto CESS 2030 trouxe um significado assertivo para o Estado que, por sua vez, apresentou interesse em resolver problemas sociopolíticos geradores de preocupações públicas em prol da coletividade, como preconizado pela Nova Governança Pública (PETERS, 2013), diante da atuação coordenada, conjunta e cooperativa da SES/DF, tanto de forma horizontal como vertical, junto às instituições públicas federais Fiocruz e UnB.

Além disso, cabe destacar a contribuição de outros atores públicos e privados que compuseram a rede desse projeto para as articulações das ações, com o elemento “tempo” sendo utilizado de forma estratégica para garantir a continuidade das ações pelas instituições. Ainda, ele pode ser considerado como um elemento crítico para o engajamento dos atores e para suas interações, diante de difusos interesses nos compromissos e nas negociações, tendo em vista que um “(...) compromisso seja motivacionalmente credível se os jogadores continuarem a querer honrar o compromisso pelo tempo da performance (...)” (NORTH, 1993, p. 6; tradução nossa) e que a “(...) política é um processo, tanto quanto um produto (...)” (WILDAVSKY, 2018, p. 421, tradução nossa).

Cabe ressaltar que o projeto CESS 2030 ainda não foi concluído, assim como não há resultados de recebimento de políticas resultantes da ação relacionada à vigilância popular. No entanto, há evidências que demonstram como o processo aparenta estar sendo bem direcionado e consoante aos propósitos iniciais para uso da Sala de Cooperação Social pelos pesquisadores populares e a futura integração dos representantes da sociedade local com os representantes do GDF na atuação pelo território.

O processo de meta-governança pelo GDF aparenta trilhar caminho viável, provendo elementos necessários para a viabilização da Agenda 2030 por meio da SES/DF, inclusive concedendo autorização orçamentária para a sua execução e a construção de instrumentos legais para formalização das parcerias, possibilitando a continuidade da política.

O processo de governança interativa pode ter contribuído para cuidar das relações dos atores-rede, para prover o devido engajamento e comprometimento no processo e na formação de cidadãos capazes de utilizar a ciência e o uso de dados disponíveis para a gestão pública do local por meio das propostas de intervenção das políticas contidas nos trabalhos finais do curso de EGT.

Foi possível perceber que a ciência estava sendo construída coletivamente, por meio de um processo de governança interativo e acordado entre Estado e sociedade local, o qual apresentou elementos de interdependência entre as organizações envolvidas no sistema e autonomia do Estado para gerar futuros frutos para a comunidade local (FUKUYAMA, 2013; PETERS, 2000; RHODES, 2007).

Entretanto, houve outros elementos importantes que estiveram presentes na ação da governança pelo GDF visando garantir o recebimento de políticas públicas para o território como, por exemplo, a elevação do nível de apoio governamental por meio da ampliação da articulação e respectivo engajamento de atores-chaves do corpo técnico e decisor do GDF, de forma a sensibilizá-los em relação à situação de vulnerabilidade da comunidade local.

Apesar de não haver manifestação de interesse materializado por novos atores-rede durante o período da pesquisa, quanto ao comprometimento com o projeto, é fundamental alcançar apoio político para a construção da ação e de futuros consensos sobre a política do GDF. Um dos exemplos que ilustram tal apontamento foi o episódio da audiência pública em dezembro de 2019 na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) junto à Santa Luzia, em que houve uma escuta ativa realizada somente após quase quatro meses de falta de água no território, inclusive com ocorrência de embate político, disputa de egos e

controvérsias entre membros da mesa, inclusive sem a devida representação de atores do poder judiciário do GDF.

Neste caso, o consenso não foi alcançado, tendo em vista que, apesar da aparente compreensão dos problemas locais e das intenções de solucionar os problemas pelos atores e decisores presentes na audiência pública, a comunidade de Santa Luzia, no primeiro semestre de 2020, ainda continuava sem fornecimento suficiente de água<sup>65</sup> e moradores que ocupavam o espaço dentro do tamponamento tiveram seus barracos retirados e foram deixados em campo aberto em local próximo, fato analisado anteriormente, sem o devido cumprimento do pedido de remoção humanitária solicitado pelo membro da Defensoria Pública do GDF, durante a audiência pública realizada na CLDF.

A articulação junto aos demais atores decisores do GDF pelos representantes do projeto CESS 2030 foi inicialmente realizada, como visto no seminário Cidade do Futuro. Entretanto, aspectos como engajamento, comprometimento e formalização de interesses ainda precisariam ser alcançados, pois tornar-se-iam elementos fundamentais para elevar o nível de concordância entre os atores decisores acerca dos problemas relacionados a diversas políticas públicas no território, visando a construção de pactos, de coalizões e de convergência de interesses entre os atores públicos e privados em prol da vida da população da Cidade Estrutural (GEYER, 2011; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; STACEY, 2007).

Nesse contexto, quanto mais informações a respeito dos problemas públicos enfrentados pela população local, de forma a elevar o nível de conhecimento da realidade relacionado a assuntos públicos, conjugado com a elevação do nível de concordância da construção de políticas necessárias diante das interações entre os atores, maiores podem ser as chances de sucesso de aprendizagem para superar a complexidade da situação enfrentada pela comunidade da Cidade Estrutural. A lógica de se buscar a ordem, a partir da desordem enfrentada, e uso de visão sistêmica, a partir da unidade e a respectiva compreensão da multiplicidade, na busca por respostas coletivas podem garantir elevar a qualidade de vida da população local (GEYER, 2011; MITCHELL, 2011; MORIN, 2000; 2003; SENGE, 2006; STACEY, 2007).

---

<sup>65</sup> <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/05/18/sem-agua-na-pandemia-moradores-da-chacara-santa-luzia-no-df-relatam-dificuldades.ghtml>

Sob o ponto de vista macro, o país passa por alguns desafios, como: ajustes necessários ao sistema de seguridade social (assistência social, previdência social e saúde), cena complexa de austeridade; e busca pela integração equilibrada entre as ações governamentais e a garantia de direitos para a população. Diante desse cenário e dos resultados analisados neste estudo, caso houvesse sinergia e alinhamento entre os entes federal e subnacionais, em relação à continuidade das ações da Agenda 2030 no país, tal atuação conjunta, quando aliada ao estímulo à participação social (com representação social) em decisões acerca da formulação de políticas e à elevação do uso da ciência na gestão pública, poderia potencializar a qualidade da governança, justamente com o processo de desenvolvimento, aproveitando a importância contida nessa pauta internacional (CAIO, MARQUES, 2010; CARMO, GUIZARDI, 2018; MOSCOVICI, 2007; SEN, 2018).

Portanto, o quadro 12 apresenta a síntese dos elementos mais destacados nessa etapa:

**Quadro 12:** Síntese da Análise Inferencial – Categoria Governança.

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b> | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS<br/>NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>   |
|--------------------------------------|---|
| <b>CATEGORIA:<br/>GOVERNANÇA</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>RUPTURA DE INTERESSES NA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 OCORRIDA NO PAÍS PELA TRANSIÇÃO DE GOVERNOS NO NÍVEL FEDERAL NÃO GEROU IMPACTOS NO NÍVEL SUBNACIONAL (GDF), TENDO EM VISTA A AUTONOMIA GARANTIDA AO ENTE PELO FEDERALISMO PARA A CONTINUIDADE DAS AÇÕES;</i></li> <li>• <i>UTILIZAÇÃO DA AGENDA 2030 PELO GDF DE FORMA ESTRATÉGICA COMO ELEMENTO PARA ATRAIR RECURSOS EXTERNOS DIANTE DA OPORTUNIDADE GERADA PELA PAUTA INTERNACIONAL DE REINVIDICAÇÃO DE POLÍTICAS, NA ATUAÇÃO DO GOVERNO SUBNACIONAL E PARA SUA CONTINUIDADE;</i></li> <li>• <i>A GOVERNANÇA INTERATIVA NO PROJETO CESS 2030 PODE TER CONTRIBUÍDO PARA O ESTÍMULO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PARA ARTICULAÇÃO DAS AÇÕES NA TENTATIVA DE REIVINDICAÇÃO DE RECEBIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A COMUNIDADE, A PARTIR DE UM PROJETO INICIAL DE SAÚDE NO TERRITÓRIO;</i></li> <li>• <i>FORMAÇÃO DE PESQUISADORES POPULARES QUE ATUARÃO NO TERRITÓRIO CAPAZES DE UTILIZAR A CIÊNCIA E DADOS DISPONÍVEIS PARA A GESTÃO PÚBLICA, POR MEIO DAS PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO DAS POLÍTICAS CONTIDAS NOS TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO DA EGT A SEREM OFERTADAS AO GDF;</i></li> <li>• <i>ARTICULAÇÃO ENTRE ATORES-REDE E DIRECIONALIDADE PRESENTE NO PROJETO CESS 2030, ALÉM DE INDICATIVOS ACERCA DA ELEVAÇÃO NO NÍVEL DE COMPREENSÃO E DE CONHECIMENTO DA REALIDADE LOCAL, ASSIM COMO NA BUSCA POR APOIO POLÍTICO</i></li> </ul> |

Fonte: elaboração própria.

### 5.3.9 Categoria de análise: democracia

A categoria democracia emergiu dos resultados descritos, a partir da escuta ativa da população local viabilizada pelos representantes do governo, assim como a possibilidade de escolha dos problemas a serem enfrentados na construção do projeto CESS 2030. Tal ação potencializou a participação social em espaços cognitivos, viabilizados pela SES/DF durante sua fase de formulação e implementação, elementos consoantes aos ideais democráticos, aos princípios da boa governança e ao exercício da cidadania contidos na Carta Magna (ADDINK 2017; 2019; DAROIT et al., 2018; FLEURY, 2003; PETERS, 2004; 2008; SANTOS, 2014; SANTOS, GUGLIANO, 2015).

Cabe destacar que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) traz a cláusula pétrea em que “(...) todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)” (BRASIL, 1988, artigo 1º), como dispositivo de limitação material ao poder de reforma da constituição e apresenta dois pilares democráticos, tanto por meio de voto (democracia representativa) como por meio de participação social (democracia participativa) (BRASIL, 1988, artigo 1º; GADOTTI, 2013).

Assim, esta análise, considerou o segundo pilar, compreendendo a participação social como elemento central para o exercício da cidadania e fator de contribuição direta para a governança, um dos princípios orientadores que apresenta relação com a democracia deliberativa na perspectiva de seu aprofundamento e conseqüente elevação de sua qualidade, a partir de mecanismos participativos (FUNG, WRIGHT, 2003; GADOTTI, 2013; GUTMANN, THOMPSON, 2004; PETERS, 2004; 2008; POGREBINSCHI, VENTURA, 2017).

Assim, é importante destacar que o senso de comunidade para a democracia, torna-se um elemento central para demonstração da conectividade dos cidadãos em seu espaço de vivência, fato que contribui para elevar a efetividade da política (SØRENSEN, 2006). As contribuições à democracia são materializadas por meio da participação coletiva diante dos problemas vivenciados pela comunidade, no sentido de estarem inseridos no meio em questão e na busca por construções de soluções coletivas, tendo em vista que trazem consigo para os espaços de reflexões suas experiências e trajetórias de vida (DEWEY, 2005; 2008).



Nesse sentido, o processo reflexivo para construção conjunta de soluções torna-se relevante para o processo decisório, com consequente contribuição para o processo democrático:

“(...) Quando mecanismos participativos passam a exercer algum tipo de efeito no processo político-decisório e no bem-estar da sociedade, eles não podem deixar de ser considerados nas mensurações da qualidade da democracia. De forma análoga, quando experimentos participativos e deliberativos são, seja em seus pressupostos ou em seus efeitos, vinculados ao desenho das instituições representativas, sua presença não pode ser desprezada nas definições de participação política que embasam tais mensurações (...)” (POGREBINSCHI, VENTURA, 2017, p. 10).

Nesse momento, faz-se necessário resgatar um pouco da construção da CF/1988, no que tange à materialização dos direitos sociais e humanos e o estímulo à participação social advindos de uma construção histórica do direito à vida, fato ocasionado no meio do século XX (ONU/1948) diante da oferta de políticas públicas pelo Estado em benefício da sociedade:

“(...) A amplitude e a diversidade dos temas elencados pela CF 88 colocaram pressão sobre o Estado para que este atuasse em áreas antes não atendidas ou aperfeiçoasse e ampliasse os mecanismos existentes. Da mesma forma, as instâncias participativas elencadas pela Constituição representaram novos desafios para uma estrutura hierarquizada e pautada pelo autoritarismo. A democratização trouxe, assim, novas demandas de organização e estruturação que colocassem em contato atores com interesses, visões e identidades heterogêneos. Não somente o aparato burocrático do estado ditatorial não se mostrava suficiente, como também era inadequado para as propostas inovadoras contidas na Constituição (...)” (DAROIT et al., 2018, p. 122).

A lógica democrática contida na CF/1988, aliada ao contexto de governança na atuação do Estado, permite compreender como a capacidade de governar, diante da pluralidade de atores e de instituições, torna-se importante nos dias atuais, tendo em vista a influência que lhe é causada nos processos complexos relacionados à sociedade (SØRENSEN, 2006).

Cabe aqui ressaltar o papel das instituições diante de governos democráticos, não vistas como elementos de processos vinculados, mas como atores não-humanos responsáveis por sustentar seus contextos críticos considerando que o “(...) desafio de governar tem assumido uma nova magnitude junto com a multicamada de instituições políticas e de autoridades (...)” (PETERS, PIERRE, 2004, p. 76, tradução nossa).

A democracia compreende a participação ativa da sociedade de forma a contribuir com as decisões por meio da criação de espaços cognitivos e normativos que contemplem a pluralidade de atores de forma igualitária e acesso pleno aos “(...) canais de influência e devem possuir habilidades participativas (...) para poder fazer uso dos canais formais como meio de obter influência sobre as decisões que os afetam (...)” (SØRENSEN, 2006, p. 103, tradução nossa).

A criação de tais espaços, diante da complexidade dos problemas para promover decisões coletivas, encontra respaldo na necessidade de legitimar governos democráticos (FARIA, 2000). O contraponto à democracia participativa é uma sociedade participativa que dê razão à sua existência, no sentido de haver “(...) uma sociedade onde todos os sistemas políticos foram democratizados e a socialização pela participação pode ocorrer em todas as áreas (...)” (PATEMAN, 1970, p. 41). Diante disso e em sintonia com os ensinamentos sobre governança, torna-se importante colocar os principais aspectos da democracia sobre o estudo de caso aplicado dessa tese.

Essa análise remete à construção da solução de determinado problema público em que o Estado teve que atuar para prover a organização do arranjo institucional necessário para a solução, por meio da articulação, da integração e da coordenação dos atores envolvidos (LACOUSMES, LES GALÈS, 2012; PETERS, 2013), no sentido de ser um processo que deve envolver e engajar interessados dos lados público e privado por meio da interação e que seja capaz de influenciar as direções, as propostas e a forma na qual determinadas ações foram desenvolvidas para o seu alcance:

(...) A mobilização dos atores a propósito dos desafios e dos problemas se dá de forma concorrencial. Construir socialmente um problema público significa, ao mesmo tempo, nomear para definir, qualificar para torná-lo tangível e suscitar uma mobilização de atores que se transformam em empreendedores da causa (...)” (LASCOUTMES, LE GALÈS, 2012a, p. 150).

Isso posto, foi possível perceber a caracterização do problema público presente no projeto CESS 2030, no qual houve interesse do GDF em realizá-lo como piloto no território da Cidade Estrutural, escolhido como *locus* por apresentar baixos níveis socioeconômicos e alto nível de desigualdade social como dados apresentados pela Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD (DISTRITO FEDERAL, 2019a), além de relações e situações complexas como averiguadas durante a observação de campo, tendo em vista a

reaplicação deste modelo de vigilância popular de indicadores sociais para outros territórios do DF (SELLERA et al., 2019).

O projeto CESS 2030, a partir de uma atuação conjunta da sociedade com o Estado, de forma transparente e com a criação de espaços de governança para estimular o diálogo com a comunidade local, contribuiu com a lógica democrática, de forma a buscar a redução de desigualdade no território e garantir as liberdades políticas dos moradores (dando voz e direito de escolha a eles), no sentido da busca por uma sociedade local mais justa e igualitária por meio da construção coletiva da solução (ADDINK, 2017; 2019; KOOIMAN, 1993; PETERS, PIERRE, 2008; SEN, 2018; TORFING et al., 2012).

Sob a ótica da governança interativa, pode-se dizer que houve alto grau de democracia, no sentido da aproximação do Estado com a sociedade local, no contexto do projeto CESS 2030. Haja vista o direito à escolha aberta dos problemas pelos cidadãos do território e diante do grau de autonomia a eles proporcionado nos espaços cognitivos de construção da ação, além da percepção de que o indivíduo se encontrava no papel de “(...) participante ativo de empreendimentos comunitários – tendo consciência da responsabilidade compartilhada e da cooperação (...)” (DEWEY, 2008, p. 21), no sentido de agente (LATOUR, 2000; PETERS, PIERRE, 2008; RØISELAND, VABO, 2016; TORFING et al., 2012).

Foi possível analisar nesse projeto a possibilidade de geração de inovação nos campos políticos com base nas percepções da sociedade e de seu cotidiano, como forma de influenciar as escolhas sobre o sistema, inclusive de baixo para cima:

“(...) a democracia no sentido “forte” acaba democratizando a democracia no sentido formal, mas não exatamente para tomar seu lugar e sim para democratizar cada vez mais a política que se pratica no âmbito do Estado e das suas relações com a sociedade (...)” (DEWEY, 2008, p. 20).

Nesse sentido, compreende-se que os representantes do Estado no CESS 2030 puderam tentar eliminar o “(...) perigo de se individualizar a responsabilidade pela superação da situação de vulnerabilidade por meio do discurso da resiliência (...)” (CARMO, GUIZARDI, 2018, p. 5) e agissem de forma mais próxima junto às sociedades, principalmente as que se encontram nessa situação, para a construção de soluções coletivas, diante da capacidade de dar voz aos atores locais e dar a oportunidade de escolha dos

problemas que queriam enfrentar com foco no desenvolvimento de seu território (SEN, 2018).

Essa concepção de atuação cooperativa do Estado com a sociedade estabelece um caminho mais viável na dimensão local, como um projeto comunitário que, quando aplicado no caso da Cidade Estrutural, por exemplo, pode permitir que a democracia participativa ganhe mais força e os cidadãos envolvidos sintam-se mais empoderados (DEWEY, 2008; FUNG, WRIGHT, 2003). A atuação democrática percebida no projeto CESS 2030 ganha maior contorno de importância diante de um cenário em que a igualdade política está sendo minada pela desigualdade na área econômica, de tal sorte que a democracia não seja garantida plenamente para pessoas em situação de vulnerabilidade:

“(…) instituições representativas são dominadas pelos ricos cujo influência política desproporcional impede a adoção de práticas igualitárias políticas ou as características super-majoritárias dessas instituições favorecem o “status-quo”, independentemente de quem os domina. No entanto, pode haver barreiras exclusivamente econômicas ou mesmo tecnológicas à igualdade. Equalizar ativos produtivos acaba sendo difícil nas sociedades modernas, nas quais a terra não é mais a fonte de renda mais importante. Mesmo que a capacidade de ganhar renda fosse igualada, a desigualdade voltaria a crescer nessas economias. Pode ser que a igualdade não seja um fator viável de equilíbrio econômico. Não devemos esperar que a democracia faça o que nenhum sistema de instituições políticas concebivelmente poderia fazer (...)” (PRZEWORSKI, 2010, p. 14, tradução nossa).

A proposta de construir o desenvolvimento como liberdade se ampara na lógica da democracia como geradora de oportunidades, não no sentido de remediar uma determinada situação, mas visando o surgimento dos efeitos apropriados, ou seja, “(...) uma característica básica das liberdades em geral - muito depende do modo como elas são realmente exercidas (...)” (SEN, 2018, posição 3.194 de 8.126, edição Kindle).

Mas há um longo caminho a ser percorrido que vai além do respeito às liberdades individuais, tendo em vista que o ambiente atual é marcado pela busca incessante de poder com foco no lado econômico do sistema capitalista vigente, desequilibrando a balança para o lado do desenvolvimento social, tendo em vista a desigualdade existente no mundo e da trajetória que leva a humanidade para os “(...) moinhos satânicos (...)” (POLANYI, 2000, p.10), no sentido de rompimento com as fundações sociais de sua existência, incluindo a democracia (POLANYI, 2000; SEN, 2018):

“(…) O principal espectador da tragédia da Revolução Industrial foi convocado não pela insensibilidade e ganância dos capitalistas em busca de lucro - embora isto registrasse uma grande desumanidade - mas pela devastação social de um sistema incontrolado, a economia de mercado. Os homens não puderam compreender o que significava a coesão da sociedade. O sacrário mais íntimo da vida humana foi despojado e violado. Não se apreciou em todo o seu potencial o problema do controle social de uma mudança revolucionária (…)” (POLANYI, 2000, p. 10).

Apesar do cenário atual, sob o ponto de vista econômico em boa parte dos países no mundo, no qual a igualdade política tenta encontrar meios de se encaixar diante da desigualdade socioeconômica existente, de forma a gerar contrapesos à capacidade dos indivíduos, percebe-se que a democracia possui maior grau de segurança quando há ambientes com menores níveis de desigualdade e, conseqüentemente, tal situação permite gerar maior capacidade para que o povo tenha condições de “(…) exercer seu poder e a única forma de liberdade política viável em nosso mundo (…)” (PZEWSKI, 2010, p. xii).

No Brasil, mesmo diante de um ambiente enfraquecido por determinações legais que vão de encontro aos princípios democráticos, os quais privam liberdades políticas e direitos civis da população, como o conteúdo refletido pelas publicações dos Decretos n.º 9.203/2017 e n.º 9.759/2019, que minimiza o estímulo à participação social em espaços de governança, o projeto CESS 2030 possibilitou a percepção inicial da construção conjunta de um fato, com base na ciência em prol da gestão pública, propiciando o diálogo entre os atores públicos e privados diante das desigualdades existentes no território, como visto nas atividades desde a apresentação da proposta para a sociedade local até no engajamento do grupo de seus representantes envolvidos (BRASIL, 2017a; 2019a; LATOUR, 2000; PRZEWSKI, 2010).

A percepção final é que os mecanismos criados pelos representantes do grupo gestor desse projeto contribuíram para o processo democrático, no sentido de possibilitar o exercício da cidadania de parte dos representantes dos moradores locais interessados e envolvidos, por meio do estímulo à participação social em espaços cognitivos. Tais mecanismos podem contribuir para levantarem informações apropriadas do território e construir coletivamente eventuais soluções para a Cidade Estrutural, a partir de um projeto de saúde que poderá contemplar diversas temáticas que refletem a tentativa de minimizar o nível de desigualdade existente e de elevar o nível da qualidade de vida da população local (DEWEY, 2008; FUNG, WRIGHT, 2003; PATEMAN, 1970; PRZEWSKI, 2010).

Apesar do descompasso existente em relação ao estímulo à participação social pela atual gestão do governo federal, tanto em espaços cognitivos como em espaços decisórios, conforme publicações governamentais, torna-se importante destacar que o desenho do projeto CESS 2030, além de ter contribuído com o processo democrático participativo, permite que seus resultados colaborem futuramente com o processo democrático deliberativo, tendo em vista a legitimação dada pelos cidadãos partícipes e a articulação com demais atores-rede para elevar o nível de concordância para futuras decisões que envolverão formulações de políticas para o território (FUNG, WRIGHT, 2003; GEYER, 2011; POGREBINSCHI, VENTURA, 2017; STACEY, 2007).

Logo, o quadro 13 apresenta a síntese dos elementos mais destacados nessa etapa.

**Quadro 13:** Síntese da Análise Inferencial – Categoria Democracia.

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b> | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS<br/>NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>   |
|--------------------------------------|---|
| <b>CATEGORIA:<br/>DEMOCRACIA</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>FALTA DE COERÊNCIA NA POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 E DOS 17 ODS NO PAÍS, EM RELAÇÃO ÀS PRIORIDADES ESTIPULADAS NO NÍVEL FEDERAL, IMPACTANDO A GOVERNANÇA E, CONSEQUENTEMENTE, A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, DIANTE DA FALTA DE ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL OCASIONADA PELA PUBLICAÇÃO DOS DECRETOS N.º 9.203/2017 E N.º 9.759/2019;</i></li> <li>• <i>FEDERALISMO POSSIBILITOU A CONTINUIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 E DOS 17 ODS AO GDF, TENDO EM VISTA A SUA AUTONOMIA DE ESCOLHA ESTRATÉGICA DE ATUAÇÃO, COLOCANDO-A COM O NORTE DAS AÇÕES DO ENTE SUBNACIONAL, FATO QUE CONTRIBUIU COM O ANDAMENTO DO PROJETO CESS 2030;</i></li> <li>• <i>PROJETO CESS 2030 CONTOU COM A PRESENÇA DE INSTITUIÇÕES QUE PUDEAM ATUAR COM LÓGICA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA DIANTE DE CONTEXTOS CRÍTICOS EXIGIDOS PARA A AÇÃO GOVERNAMENTAL, UTILIZANDO-SE DE ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SUA CONSTRUÇÃO E DANDO VOZ AOS REPRESENTANTES DOS MORADORES LOCAIS EM SUA IMPLEMENTAÇÃO;</i></li> <li>• <i>MECANISMOS CRIADOS PELOS REPRESENTANTES DO GRUPO GESTOR DO PROJETO CESS 2030 CONTRIBUÍRAM PARA O PROCESSO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO, NO SENTIDO DE POSSIBILITAR O EXERCÍCIO DA CIDADANIA DE PARTE DOS REPRESENTANTES DOS MORADORES LOCAIS INTERESSADOS E ENVOLVIDOS, POR MEIO DO ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ESPAÇOS COGNITIVOS;</i></li> <li>• <i>O DESENHO DO PROJETO CESS 2030, ALÉM DE TER CONTRIBUÍDO COM O PROCESSO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO, TAMBÉM PODERÁ CONTRIBUIR FUTURAMENTE COM O PROCESSO DEMOCRÁTICO DELIBERATIVO, TENDO EM VISTA A LEGITIMAÇÃO DADA PELOS CIDADÃOS PARTÍCIPES E A ARTICULAÇÃO COM DEMAIS ATORES-REDE PARA ELEVAR O NÍVEL DE CONCORDÂNCIA DE FUTURAS DECISÕES QUE ENVOLVERÃO FORMULAÇÕES DE POLÍTICAS PARA O TERRITÓRIO.</i></li> </ul> |

Fonte: elaboração própria.

### 5.3.10 Categoria de análise: participação social

Esta categoria acaba sendo o ápice das análises vistas anteriormente durante o método de Observação Participante, sendo que o Estudo de Caso proveu elementos de participação social, além daqueles vistos em resultados de temáticas de governança e democracia. Por outro lado, o estímulo à participação social visando a atuação cooperativa com governo local para a construção conjunta de políticas pelo projeto CESS 2030 contrasta a realidade atual, caracterizada pela falta espaços públicos para diálogos com a sociedade, tendo em vista a redução da governabilidade social existente, termo utilizado para expressar a necessidade de legitimação popular das iniciativas pelos gestores públicos como fator crítico para o sucesso das políticas públicas (CANEDO, 2011).

Ainda, em relação à Cidade Estrutural, os resultados apontaram falhas na participação efetiva por representantes da sociedade local, compreendidas como *gaps* entre os espaços demandados pela sociedade (defensora da democracia de maneira geral) e os que foram institucionalizados com vistas ao estímulo do controle social em tais instâncias, tendo em vista a não ocupação plena nos conselhos locais (MIGUEL, 2017).

Importante pontuar a questão dos *gaps*, tendo em vista que a participação plena em tais espaços permite legitimar as ações do governo na busca de soluções públicas e contribuir para reforçar o sistema democrático do território, tanto em espaços de governança de natureza consultiva e até mesmo deliberativa. Estes, inclusive, criados para tomadas de decisão conjuntas que podem influenciar a alteração das relações de poder entre cidadãos e instituições democráticas representativas, aproximando o social em defesa da cidadania:

(...) Arenas deliberativas são, portanto, uma ferramenta útil para causar decisões políticas a serem alcançadas que são relativamente mais próximas dos cidadãos, os quais não possuem muitas oportunidades se usarem canais representativos ou outras formas de participação política, especialmente as conflituosas que não têm vinculação adequada com as instituições (...)" (FRESCHI, 2018, p. 242, tradução nossa)

O desafio de se promover a participação social, na perspectiva de entrega de políticas e de superar falhas nos resultados esperados diante de problemas cada vez mais complexos, requer o envolvimento de diversos setores para a atuação cooperativa (FUNG, WRIGHT, 2003). Entretanto, existe pouca clareza sobre como trabalhar de forma colaborativa, fator importante diante da eventual garantia pelo Estado de participação da sociedade nas decisões e de forma mais democrática, como constante à CF/1988, além de permitir mais acesso às

informações para minimizar sua assimetria e promover o desenvolvimento, tal qual percebido nas ações do projeto CESS 2030 diante da coordenação das ações políticas (SABOURIN, 2002).

Desta forma, a atuação do Estado junto com a sociedade, principalmente em governos subnacionais, pode ser capaz de gerar inovação na gestão pública suportadas por teorias de governança para apoiar as ações de forma bem ajustada, permitindo a construção de círculos virtuosos para a sociedade local, por meio da promoção de participação social e da criação de arranjos institucionais de forma articulada, integrada e coordenada em espaços públicos de governança, fazendo com que a informação e a democracia tornem-se elementos fundamentais na ação:

“(…) O círculo virtuoso nasce não só da lógica inerente do pluralismo e do estado de direito, mas também porque instituições políticas inclusivas tendem a sustentar instituições econômicas inclusivas – o que leva a uma distribuição de renda mais igualitária, conferindo mais poder e autonomia a um amplo segmento da sociedade e igualando ainda mais as condições de participação no jogo político (...)” (ACEMOGLU, ROBINSON, 2012, página 300).

Compreender a mudança contemporânea por cooperação e pela escuta da população local torna-se essencial para perceber a estratégia de atuação para a construção de sociedades mais justas: “(...) não se muda a sociedade apenas com a participação no plano (...) micro, mas (...) a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade (...)” (GOHN, 2004, p. 24). É perceptível compreender que a dimensão micro é onde ocorrem os fatos (considerados como ameaças ou oportunidades) que são passíveis de transformação de forma concreta, conforme os movimentos da sociedade amparados por suas escolhas, sob a ótica democrática, tal como ocorreu em diversas ocasiões nos resultados apresentados do projeto CESS 2030.

Além da coordenação vertical junto às instituições e do gerenciamento do comprometimento do tempo do projeto (no sentido da garantia de sua continuidade), foi possível verificar que houve preocupação com a construção participativa *bottom-up* no projeto CESS 2030, diante da interação entre os atores-rede e com arranjos robustos capazes de gerar ação pública, visando fortalecer a sociedade sobre as ameaças e as vulnerabilidades que a afetam direta/indiretamente. Tal ação pode apresentar-se como uma alternativa para a oferta de serviços de qualidade, em que a atuação do Estado em parceria com a sociedade,



pode se tornar mais eficiente, mais eficaz e ter suas ações mais efetivas (LATOUR, 2000; 2012, PETERS, 2017).

O ato de governar significa lidar com dilemas, teorias e práticas oriundas de problemas de coordenação social, em especial, relacionados às políticas públicas e à forma na qual as ações são articuladas para mitigar riscos, problemas de comunicação e conflitos, elementos perceptíveis também nos resultados descritos relacionados ao projeto CESS 2030 (PETERS, 2017; PETERS, PIERRE, 2008).

A possibilidade de escolha ocorrida no projeto e realizada pelo GDF para que representantes da população da Cidade Estrutural pudessem contemplar suas opções acerca de quais políticas poderiam contribuir com a elevação da qualidade de vida das pessoas no território, conforme realidade e condição de vida existentes, contribuiu para o processo da busca pelo desenvolvimento, diante do respeito às liberdades dos cidadãos e por meio da participação social/política que ocorreu nas ações e nas atividades ao longo de sua concepção e implementação (POLANYI, 2000; SEN, 2018).

Ressalta-se que a característica da ação influencia esse processo de participação social. No contexto do projeto CESS 2030, uma ação pode permitir uma construção conjunta a partir da política de saúde pelo SES/DF, mas que poderá trazer benefícios diretos para a comunidade local diante dos problemas necessários a serem enfrentados no território e que contempla diversas outras políticas públicas, a partir do uso da ciência para a construção de propostas de intervenção no local que seriam ofertadas ao GDF pelos alunos do curso de SGT. Por outro lado, uma ação que desconsidera a participação social em uma perspectiva de construção conjunta tende a apresentar problemas no dimensionamento de soluções. Como exemplo, a situação da comunidade de Santa Luzia, que teve uma audiência pública na qual a sociedade foi escutada somente após quatro meses de sofrimento com a falta de água, de energia e de infraestrutura, que mostraram aos atores políticos envolvidos a dificuldade de sobrevivência e de se ter dignidade para a vida diante das condições vivenciadas. Mesmo desse cenário, não houve avanços aparentes para solucionar tais questões pelo GDF.

A participação social em espaços de governança não tem seu protagonismo reconhecido se a política pública não for realizada na gestão, se não houver a devida articulação entre os atores políticos (como foi possível ver com a falta de atores do judiciário na mesa composta na audiência pública ocorrida na CLDF) sem a devida coordenação das

ações pelo Estado para resolução ou, ainda, se a decisão sobre resolução de determinada situação não for respeitada (LÚCIO, DAROIT e FREITAS, 2017). No caso de Santa Luzia, o recebimento a contento de água, principalmente diante da existência e dos impactos acarretados às crianças, deveria ser a prioridade máxima para a resolução, tendo em vista o reconhecimento do “(...) direito à água potável e limpa e direito ao saneamento como essenciais para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos (...)” (UN, 2010, p. 2, tradução nossa).

A importância da participação social nos processos de governança no projeto CESS 2030 acaba refletindo o que seria o ideal para um modelo de governo na atuação local preconizado pela Nova Governança Pública e pela governança interativa (ADDINK, 2017; 2019; KOOIMAN, 1993; PETERS, PIERRE, 2008; TORFING et al., 20120). Como o projeto ainda se encontra em andamento, não há garantias da redução de desigualdades no território, mas percebe-se que é um caminho viável para gerar o desenvolvimento sustentável na região.

Importante ressaltar que a articulação dos atores que ocorre no projeto CESS 2030, contemplando todos os poderes, é vital para a construção de concordância para futuras tomadas de decisão em espaços de governança deliberativos, mesmo havendo a necessidade de estruturar e direcionar as ações, diante do sistema de governo e dos difusos interesses no jogo político, tendo em vista a crise democrática atual que ocorre no país e no mundo:

"(...) A colonização da esfera pública é hoje ainda mais avançada, inserida como está na dinâmica da economia política digital (...) governos têm visto o espaço de deliberação que defendeu suas autoridades erodir junto com eles, e com ela sua legitimidade "substantiva", a qual se encontra acima e além de procedimentos formais. Infelizmente, parece que as tendências regressivas dos últimos anos estão ameaçando os valores democráticos básicos, não mais apenas aqueles baseados na solidariedade, mas os liberais também. Este não é mais apenas um problema de uma estrutura oligárquica (...) infelizmente, as arenas deliberativas institucionais parecem ser principalmente presas nesse contexto. Ao mesmo tempo, elas parecem ser muito ambiciosas e frágeis, e muito sujeitas à manipulação diante do atual estado da crise de democracia representativa, aumento da desigualdade social, poluição da esfera pública e o uso político cada vez maior da retórica do ódio (...)" (FRESCHI, 2018, p. 250, tradução nossa).

A mudança de condução pelo Estado para pautar o governo com foco na vida das pessoas pode ser o ponto-chave para promoção de políticas mais inclusivas que contribuam com maior dignidade do ser humano, tendo a participação social como elemento que pode

auxiliar de forma direta para a tomada de decisão de gestores públicos, tendo em vista a legitimação que pode ser proporcionada pelos atores envolvidos no desenrolar da ação governamental (CANEDO, 2011; FUNG, WRIGHT, 2003; GEYER, 2011; LATOUR, 2000; PETERS, 2017; POGREBINSCHI, VENTURA, 2017).

Tal fato, permite maior qualidade para o processo de governança e de democracia quando aplicados em contextos locais e com populações em situação de vulnerabilidade, geralmente em ambientes com problemas complexos, diante da elevação do nível de conhecimento que pode ocorrer com as informações colhidas pela escuta ativa e com a possibilidade de escolhas a serem realizadas pelos representantes locais sobre a priorização na construção da ação. Fato esse, por exemplo, verificado no projeto CESS 2030 quando foi possível contribuir para minimizar as incertezas envolvidas dos problemas públicos contidos no ambiente, provendo empoderamento de cidadãos locais e facilitando o futuro processo de decisão de construção de políticas para o território da Cidade Estrutural (FUNG, WRIGHT, 2003; GEYER, 2011; LATOUR, 2000; PETERS, 2017; STACEY, 2007).

Encerra-se, portanto, a análise desta categoria remetendo à importância do diálogo entre Estado e sociedade para a construção de círculos virtuosos no sistema democrático, diante de importantes elementos a respeito das democracias representativa e participativa e no sentido da busca pela igualdade:

“(…) O reconhecimento da necessidade de promover, de maneira ativa e permanente, a ampliação da capacidade de interlocução entre representantes e representados, bem como da produção autônoma das preferências pelos últimos, foi um elemento central das correntes da democracia participativa. Ao abandoná-lo, caminha-se para um entendimento paternalista, segundo o qual a incapacidade política dessas pessoas é um dado de uma realidade que não vale a pena enfrentar (...)” (MIGUEL, 2017, p. 114).

Assim, o quadro 14 apresenta a síntese dos elementos mais destacados nessa etapa.

**Quadro 14:** Síntese da Análise Inferencial - Categoria Participação Social.

| <b>SÍNTESE<br/>PROJETO CESS 2030</b>          | <b>PRINCIPAIS ELEMENTOS DESTACADOS<br/>NA ANÁLISE INFERENCIAL</b>  |
|---|--|
| <b>CATEGORIA:<br/>PARTICIPAÇÃO<br/>SOCIAL</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>ALÉM DA COORDENAÇÃO VERTICAL JUNTO ÀS INSTITUIÇÕES E AO GERENCIAMENTO DO COMPROMETIMENTO DO TEMPO DO PROJETO (NO SENTIDO DA GARANTIA DE SUA CONTINUIDADE), FOI POSSÍVEL VERIFICAR QUE HOUVE A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA BOTTOM-UP NO PROJETO CESS 2030, DIANTE DA INTERAÇÃO ENTRE OS ATORES-REDE, COM ARRANJOS ROBUSTOS CAPAZES DE GERAR AÇÃO PÚBLICA, VISANDO FORTALECER A SOCIEDADE SOBRE AS AMEAÇAS QUE SE APRESENTAM E AS VULNERABILIDADES QUE A AFETAM DIRETA/INDIRETAMENTE, PODENDO REPRESENTAR UM CAMINHO NO</li> </ul> |

*QUAL O GOVERNO PODE SEGUIR PARA MAIOR EFETIVIDADE EM SUAS AÇÕES;*

- *A ATUAÇÃO DO ESTADO JUNTO COM A SOCIEDADE, PRINCIPALMENTE EM GOVERNOS SUBNACIONAIS, PODE SER CAPAZ DE GERAR INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA, DE FORMA A SER SUPORTADA POR TEORIAS DE GOVERNANÇA PARA APOIAR AS AÇÕES DE FORMA AJUSTADA, PERMITINDO A CONSTRUÇÃO DE CÍRCULOS VIRTUOSOS PARA A SOCIEDADE LOCAL, POR MEIO DA PROMOÇÃO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA CRIAÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE FORMA ARTICULADA, INTEGRADA E COORDENADA EM ESPAÇOS PÚBLICO DE GOVERNANÇA, FAZENDO COM QUE A INFORMAÇÃO E A DEMOCRACIA TORNEM-SE ELEMENTOS FUNDAMENTAIS NA AÇÃO;*
- *A POSSIBILIDADE DE ESCOLHAS OCORRIDA NO PROJETO CESS 2030 E REALIZADA PELO GDF PARA QUE REPRESENTANTES DA POPULAÇÃO LOCAL DA CIDADE ESTRUTURAL PUDESSEM CONTEMPLAR SUAS OPÇÕES ACERCA DE QUAIS POLÍTICAS PODERIAM CONTRIBUIR COM A ELEVAÇÃO DA QUALIDADE DE VIDA NO TERRITÓRIO, CONFORME REALIDADE E CONDIÇÃO EXISTENTES, PODE CONTRIBUIR COM O PROCESSO DO DESENVOLVIMENTO, DIANTE DO RESPEITO ÀS LIBERDADES DOS CIDADÃOS;*
- *RESULTADOS APONTARAM FALHAS NA PARTICIPAÇÃO EFETIVA POR REPRESENTANTES DA SOCIEDADE LOCAL, TENDO EM VISTA A NÃO OCUPAÇÃO PLENA NOS CONSELHOS LOCAIS, SITUAÇÃO QUE, QUANDO CONTORNADA, FARÁ COM QUE A PARTICIPAÇÃO EM TAIS ESPAÇOS CONTRIBUA PARA LEGITIMAR AS AÇÕES DO GOVERNO NA BUSCA DE SOLUÇÕES PÚBLICAS, ASSIM COMO PARA REFORÇAR O SISTEMA DEMOCRÁTICO DO TERRITÓRIO.*

**Fonte:** elaboração própria.

#### **5.4 ANÁLISE INTEGRADA PARA VALIDAÇÃO TEÓRICA DO OBJETO DE TESE**

Após a geração das análises inferenciais de todas as 10 categorias, foi possível elencar insumos importantes para triangular os dados obtidos, conforme ensinamentos de Triviños (1987), no intuito de verificar as hipóteses dessa tese, sobretudo no que concerne à análise da transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) e a respectiva relação com a ação pública para o desenvolvimento, por meio da viabilização da Agenda 2030 em territórios. Com efeito, é necessário retomar elementos essenciais a respeito da TSIP, objeto construído no capítulo 4, para averiguar os seus componentes. Diante disso, retoma-se o conceito da transversalidade da saúde assim como suas características.

Esse conceito, então, versa sobre a combinação das perspectivas dinâmica e sistêmica existentes nas correlações entre políticas, a partir do ponto de vista da saúde, que podem ser capazes de ampliar visão e compreensão sobre determinado fenômeno complexo, diante de

seus elementos conectivos, de forma a subsidiar processos de tomadas de decisão governamentais relativas ao desenho de políticas (mira e acerto), permitindo elevar a assertividade de decisores e contribuindo para o dimensionamento de soluções públicas para a vida.

Como averiguado a partir da teoria dos laços de Granoveter (1973), a transversalidade da saúde apresenta alto grau de integração de políticas públicas, característica importante para atuação em ambientes complexos que demandem construções coletivas de soluções, a partir da participação social ativa para fomentar ciclos de *feedback*, promovendo uma melhor compreensão de determinados fenômenos da realidade e geração de conhecimento (ASHBY, 1956; LINDBLOM, 1979; UNDERDAL, 1980).

Dessa forma, a participação social torna-se um elemento de composição importante para a transversalidade da saúde, partindo do pressuposto de que uma ampla compreensão de determinado fenômeno, fomentada por seus profundos conhecedores (moradores locais, especialistas, etc), eleva o nível de conhecimento e possibilita a elaboração de proposição adequada para lidar com problemas perversos (ASHBY, 1956; PETERS, 2017).

Além disso, a transversalidade da saúde apresenta os seguintes elementos de composição: “perspectiva sistêmica”, tendo em vista as correlações evidenciadas entre eventuais políticas, de forma a abranger a compreensão acerca das possibilidades de relações de determinados fenômenos, elementos importantes para o processo de integração de políticas (UNDERDAL, 1980); e “perspectiva dinâmica”, referindo-se às mudanças de posições, uma vez que determinados fenômenos relacionados a eventuais políticas podem se apresentar como fatores motivadores ou produzidos, compreensão que contribui com a visão da teoria da complexidade, diante das multidimensionalidades existentes (MORIN, 2003).

As dimensões das perspectivas sistêmica e dinâmica acarretam discutir elementos importantes que são oriundos da teoria da complexidade, considerando que a transversalidade da saúde permite perceber como a pluralidade de atores e a participação social corroboram a ocorrência de interações em contextos multidimensionais e como são estabelecidas as relações do todo com as partes e com os diferentes níveis de conhecimento exigidos para lidar com determinados problemas complexos (MORIN, 2003; SENGE, 2006).

Dessa forma, a combinação entre as perspectivas dinâmica e sistêmica, associada à participação social ativa, contribui diretamente para a lógica Bayesiana contida na

transversalidade da saúde, pois traça o reconhecimento de padrões para minimizar incertezas que envolvem processos decisórios em ambientes complexos, obtendo maior probabilidade de acertos na decisão que envolve o processo de mira e acerto (*targeting and hitting*) de determinada política, proporcionando segurança ao decisor (assertividade) e efetividade às políticas (GEYER, 2011; GOLDSCHMIDT; 1970; JOYCE, ZALTA, 2019; MOTTA, 1997).

Ampliando o conceito, o contexto da transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) pode contribuir com o alcance da elevação da efetividade das políticas e das capacidades individuais nas condições humanas, tendo em mente que são elementos de resultado que norteiam a atuação dessa transversalidade em prol do equilíbrio socioeconômico para o desenvolvimento.

Após as devidas explicações que envolvem esse contexto, passar-se-á à averiguação das hipóteses da tese, considerando as variáveis contidas nos quadros-síntese das categorias analisadas e das fontes de informações utilizadas na pesquisa.

Nessa perspectiva, foi possível elencar um rol de 18 variáveis que se mostraram presentes ou ausentes nos quadros-síntese, podendo ser operacionalizadas numa lógica de intervenção e/ou interferência e/ou mudança pelo Estado, a partir dos ensinamentos obtidos ao longo das teorias visitadas na construção dessa tese e que puderam contribuir para a análise integrada, conforme tabela 20.

Destaca-se que a combinação de técnicas para o estudo de caso aplicado permitiu elencar informações do ambiente macro, a partir dos níveis governamentais, e do ambiente micro, a partir dos níveis individuais, para compor um rol de informações complementares. Esse aspecto amplia a visão relativa à transversalidade da saúde na integração de políticas combinada com a aplicação da ação pública, levando em consideração os movimentos durante a construção do fato científico, tanto relacionado à observação realizada do projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030, quanto das observações realizadas no território, com destaque para a audiência pública na Câmara Legislativa do Distrito Federal ocorrida em Dezembro de 2019.

Assim, visando elementos que suportem a construção teórica da transversalidade da saúde na integração de políticas, respalda-se tal construção diante da “(...) potencial combinação (...)” (ADWAN, 2017, p. 294) existente entre estudo de caso e *grounded theory*, cuja tradução mais aproximada seria “teoria fundamentada”, compreendida como um

processo de construção teórica de natureza analítico-epistemológica, por meio de embasamentos empíricos relevantes e oriundos de pesquisa, com teorias rigorosas envolvidas e com sólidos argumentos apresentados para subsidiá-lo (ADWAN, 2017; GEORGE, BENNET, 2005; GLASER, STRAUSS, 1967).

**Tabela 20:** Especificações das variáveis nas evidências do estudo de caso aplicado.

| <b>TIPO DE VARIÁVEL</b> | <b>NOME DAS VARIÁVEIS</b>                | <b>CARACTERÍSTICA</b>    |
|-------------------------|--|--------------------------|
| <b>MACRO</b>            | COORDENAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL        | <b>NÃO-OPERACIONÁVEL</b> |
|                         | COORDENAÇÃO TEMPORAL                     | OPERACIONÁVEL            |
|                         | INSTITUCIONALIZAÇÃO                      | OPERACIONÁVEL            |
|                         | ESPAÇOS COGNITIVOS DE GOVERNANÇA         | <b>NÃO-OPERACIONÁVEL</b> |
|                         | ESPAÇOS NORMATIVOS DE GOVERNANÇA         | OPERACIONÁVEL            |
|                         | LIMITAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO             | OPERACIONÁVEL            |
| <b>ESTRUTURAL</b>       | ESTABELECIMENTO DE COERÊNCIA POLÍTICA    | <b>NÃO-OPERACIONÁVEL</b> |
|                         | VALORIZAÇÃO NAS INTERAÇÕES               | OPERACIONÁVEL            |
|                         | CONSTRUÇÃO DE CONSENSO                   | OPERACIONÁVEL            |
|                         | DEFINIÇÃO DE OBJETIVO COMUM              | OPERACIONÁVEL            |
|                         | ESCOLHA DOS REPRESENTANTES               | OPERACIONÁVEL            |
|                         | ATIVAÇÃO DE REDE                         | OPERACIONÁVEL            |
|                         | CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA                  | OPERACIONÁVEL            |
| PLURALIDADE DE ATORES   | OPERACIONÁVEL                            |                          |
| <b>INDIVIDUAL</b>       | AUTONOMIA EM PROPOSIÇÕES E ESCOLHAS      | OPERACIONÁVEL            |
|                         | SIGNIFICÂNCIA DOS SIGNIFICADOS           | OPERACIONÁVEL            |
|                         | INTERFERÊNCIA EM PROCESSOS DELIBERATIVOS | <b>NÃO-OPERACIONÁVEL</b> |
|                         | PARTICIPAÇÃO ATIVA                       | <b>NÃO-OPERACIONÁVEL</b> |

**Fonte:** elaboração própria.

Para tanto, a análise será iniciada a partir da hipótese: “*as perspectivas sistêmica e dinâmica da transversalidade da saúde na integração de políticas para a vida podem fornecer os meios para ativar a Agenda 2030 em territórios*”. Acredita-se que foi possível averiguar que ambas as dimensões de cunhos sistêmico e dinâmico da transversalidade da saúde (TS) estiveram presentes no contexto dos fenômenos observados.

Como visto anteriormente, as perspectivas sistêmica e dinâmica da TS podem contribuir para ampliar a visão sobre determinado fenômeno com o intuito de elevar o nível de conhecimento que o envolve, a partir da possibilidade de identificação de eventuais correlações de políticas (MORIN, 2003; UNDERDAL, 1980).

A *perspectiva sistêmica* foi evidenciada pela própria atuação do grupo gestor, sob a ótica de atender a pluralidade de atores envolvidos no projeto CESS 2030, conforme demonstrado no mapeamento de atores, a partir de representantes do GDF (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPDFT), representantes do Governo Federal (Poder Executivo, Poder Legislativo), representantes da sociedade civil (RSL), representantes da academia (UnB e IFB), representantes da pesquisa (Fiocruz) e demais instituições ou

organizações sociais locais. Essa ação fez com que universos isolados e específicos de distintos conhecimentos de cada um desses atores pudessem ser agregados, aliando o lado científico com o conhecimento social para a construção de uma prática conjunta, a fim de lidar com problemas complexos e perversos que prevalecem no território da Cidade Estrutural (MORIN, 2003; PETERS, 2017; SENGE, 2006).

Outra evidência observada na oficina de planejamento foi a ampliação da política de saúde, utilizada para a criação do projeto, para outras políticas públicas que caracterizavam a realidade do território, emergindo como elementos importantes e integrativos para expandir as visões dos atores-rede sobre a realidade dos problemas existentes contribuindo, assim, com a redução das desigualdades sociais no território (BRAGA, 2018; SELLERA et al., 2019; UNDERDAL, 1980).

Em relação à *perspectiva dinâmica*, foi evidenciada na audiência pública e no Diário de Campo, considerando as correlações existentes entre as políticas de saúde, distribuição de água, educação, assistência social, alimentação, fornecimento de energia e habitação, a dinâmica e impacto que um fator acarreta sobre o outro, assumindo diferentes papéis entre fatos motivadores e produzidos na complexidade existente no contexto da comunidade de Santa Luzia (MORIN, 2003).

As correlações entre as políticas e suas amplitudes ora apresentadas, somadas à participação ativa dos atores do projeto, com destaque para membros do território, elevaram os níveis de discussão e de conhecimento acerca dos problemas existentes, considerando a complexidade para a luta pela sobrevivência e as dificuldades para a elevação das condições humanas e da qualidade de vida de boa parte dos moradores locais em situação de vulnerabilidade (GEYER, 2011; SEN, 2018; STACEY, 2007). O conjunto dessas ações fundamentou a compreensão da transversalidade da saúde, tendo em vista a necessidade contemporânea de criação de abordagens cooperativas para resolução de problemas complexos (BRAGA, 2018; KLIJN, KOPPEJAN, 2015; PETERS, 2017).

Diante desses elementos acerca das perspectivas sistêmica e dinâmica da transversalidade da saúde, há relação direta com a hipótese inicial de integrar políticas para a vida das pessoas, ampliando o olhar acerca da complexidade e elevando o nível de compreensão de determinado fenômeno. Sua capacidade de integrar políticas também possui relação com a pauta internacional da Agenda 2030, pois foi possível evidenciar nos registros do Diário de Campo e nos resultados do estudo de caso, considerando a presença de políticas



relacionadas com 14 dos 17<sup>66</sup> ODS possíveis, reconhecendo elementos necessários para que sociedades locais pudessem reivindicar políticas para os respectivos territórios (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012; ONU, 2015; UNDERDAL, 1980).

Portanto, acredita-se que a primeira hipótese foi validada, tendo em vista que a transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) pode ser uma alternativa plausível e universal para a formulação de políticas, subsidiando tomadas de decisões governamentais, diante da capacidade de prover insumos necessários para que a Agenda 2030 se torne elemento norteador das ações de desenvolvimento, com destaque para a elevação das condições humanas para a sustentabilidade do planeta (BRAGA, 2018; SELLERA et al., 2019).

A segunda hipótese verificada abordava o seguinte contexto: “*em processos decisórios de governança, a efetividade de políticas pode ser potencializada pela convergência entre a transversalidade da saúde e a ação pública*”. Primordialmente, cabe esclarecer a relação da efetividade das políticas com processos de tomada de decisão, assim como sua conexão com as políticas em si, para posterior análise de sua relação com a transversalidade da saúde e a ação pública.

A efetividade nesse estudo é compreendida como a capacidade de criar um sistema de soluções com foco na produção de resultados desejados para sociedade (PETERS, 2004; TOSUN, LANG, 2017; WILSON et al., 2018). Há estudos atuais que relacionam a efetividade das políticas diretamente com a integração de políticas, no sentido de quanto mais integradas, mais chances existem para compreender a resolução de determinado fenômeno social (TOSUN, LANG, 2017); e o desenho da política, considerando que a efetividade de determinada política pode ser elevada a depender de seu desenho e de sua rede de governança, além da promoção de coordenação na atuação governamental (LING, 2002; PROVAN, KENIS, 2008; TOSUN, LANG, 2017).

A discussão atual acerca da efetividade das políticas acarreta uma compreensão que perpassa pela complexidade na pós-governança e na pós-globalização, considerando que, além de compreender o fenômeno de forma cuidadosa e ampla para contribuir com o desenho da política, é importante que o decisor seja assertivo ao tomar a decisão, sendo necessário

---

<sup>66</sup> Foram evidenciadas as seguintes políticas no estudo de caso aplicado: Pobreza (ODS 1), Fome (ODS 2), Saúde (ODS 3), Educação (ODS 4), Gênero (ODS 5), Água e saneamento (ODS 6), Energia (ODS 7); Emprego (ODS 8), Infraestrutura (ODS 9), Desigualdade (ODS 10), Habitação (ODS 11), Meio-ambiente (ODS 15), Violência (ODS 16), Parcerias (ODS 17).

até mesmo antecipar ações de futuro para contribuir com o nível de mira e acerto das políticas (*targeting and hitting*) e obter melhor alcance de resultados no contexto real (BALI, CAPANO, RAMESH, 2019; HOWLETT, 2011; 2014; PETERS et al., 2018).

O conceito de assertivo é definido no dicionário<sup>67</sup> como elemento de afirmação ao declarar, no sentido de ter segurança ao agir. Quando esse conceito é relacionado ao contexto da tomada de decisão, esse elemento passa a ser respaldado por um rol de informações relevantes ou qualificadas que elevam o nível de conhecimento de determinado fenômeno, proporcionando mais segurança e certeza necessárias para a ação dos decisores (KINTSCH, YOUNG, 1984; WALTON, CHAU, KENNERLEY, 2015).

Assim, quanto maior o grau de informações qualificadas fornecidas para o decisor, maior será o nível de conhecimento apropriado acerca de determinado fenômeno enfrentado e, conseqüentemente, mais assertiva poderá ser a sua decisão, uma vez que o grau de incerteza na tomada de decisão será reduzido, com maior probabilidade de efetividade da política quando formulada e implementada, em termos de precisão no desenho da política a ser realizada (BALI, CAPANO, RAMESH, 2019; GEYER, 2011; HOWLETT, 2011; 2014; PETERS et al., 2018; STACEY, 2007).

Por conseguinte, em espaços deliberativos, a assertividade pelo decisor depende de uma série de insumos críticos contidos em informações relevantes acerca de determinada questão, para subsidiar as tomadas de decisão. Tais decisões necessitam apresentar a amplitude de visão necessária para que formuladores de políticas não apresentem raciocínios lineares na busca por soluções em ambientes complexos e não incorram em falhas (CAIRNEY, GEYER, 2015). Cabe destacar também o papel desse indivíduo numa posição que estimule a participação social, afastando-se do governo central - que pode limitar sua atuação:

“(...) Se os formuladores de políticas negarem sua dependência de outros atores para ajudá-los a compreender e se adaptar ao seu ambiente de formulação de políticas, eles estão condenados a cometer os mesmos erros que seus predecessores. Em vez disso, os formuladores de políticas do governo central devem abraçar a interdependência, para buscar soluções mais pragmáticas embasadas na elevação da liberdade dos atores locais de aprender e adaptar-se aos sinais, tais como as respostas recebidas dos usuários dos serviços (...)” (CAIRNEY, GEYER, 2017, p. 5, tradução nossa).

---

<sup>67</sup> <https://dicionario.priberam.org/assertivo>

Assim, infere-se que a efetividade das políticas apresenta conectividade com a participação social, uma vez que o *feedback* da sociedade se torna relevante para nortear o desenho de determinada política, considerando que a população é a maior beneficiária e suas percepções precisam ser consideradas (ASHBY, 1956; PETERS, 2017).

Nesse contexto, ao analisar o estudo de caso aplicado, foi possível perceber variáveis que podem ser operacionais pelo Estado, como: a “pluralidade de atores” presentes no processo, evidenciada no mapeamento realizado e aqui compreendida como quantidade presente de atores com diversidade de vínculos (privados e públicos) – com destaque para os moradores e trabalhadores locais; e a “participação ativa” durante a plenária da oficina de planejamento, evidenciada nos resultados e no Diário de Campo. Tais variáveis foram consideradas importantes para que houvesse fornecimento de ciclos de *feedbacks* acerca dos fatores críticos das políticas, no sentido de contribuição de sua pertinência e dos impactos trazidos para a realidade vivenciada pelos membros locais presentes, sendo o processo de validação realizado a partir de percepções respaldadas em experiências acumuladas nas diferentes trajetórias de suas vidas e que foram levadas consigo para o espaço de reflexão em questão (BRAGA, 2018; DEWEY, 2005; 2008; GEYER, 2011; STACEY, 2007).

Ainda, o próprio curso de Especialização em Governança Territorial pode fornecer insumos aos decisores, uma vez que os alunos realizaram suas pesquisas científicas com propostas de intervenção para problemas de diferentes políticas enfrentadas no território como resultados para o GDF, compreendidos como insumos que podem ofertar respaldo à gestão pública e à atuação governamental, considerando que são oriundas de um curso de pós-graduação e refletem as experiências de quem vivencia o território (moradores e trabalhadores locais), entendidas como formas proativas de *feedback* (BRAGA, 2018; CAIRNEY, GEYER, 2017).

Os elementos acerca da participação social ora trazidos para a discussão da assertividade dos decisores e da efetividade das políticas se tornam importantes para compreender a essência defendida nesse estudo, tanto para a transversalidade da saúde quanto a ação pública, no processo relacionado à democracia participativa e sua contribuição para a democracia deliberativa. Na concepção dessa transversalidade, como visto, essas variáveis acarretam impactos diretos ao processo Bayesiano de tomada de decisão, elevando a compreensão acerca dos fenômenos de determinada realidade a partir da alimentação de

informações qualificadas pelos conhecedores dos problemas vivenciados (GEYER, 2011; GOLDSCHMIDT, 1970; JOYCE, ZALTA, 2019; MOTTA, 1997).

Em consonância, também foi possível compreender, de forma prática, como a participação social integrada aos elementos constitutivos da ação pública podem contribuir com a atuação cooperativa entre Estado e sociedade na busca por melhora dos resultados para a gestão pública e para a formulação de políticas, diante de desafios cotidianos e da devida interação entre os atores (IRVIN, STANSBURY, 2004; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; NABATCHI, AMSLER, 2014; PETERS, 2017; TORFING et al., 2012).

As lentes do modelo do Pentágono de Políticas Públicas puderam proporcionar a percepção de diversas variáveis contidas nas análises inferenciais, sendo devidamente evidenciadas no estudo de caso aplicado, com presença ou ausência de elementos importantes para a discussão integrada e para a compreensão sistêmica do contexto do projeto governamental relacionada às dimensões da ação pública (LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a).

Pela *dimensão atores*, verificou-se a presença de variáveis operacionáveis pelo Estado relacionadas ao nível macro, tais como “coordenação vertical, horizontal e temporal”, compreendidas como arranjos governamentais realizados para prover a sustentabilidade necessária aos implementadores de políticas nas interações junto aos demais atores envolvidos em determinada ação pública, permitindo as garantias de continuidade e de plausibilidade de sua execução dentro de determinado período de tempo (ADAM, HURKA, KNILL, PETERS, STEINEBACH, 2019; HALPERN, JACQUOT, GALÈS, 2008; NORTH, 1993; PETERS, 1998; WILDAVSKY, 2018), como evidenciadas nos resultados da análise inferencial.

Foi possível perceber a “coordenação vertical” no estudo de caso no primeiro momento de internalização da Agenda 2030, evidenciado conforme resultados pós-processamento do *corpus 1* pelo *software* IRaMuTeq. Essa coordenação também foi perceptível no próprio projeto CESS 2030, considerando as parcerias estabelecidas entre as instituições públicas, evidenciadas nos documentos legais e normativos (BRAGA, 2018; DISTRITO FEDERAL, 2017b; 2017c).

A “coordenação horizontal” esteve presente no decorrer da ação no estudo de caso aplicado, inclusive a partir da concepção do projeto CESS 2030, como evidenciado no Diário de Campo e nas descrições dos resultados das atividades ocorridas entre os atores públicos

e privados em sua construção (BRAGA, 2018). Por fim, a “coordenação temporal” também foi verificada no projeto e foi possível percebê-la nos documentos formais e legais de estabelecimento de parceria, além de alocações de recursos e fomento para o CESS 2030, conforme registros no Diário de Campo (CNPq 2019; DISTRITO FEDERAL, 2017c; FIOCRUZ, 2018a).

Além disso, foi possível verificar a presença de variáveis estruturais (operacionáveis) e variáveis individuais (operacionáveis e não operacionáveis). Destaca-se a compreensão sobre variáveis não operacionáveis, entendidas como elementos importantes para a implementação da ação governamental e que podem afetar sua governabilidade, no sentido de capacidade de controle, durante sua condução (PAQUET, 2000).

Em relação às variáveis estruturais operacionáveis, destacam-se: “pluralidade de atores”; “escolha de representantes”; “ativação de rede”; “valorização nas interações”; “construção de consenso”; “construção de confiança”; e “definição de objetivo comum”.

As variáveis “pluralidade de atores” – percebida como grande quantidade de partícipes na ação governamental - e “escolha de representantes” – relacionada à opção de decisão de representação de determinado grupo no processo de participação - foram destacadas no estudo de caso devido à capacidade de ampliar distintas percepções e de influenciar determinada política, sendo evidenciadas no mapeamento de atores, assim como no Diário de Campo (LOWI, 1972; NABATCHI, AMSLER, 2014; MORIN, 2000a).

Enquanto as variáveis “ativação de rede”, “valorização nas interações” são etapas importantes de mediação, engajamento e legitimação da ação pelo Estado junto à sociedade, percebidas no estudo de caso aplicado e evidenciadas no Diário de Campo, assim como nos resultados descritos relacionados à trajetória da implementação do projeto CESS 2030 (DE SANT'ANNA; NETO, MARCHI, 2020; TORFING et al., 2012). Semelhante a essas variáveis apresentadas anteriormente, a variável individual operacionável “autonomia em proposições e escolhas” também possui papel importante para a legitimação em processos participativos, sendo também identificada no Diário de Campo, especialmente nos registros da oficina de planejamento e do seminário Cidade do Futuro. (TORFING et al., 2012).

Ainda, as variáveis “construção de consenso” e “definição de objetivo comum” são etapas vitais para o alcance da ação governamental, uma vez que lidam com comprometerimentos e com valores atribuídos ao processo, tanto em relação às interações

entre os atores quanto à convergência de seus interesses, sendo evidenciadas no Diário de Campo e nos resultados descritos (LATOURE, 2000; TORFING et al., 2012).

Sobre as variáveis não operacionais individuais, verificou-se a presença da “participação ativa” e da “construção de confiança”. Tais variáveis se tornam elementos importantes remetidos ao nível do indivíduo e não dependem apenas das regras estabelecidas na ação governamental. Dessa forma, é necessário considerar o livre arbítrio, no sentido da vontade de determinado ator em querer contribuir ou participar da ação, consoante aos valores estabelecidos em seu processo de reflexão, ou considerando ainda que a confiança é um processo de conquista, que ocorre em conformidade com atitudes dos atores e performance das ações realizadas - geralmente em médio e longo prazos (BRAGA, 2018; BRUGUÉ, 2008; HEGEL, 1997; JONES, GEORGE, 1998; TORFING et al., 2012). Assim, as referidas variáveis foram evidenciadas no Diário de Campo e nos resultados descritos.

Sobre a *dimensão representações*, houve similaridades nas presenças de algumas variáveis detectadas na categoria atores, com destaque para: as variáveis macroprocessuais operacionais de “coordenação vertical e horizontal”, já evidenciadas anteriormente; variáveis estruturais e individual operacionais, que permitem mais ‘autonomia em proposições e escolhas’, além da ‘valorização nas interações’ e ‘construção de consenso’, já comprovadas; e a variável individual não-operacional, relacionada à “participação ativa”, também já demonstrada. Acrescenta-se que outras duas variáveis também foram identificadas: “espaços cognitivos de governança” e “significância dos significados”.

A variável estrutural não-operacional “espaços cognitivos de governança” é relativa à criação de ambientes proporcionada pelo Estado durante a ação governamental, na tentativa de construir conhecimento relacionado a determinado problema político, por meio de estímulo de interações (debates e discussões) entre atores partícipes no médio e longo prazos, sendo que tais espaços cognitivos foram evidenciados no Diário de Campo, assim como nos resultados descritos no projeto CESS 2030 - reuniões, oficina, seminários e curso de Especialização em Governança Territorial (ALBERT, SCHREPP, HELD, 1994; BRAGA, 2018; DOIGNON, FALMAGNE, 2012; 2015; LASCOUMES E LE GALÈS, 2012a; LATOUR, 2012).

A “significância dos significados” foi caracterizada como variável individual operacional, entendida como os valores atribuídos pelos atores sociais locais para elaboração da ação governamental, na perspectiva do desempenho dos resultados a serem

alcançados e da contribuição para a mobilização necessária, em virtude da capacidade intrínseca de influenciar decisões (CAIO, MARQUES, 2010; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012; MOSCOVICI, 2007). Tal variável foi demonstrada no Diário de Campo (tanto para a observação junto aos alunos do curso quanto na audiência pública), assim como nos resultados descritos, tendo em vista os sentimentos e as emoções contidas nos discursos dos representantes da sociedade que podem servir de insumos para melhor interpretação de fenômenos no ambiente de aplicação da ação, assim como para formulação de políticas (CAIO, MARQUES, 2010; IRVIN, STANSBURY, 2004; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012; RØISELAND, VABO, 2016).

Em relação à *dimensão processos*, esta permitiu relacionar a presença de determinadas variáveis, sendo parte delas com correspondência teórica já citadas anteriormente devido à semelhança de conteúdo e de evidências, a saber: estruturais operacionáveis (“pluralidade de atores”, “espaços cognitivos de governança” e “ativação de rede”) e individuais não operacionáveis (“participação ativa”). Cabe destacar a detecção de ausência de duas variáveis não operacionáveis nessa dimensão: “coordenação vertical e horizontal” (macro) e “participação ativa” (individual).

A primeira variável não-operacionável, conforme correspondência teórica explicada anteriormente, apresentou elementos que podem acarretar riscos e/ou falhas de governança, tendo em vista que houve: ausência de participação efetiva (parcerias publicadas e formalizadas) da Administração Local no projeto CESS 2030, uma vez constatada a participação somente no dia da oficina de planejamento, conforme documentos analisados que compuseram o mapeamento de atores; ausência de documentos formais de parcerias da Administração Local junto às demais instituições condutoras do projeto, evidenciada no processo de levantamento do *corpora*; e falta de alinhamento entre Administração Local e os líderes locais (horizontal) e também junto ao GDF (vertical), evidenciadas nos registros do Diário de Campo e nos resultados descritos (ADAM et al., 2019; PETERS, 1998).

A segunda variável não-operacionável, conforme correspondência teórica explicada anteriormente, trouxe um novo conteúdo em relação à participação, considerando a falta de ocupação pela população local nos espaços constitucionais garantidos existentes no território, conforme evidências encontradas nos registros do Diário de Campo e nas descrições dos resultados. Importante destacar esse elemento, pois essa falta de participação, aliada aos ruídos comunicativos encontrados na coordenação horizontal, podem acarretar

impactos na gestão local na busca por melhores benefícios para a comunidade, no âmbito da governança e da governabilidade (PETERS, 2015; TORFING et al., 2012).

Foi importante compreender a *dimensão instituições*, tendo em vista as presenças e ausências de variáveis, cujas correspondências teóricas também já citadas anteriormente, devido à semelhança teórica e de evidências, com exceção das variáveis denominadas “institucionalização” e “estabelecimento de coerência política”, as quais serão vistas.

Em relação às variáveis macro, foi possível detectar tanto a presença quanto a ausência de conteúdos relativos à variável macro não-operacional “coordenação vertical e horizontal”. A presença se deu diante dos arranjos realizados pelos atores públicos das instituições envolvidas para realizar a devida aproximação pelo Estado, estabelecendo diálogos com a sociedade local, caracterizada pela escuta ativa; enquanto a ausência se deu pela detecção do distanciamento existente entre a Administração Local e a população do território no processo de governança (ADAM et al., 2019; HALPERN, JACQUOT, GALÈS, 2008; PETERS, 1998). Ambas as situações foram evidenciadas nos registros do Diário de Campo, nas descrições dos resultados e em aporte teórico de pesquisas anteriores, como visto no estudo de Mattos (2011).

Verificou-se, ainda, a presença tanto da variável operacional “institucionalização”, correspondente à criação de normas, regras, papéis, atribuições e mecanismos pelas instituições para definir responsabilidades e orientar os comportamentos dos atores durante as interações e minimizar eventuais riscos, incertezas e/ou falhas atribuídas aos partícipes - quanto da variável operacional “espaços normativos de governança”, compreendida como a aplicação de forma prática de tais normas e regras (MALTZMAN, 1998; NORTH, 1991; PURCELL, 2009; YOUNG, 2015). Ambas foram evidenciadas no processo de levantamento de documentos formais que compuseram os *corpora* e nos registros do Diário de Campo.

Importante mencionar que a variável macro operacional “coordenação temporal” esteve presente no processo, considerando o compromisso de continuidade das ações governamentais diante da formalização de documentos públicos e por meio da alocação de recursos, evidenciada no processo de levantamento de *corpora* e nos resultados descritos (NORTH, 1993; WILDAVSKY, 2018). Ainda, foi possível verificar a ausência da variável macro não-operacional “estabelecimento de coerência política”, compreendida como compatibilidade entre ações governamentais (programas, projetos e/ou ações) relacionadas a políticas, evidenciada nos registros do Diário de Campo e nas descrições dos resultados



acerca das questões que envolvem a Feira Permanente da Cidade Estrutural e a estratégia de implementação da Agenda 2030 no país (PETERS, 2003; ROSENAU, 2004; TOSUN, LANG, 2017).

Em relação às variáveis estruturais, foi verificada a ausência da variável operacionável “pluralidade de atores”, conforme compreensão teórica já explicada, diante do distanciamento entre atores do governo e sociedade locais, conforme evidências nos registros do Diário de Campo e no processo de mapeamento de atores (BRAGA, 2018). Em contrapartida, foi possível verificar a presença da variável operacionável “valorização nas interações”, conforme explicação teórica anterior. Esta foi evidenciada nos registros do Diário de Campo e nos resultados descritos do estudo de caso aplicado. A variável individual “participação ativa”, conforme correspondência teórica anteriormente explicada, também esteve presente em evidências nos registros do Diário de Campo e nos resultados descritos.

Cabe ainda destacar que, além das dimensões apresentadas do modelo do Pentágono de Políticas Públicas (PPP), foi possível elencar a *dimensão translação de conhecimento*, a qual está relacionada diretamente à ação pública, em virtude da presença de variáveis nos resultados da análise inferencial, com contribuição direta, sendo elas: “espaços cognitivos de governança” (macro não-operacionável); “coordenação vertical e horizontal” (macro não-operacionável); “valorização nas interações” (estrutural operacionável); “construção de consenso” (estrutural operacionável); “construção de confiança” (estrutural operacionável); e “participação ativa” (individual não-operacionável). Todas essas variáveis já tiveram sua correspondência teórica explicada anteriormente, sendo importante destacar que essa dimensão contribuiu para a percepção do processo de aprendizagem entre Estado e sociedade, em prol da ação governamental.

Todos esses elementos mencionados foram evidenciados nos registros do Diário de Campo e nos resultados descritos, com destaque para: a aproximação das linguagens técnica e comum para estabelecimento de melhor compreensão e geração de informações qualificadas para o projeto; estabelecimento das relações de confiança entre os atores, diante da atitude dos gestores principais em demonstrar interesse e participar das atividades junto aos representantes da sociedade local ao longo do processo; e eliminação de controvérsias iniciais para o consenso construído e acordado entre os partícipes, demonstrando o estabelecimento da zona de convergência de seus interesses (BRAGA, 2018; CALLON, 1984; LATOUR, 2000; 2012).

Pode-se dizer que as dimensões do modelo PPP apresentadas, combinadas com a dimensão translação de conhecimento, podem contribuir para a visão sistêmica contida na ação pública, no sentido de ampliar o alcance da governança para elementos que podem auxiliar na obtenção de melhores resultados para a sociedade, principalmente em relação à compreensão dos significados contidos nos discursos dos atores locais e ao alinhamento do processo de linguagens, em que os elementos contribuem para a articulação entre representantes do Estado e população local, além da legitimação da democracia (CAIO, MARQUES, 2010; IRVIN, STANSBURY, 2004; LASCOUMES, LES GALÈS, 2012a; MOSCOVICI, 2007; RØISELAND, VABO, 2016).

No entanto, é necessário destacar as limitações encontradas no estudo de caso aplicado em relação ao projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030, identificando a ação governamental exclusivamente participativa (não-deliberativa) e a ocorrência de falhas de governança durante a observação da audiência pública, a qual não apresentou a completude necessária de representação de atores fundamentais para compor o devido processo deliberativo, conforme evidências obtidas nos registros do Diário de Campo (TORFING et al., 2012).

Sendo assim, a ação pública possui elementos que colaboraram com o processo de geração de informações qualificadas, a partir de processos participativos na atuação conjunta entre Estado e sociedade, e que podem contribuir para o espaço deliberativo. Este permite aliar dois elementos importantes para subsidiar tomadas de decisão na formulação de políticas em ambientes complexos: a construção do processo de convergência dos interesses durante a ação governamental participativa e a geração de informações qualificadas. O primeiro elemento permite o alinhamento de interesses e a construção conjunta de objetivo comum para determinada ação, além da busca por apoio e engajamento de atores, recursos que estabelecerão futuros acordos em relação à determinada política a ser formulada em ambientes complexos, acarretando em impactos positivos para o eixo de concordância na Matriz de Stacey (2007); já o segundo contribui para a redução de incerteza de determinado fenômeno enfrentado, sendo mais compreensível aos formuladores para o processo decisório, gerando em impactos positivos para o eixo de certeza na referida Matriz (GEYER, 2011; KINTSCH, YOUNG, 1984; STACEY, 2007; WALTON, CHAU, KENNERLEY, 2015).

Assim, quando a abordagem da transversalidade da saúde é combinada com a ação pública, as variáveis das perspectivas dinâmica e sistêmica e o alto grau de integração de políticas permitem estabelecer conexão com as variáveis elencadas neste estudo, com destaque para aquela relativa ao estímulo à participação social. Esta variável é essencial para alimentar os ciclos de *feedback* necessários à geração de informações qualificadas, de forma a dialogar diretamente com o processo Bayesiano de tomada de decisão, tendo em vista a complexidade atual dos processos e das formulações de políticas (ASHBY, 195; GEYER, 2011; GOLDSCHMIDT, 1970; HOWLETT, 2011; MOTTA, 1997; PETERS et al., 2018; STACEY, 2007).

Nesse sentido, tal combinação pode ser pertinente para o decisor, uma vez que sua assertividade será elevada, ofertando, assim, maior nível de segurança no processo de tomada de decisão, além de ser pertinente para a política em si, considerando a contribuição para o processo de mira e acerto de determinada política a ser desenhada, elevando ainda a efetividade em sua formulação, alcançando melhores resultados para a população que será beneficiada e, conseqüentemente, contribuindo com elevação de suas capacidades humanas e condições de vida consoante ao processo de desenvolvimento sustentável (BALI, CAPANO, RAMESH, 2019; GEYER, 2011; HOWLETT, 2011; 2014; KINTSCH, YOUNG, 1984; PETERS et al., 2018; STACEY, 2007; SEN, 2018, WALTON, CHAU, KENNERLEY, 2015).

A ação pública é um processo fundamental para a atuação governamental e, por si só, pode contribuir com melhores resultados, conforme análise realizada no estudo de caso aplicado. Entretanto, quando a transversalidade da saúde na integração de políticas é combinada com a ação pública, as variáveis contidas em ambas as temáticas geram uma sinergia capaz de contribuir de forma exponencial para o processo de cooperação, acarretando maiores impactos sociais para a vida das pessoas, tendo em vista que tal relação é estabelecida a partir da associação de elementos vinculados ao nível de certeza e ao nível de concordância para processos de tomada de decisão de políticas, conforme ensinamentos de Geyer (2011) e Stacey (2007).

Diante dessa análise, entende-se que a segunda hipótese dessa tese é válida, pois a transversalidade da saúde na integração de políticas permite gerar maiores resultados para ações governamentais, considerando suas características e variáveis que dialogam diretamente com os componentes da ação pública, tendo o estímulo à participação social

como grande vantagem para a geração de informações qualificadas e contribuição direta para o desenho da política.

Com base na *grounded theory* (ADWAN, 2017; BENNET, GEORGE, 2005; GLASER, STRAUSS, 1967), acredita-se que tais relações podem ser compreendidas pela seguinte fórmula, como representação simbólica dos achados dessa pesquisa, considerando a combinação entre: as variáveis da ação pública (AP); as variáveis da transversalidade da saúde (TS); o grau de concordância existente entre atores partícipes em espaços de governança a respeito da ação a ser tomada (CO) a respeito de determinado (s) fenômeno (s); e o grau de incerteza (no sentido de conhecimento) existente sobre o comportamento de determinado (s) fenômeno (s) para decisores em processos de formulação de políticas (IN). Tal combinação resultaria no grau de efetividade da política a ser formulada (EP):

$$EP = \frac{AP^{TS} \cdot CO}{IN}$$

*EP: Efetividade de determinada política*

*AP: Ação pública*

*TS: Transversalidade da saúde*

*CO: Grau de concordância entre atores*

*IN: Grau de incerteza sobre determinado (s) fenômeno (s)*

Na sequência, passar-se-á para a análise da terceira hipótese: “*a convergência de interesses entre governo e rede sociotécnica local pode potencializar a instrumentação da ação pública relacionada às escolhas políticas pelos atores em prol da resolução dos problemas sociais locais*”.

O processo de convergência de interesses pode ser considerado uma etapa necessária para a construção da ação, o que significa ultrapassar barreiras comunicativas e eliminar eventuais controvérsias em prol de um acordo ou pacto, no sentido da busca pela construção de consenso acerca de determinado tema. Esse processo de convergência entre atores envolvidos em determinada ação governamental refere-se à constituição de elementos que alimentam o processo cognitivo do decisor para a escolha dos instrumentos que serão utilizados (CALLON, 1984; LATOUR, 2000; 2012; LINDER, PETERS, 1989).

Dessa forma, pode se compreender que a busca pelo ponto comum de interesses e a produção de consenso no processo de construção coletiva pode ser importante para a construção do instrumento de ação pública a ser utilizado em determinada ação

governamental. Este, portanto, é compreendido como meio mobilizador para se chegar a um produto final, que não é a lucratividade, tendo em vista as questões sociais relacionadas às políticas envolvidas (LÚCIO et al., 2014).

Por outro lado, cabe compreender o papel do instrumento de ação pública como dispositivo técnico que produz efeitos e que se encontra nesse limiar entre o decisor e a coletividade, considerando a vocação contida no instrumento que reflete a relação Estado-sociedade a ser considerada em sua utilização (LASCOUMES, LES GALÈS, 2004; 2007; LÚCIO et al., 2014).

Para o decisor, torna-se importante dispor de informações que alimentem suas percepções individuais, embasadas por fatores cognitivos, de forma a mediar as informações técnicas que permitam contribuir com o desempenho e o desenho da política, considerando que tais componentes acabam sendo importantes para a escolha final do instrumento a ser utilizado (LINDER, PETERS, 1989). Destaca-se, ainda, a necessidade dos gestores concentrarem seus esforços no instrumento de ação pública para que “(...) tratem de forma reflexiva, concreta e pragmática os desafios de integração entre políticas (...)” (LÚCIO et al., 2014, p. 155), buscando a melhor forma de aceitação do instrumento pelo público.

Nessa direção, o processo participativo contribui com a alimentação de informações qualificadas para a construção dos fatores cognitivos dos decisores, principalmente quando os significados são trazidos para a discussão e contribuem para a compreensão da representação social, sendo componentes vitais para a escolha do instrumento de ação pública que será utilizado em determinada ação governamental (KINTSCH, YOUNG, 1984; LASCOUMES, LES GALÈS, 2007; LINDER, PETERS, 1989; WALTON, CHAU, KENNERLEY, 2015).

Diante da argumentação teórica exposta, foi possível encontrar evidências que corroborassem a construção dos fatores cognitivos dos gestores, tendo em vista a presença das variáveis estruturais operacionais “construção de consenso”, “definição de objetivo comum” e “significância dos significados” nos registros de Diário de Campo e nos resultados do estudo de caso aplicado, assim como a presença de elementos contidos nas categorias de análise de atores, de representações, de resultados, de governança e de democracia.

Aqui cabe ressaltar a verificação da presença da variável estrutural macro “limitação ao desenvolvimento”, compreendida como elemento que dificulta a busca pelo processo de progresso de determinada população em determinado espaço, evidenciados em diversos

registros do Diário de Campo e nos resultados descritos do estudo de caso aplicado acerca da falha comunicativa entre Estado e sociedade local, considerando sua importância para a compreensão sistêmica dos problemas enfrentados no território da Cidade Estrutural (SPOLAORE, WACZIARG, 2009; SEN, 2018).

Diante dessa perspectiva, a escolha da instrumentação de ação pública no projeto Cidade Estrutural Saudável e Sustentável 2030 (CESS 2030), como conjunto de dispositivos técnico-sociais que foram orientadores das relações entre Estado e sociedade (reuniões, oficina, seminário e curso), considerou a sua aceitação pelos representantes da Rede Sociotécnica Local - RSL (LASCOUMES, LES GALÈS, 2007; 2012a). Tal percepção foi possível em virtude da atuação cooperativa e da convergência de interesses para a ação governamental, contribuindo para a aceitação de seus usos, tendo em vista a geração de informações qualificadas para os decisores e a materialização dos significados nos instrumentos utilizados durante o estudo de caso observado (Idem, 2007; 2012a).

Em resposta à terceira hipótese, foi possível concluir que a convergência de interesses entre Estado e a RSL acabou sendo uma premissa para a instrumentação de ação pública, a partir dos apontamentos evidenciados no estudo de caso aplicado, que revelaram a contribuição para a escolha dos instrumentos aplicados na ação governamental (LASCOUMES, LES GALÈS, 2007; 2012a). Cabe ressaltar que a convergência permitiu atender componentes teóricos que refletiram bons resultados para a ação governamental, como visto no projeto CESS 2030, em consonância com o contexto da ação pública, mas não com o efeito potencializado esperado. Logo, essa terceira hipótese foi parcialmente validada.

A análise da quarta hipótese, após percorrido o caminho teórico-epistemológico da transversalidade da saúde na integração de políticas e suas conexões com a ação pública, traz o seguinte enunciado: *“a partir da lógica da vida como condição humana, a saúde pode ser o elemento-chave para potencializar a integração de políticas públicas em prol do desenvolvimento de um território”*.

As evidências da pesquisa levaram a uma compreensão que envolve a vida como condição humana na construção de políticas. A ação governamental integrada e planejada, vista no estudo de caso aplicado do projeto CESS 2030, elencou as necessidades existentes da sociedade local do território da Cidade Estrutural para a construção de um projeto que pudesse empoderar o cidadão. Tal projeto utilizou a Agenda 2030 como referência, sendo

capaz de pautar a vida como elemento central, diante da necessidade de sobrevivência de boa parte da população que se encontra em difícil situação de pobreza e extrema pobreza no território (BRAGA, 2018).

Essa ação governamental procurou considerar a essência humana física e moral da comunidade, na tentativa de compreender a situação que o território se encontrava, sob a perspectiva sistêmica, e de prover políticas para conduzir um processo de transformação local, como evidenciado nos registros do Diário de Campo, em uma perspectiva socioeconômica e sociopolítica.

Conforme a validação da primeira e da segunda hipóteses, a saúde, por meio sua transversalidade, contribui para os processos de tomadas de decisão que envolvem formulação e implementação de políticas, além de potencializar a ação pública, tendo em vista a cobertura evidenciada de correlações de políticas e a sua característica de apresentar alto nível de compreensibilidade da Agenda 2030, diante da presença de quase 85% dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) atingidos no estudo de caso aplicado. Assim, a transversalidade da saúde se apresentou como um caminho factível para contribuir diretamente para a integração de políticas.

Entretanto, cabe ressaltar que o CESS 2030 apresentou limitações, uma vez que foi um projeto de saúde que acabou integrando diversas outras políticas e que ainda não apresentou resultados ou impactos, sejam aparentes ou imediatos, para a população local, em termos dos benefícios do projeto ou da implementação da Agenda 2030. Ainda assim, a atuação governamental nesse processo pode contribuir na geração de insumos para subsidiar decisões de outras secretarias ou agências governamentais do GDF sobre formulação de políticas e implementação de projetos ou programas para o território.

De fato, torna-se importante compreender a situação na qual o território se encontra para buscar soluções sistêmicas em benefício dos moradores locais. Parte da população observada da Cidade Estrutural apresentou dependência significativa do Estado para sobrevivência, diante das evidências obtidas nos registros do Diário de Campo relativas às transferências de renda para as famílias do território, assim como em questões envolvendo políticas educacionais, de moradia ou ainda de recebimento de água e/ou de energia, considerando suas necessidades diante da situação de vulnerabilidade.

Paralelamente, foram verificadas: falhas de coordenação e problemas de comunicação como elementos limitantes para o desenvolvimento; e dificuldades do governo

na resolução dos problemas enfrentados pela comunidade, relativas ao fornecimento apropriado de políticas públicas, de trabalho e de habitação para a população local. As falhas de coordenação e os problemas de comunicação foram identificados tanto na relação GDF e Administração Regional quanto na relação GDF e sociedade local, sendo evidenciados nas variáveis de coordenação vertical e horizontal apresentadas nas categorias de análise relativas à governança, democracia e participação social e nos registros do Diário de Campo. As dificuldades do governo na resolução dos problemas enfrentados pela comunidade foram identificadas nos registros do Diário de Campo e nas descrições analíticas dos resultados.

Assim, a combinação da transversalidade da saúde com a ação pública, por si só, não é capaz de promover o desenvolvimento, sendo necessário que o decisor compreenda a realidade existente em determinado território com vistas a promovê-lo de forma a equilibrar fatores sociais, ambientais, políticos e econômicos para a busca da sustentabilidade (ONU, 2015).

A Cidade Estrutural foi caracterizada como um espaço que apresenta parte da população vulnerável e sem perspectivas de ingressar em mercado de trabalho local, diante da falta de oportunidades de emprego existente para aferição de renda combinada com a falta de visibilidade dos negócios locais para a sociedade do DF, conforme evidências obtidas nos registros do Diário de Campo. Esses fatores, aliados ao crescimento populacional do território, formam barreiras que impedem a dinâmica necessária ao mercado de trabalho para obtenção de renda, elemento central para o rompimento do ciclo de pobreza (CAMPELLO, NERI, 2013).

Ainda, a falta de oportunidades e o ciclo da pobreza existentes no território prejudica o combate à desigualdade socioeconômica na região por esse grupo social, tendo em vista a plenitude de seus direitos que são garantidos pela CF/1988 (CAMPELLO, NERI, 2013; POLANYI, 2012; ZARUR, 2009).

Sem que tenham propensão ao ingresso do mercado de trabalho, as famílias que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza não terão melhores níveis de renda, fato que impacta suas capacidades humanas e condições de vida, além de elevar o nível de desigualdade social, corroborando o círculo vicioso da pobreza (CAMPELLO, NERI, 2013; LEACH, 2016; MYRDAL, 1977; POLANYI, 2012; SEN, 2018 ZARUR, 2009).



Assim, a atuação do Estado, de forma mais contundente, pode gerar a proteção necessária à parte da sociedade local, o que justificaria o fornecimento de políticas assistenciais como transferências de renda aos mais necessitados.

Como dito anteriormente, a busca pelo equilíbrio, refletido no desenvolvimento sustentável, torna-se importante para compreender a vida como condição humana e sua contribuição para orientar a atuação do Estado, diante da possibilidade de se integrar políticas para geração de oportunidades de combate à privação de liberdades, a partir de fornecimento de informações qualificadas que subsidiem o processo de tomada de decisão dos formuladores: “(...) a elaboração e a execução de políticas públicas são, tal como a política, a arte do possível, sendo importante ter isso em mente ao combinarem-se *insights* teóricos com interpretações realistas sobre a exequibilidade prática (...)” (SEN, 2018, l. 2.731 de 8.126, Kindle).

O desafio de promover o desenvolvimento no território da Cidade Estrutural está colocado diante das evidências obtidas nesse estudo, considerando a complexidade existente nas questões estruturais. Apesar da compreensão de que o caos seria uma situação totalmente complexa, é possível entender que determinadas ações podem ser simplificadas na tentativa de romper com a complexidade, saindo de uma zona de desordem e promovendo a ordem necessária por meio de uma ação direta e simples (MORIN, 2000; 2003).

Por exemplo, o fornecimento suficiente e satisfatório de água potável para a comunidade de Santa Luzia poderia ser uma forma simples de se romper com os problemas complexos envolvidos no contexto observado, diante dos desdobramentos das correlações das políticas que contribuíram para: a permanência da desigualdade no território, os impactos das condições humanas acarretadas; e as limitações das capacidades individuais (MORIN, 2003; PETERS, 2017; SEN, 2018).

Diante das considerações expostas e retomando a quarta hipótese analisada, infere-se que a saúde, a partir da abordagem de sua transversalidade, pode contribuir para o projeto de desenvolvimento de territórios, sob a lógica da vida como condição humana, tendo em vista sua capacidade de integração de políticas e o rol de insumos estratégicos que possibilitam processos de aprendizagens geradores da visão sistêmica necessária à assertividade dos decisores e/ou formuladores de políticas. Entretanto, apesar dos pontos apresentados, há limitações relacionadas aos fatores sociais, ambientais, políticos e econômicos que impactam o desenvolvimento do território e a dinâmica do processo de

integração de políticas proporcionada pela saúde – sendo necessário o equilíbrio desses fatores para a melhoria da qualidade de vida da sociedade local. Portanto, considera-se que a quarta hipótese foi parcialmente validada.

Tais elementos também podem contribuir com o processo Bayesiano de tomada de decisão para o desenho de políticas, consoante à orientação da Agenda 2030 e seus 17 ODS para o desenvolvimento sustentável e aos significados contidos na abordagem da ação pública (GEYER, 2011; STACEY, 2007; MITCHELL, 2009; MORIN, 2003; SENGE, 2006).

Cabe ressaltar que o alcance do propósito do desenvolvimento em territórios pode ser objetivado a depender de outras forças pelo Estado, como o interesse e a vontade política de se alocar esforços, de garantir a participação da sociedade em espaços cognitivos ou até mesmo em espaços deliberativos de governança, de realizar parcerias frutíferas com outros atores (públicos e/ou privados), além de disponibilizar recursos (físicos, financeiros e/ou humanos) necessários para promover a transformação em benefício da sociedade local.

Dessa forma, após analisadas todas as hipóteses, foi possível demonstrar teoricamente como a abordagem da transversalidade da saúde na integração de políticas pode contribuir com o processo de tomada de decisão na formulação e que, quando combinada com a ação pública, potencializa a geração de informações qualificadas e o nível de segurança para gestores, decisores e/ou formuladores de políticas, os quais poderão utilizar-se da Agenda 2030 como norteadora de suas ações para o processo de desenvolvimento sustentável.

A transversalidade da saúde se apresentou como uma abordagem mais relacionada à integração de políticas do que a coordenação *per se*, considerando os resultados analisados e as hipóteses verificadas. Contudo, cabe ressaltar a importância do processo de coordenação, tendo em vista a necessidade de diálogo entre atores para geração de ciclos de *feedback* durante o processo participativo, os quais contribuem diretamente para a aprendizagem em ambientes complexos, por meio da geração de informações qualificadas (MITCHELL, 2009).

Nesse contexto, torna-se plenamente factível a sua aplicação prática em processos de tomadas de decisão governamental em ambientes complexos, relativos à formulação e implementação de políticas, programas ou projetos -, diante da perspectiva sistêmica que a transversalidade da saúde pode oferecer. Além disso, pode ser um elemento capaz de atuar

no enfrentamento de problemas perversos, direcionada ao equilíbrio entre as dimensões sociais, ambientais e econômicas na atuação do Estado e na busca por justiça social, visando a elevação das capacidades humanas e melhoria das condições de vida para futuras gerações (ONU, 2015; PETERS, 2017; SEN, 2018).

## CONCLUSÃO

A dinâmica da transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) para a vida, a partir de ação pública que viabilize a Agenda 2030 para a redução de desigualdades sociais em territórios, fundamentou o objetivo no qual a pesquisa foi estruturada. Após as etapas de construção do objeto de tese e de sua validação teórica no estudo de caso aplicado, foi possível verificar as hipóteses que guiaram este estudo na busca por uma abordagem integrativa e sistêmica para soluções coletivas complexas contida na transversalidade da saúde na integração de políticas.

A partir da análise integrada para validação teórica do objeto de tese, combinando as variáveis da ação pública; da transversalidade da saúde; do grau de concordância entre atores; e do grau de incerteza sobre determinado (s) fenômeno (s), chegou-se a um enunciado simbólico para medição da efetividade de determinada política. Essa representação permitiu compreender como a efetividade está diretamente relacionada com o grau de concordância dos atores envolvidos no processo deliberativo. Ainda, como ela é inversamente proporcional ao nível de incerteza para tomadas de decisão, sendo a etapa de geração de informações qualificadas e relevantes vista como fundamental para elevar o nível de conhecimento apropriado ao fenômeno complexo a ser lidado por gestores ou decisores.

A transversalidade da saúde na integração de políticas pode atuar diretamente nesse contexto, considerando seu embasamento teórico contido na lógica Bayesiana, de forma a reconhecer padrões e elevar a probabilidade de mira e acerto de determinada política a ser desenhada, a partir da compreensão das correlações das políticas que podem ser evidenciadas, considerando a dinâmica existente em fatos correlacionados.

Com efeito, a transversalidade da saúde na integração de políticas se apresentou como um “*continuum*” entre os processos de coordenação e de integração na construção de políticas, com a característica de conectar a atuação governamental de forma a gerar a sinergia necessária, com destaque para a atuação de forma *ex ante* pelos decisores ou formuladores de políticas, elemento exigido para dimensionamento da decisão (PETERS, 2018b).

Logo, a transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) apresentou relação direta com a efetividade de políticas, permitindo que sua perspectiva sistêmica pudesse contribuir com o processo de integrar políticas para a busca de soluções para a vida das pessoas, no sentido de elevar suas condições humanas e proporcionar melhoria nas capacidades dos indivíduos, diante de construções coletivas para a sociedade. Em virtude disso, a TSIP combinada com a ação pública pode ser um caminho viável para estratégia governamental, diante do cenário atual de complexidade e incertezas, considerando sua contribuição para o desenvolvimento sustentável em territórios.

Alcançou-se, portanto, o objetivo geral dessa tese - considerando a identificação de como a transversalidade da saúde na integração de políticas pode contribuir para a redução de eventuais desigualdades sociais em territórios, assim como foi possível levantar variáveis, suscitadas nas categorias de análise, passíveis de serem operacionalizadas pelo Estado.

Cabe ressaltar o rol não-exaustivo de variáveis elencadas, sendo consideradas como componentes de ações governamentais para auxiliar na viabilização da Agenda 2030 a nível local, tendo em vista o foco no desenvolvimento sustentável e na construção coletiva de soluções a partir de estudo sob a lente da ação pública. Tais variáveis podem contribuir com a direção necessária para a escolha da instrumentação de ação pública mais apropriada às ações de implementação.

As hipóteses de estudo foram passíveis de verificação, sendo as duas primeiras validadas plenamente e as demais validadas de forma parcial.

Na terceira hipótese, *“a convergência de interesses entre governo e rede sociotécnica local pode potencializar a instrumentação de ação pública relacionada às escolhas políticas pelos atores em prol da resolução dos problemas sociais locais”*, os apontamentos mostraram que o processo de convergência de interesses entre Estado e Rede Sociotécnica Local foi compreendido como elemento básico necessário à realização da ação governamental participativa, sob à luz da teoria da ação pública. Entretanto, apesar de ser um elemento importante para o processo participativo, os perigos existentes para processos deliberativos podem comprometer sua convergência e a consequente geração de consenso entre os atores partícipes, tendo em vista a armadilha do “pensamento de grupo” (*groupthinking*) que pode levar a falhas em processos de tomadas de decisão na formulação de políticas, uma vez que o padrão de pensamento existente pode afastar o pensamento crítico e a diversidade de opiniões (JANIS, 1971; 1972; 1973).

Em relação à quarta hipótese, *“a partir da lógica da vida como condição humana, a saúde pode ser o elemento-chave para potencializar a integração de políticas públicas em prol do desenvolvimento de um território”*, a compreensão sistêmica acabou sendo uma percepção importante para pontuar que, apesar da saúde ter se apresentado como elemento essencial diante de sua alta capacidade de integrar políticas, evidenciada neste estudo -, ainda há limitações relevantes que afetam o alcance do desenvolvimento, como o equilíbrio de fatores sociais, ambientais, políticos e econômicos e que devem ser considerados pelos decisores e/ou formuladores de políticas para o alcance do desenvolvimento sustentável, como verificado no território da Cidade Estrutural.

Nesse sentido, é necessário ponderar as limitações existentes neste estudo. Primeiramente, quanto ao fato de não poder generalizar uma proposição a partir da análise de um único estudo de caso somente, ocorrido em um território distinto (situado no GDF e no Brasil) e que possui peculiaridades. Essa observação considera, portanto, os diferentes aspectos dos territórios como localizações geográficas, características próprias e necessidades específicas de recebimento de políticas públicas, independentemente da esfera em que se encontram. Ainda, suas próprias leis e organizações sociopolíticas podem ser particulares, aplicadas a vizinhanças, territórios, bairros, condados, cidades, estados ou países específicos, por exemplo.

Na sequência, a outra limitação é relativa ao uso de dados de fontes secundários neste estudo. Caso as fontes fossem primárias, a partir de entrevistas com roteiros ou aplicações de questionários junto aos sujeitos da pesquisa, acredita-se que as contribuições poderiam enriquecer ainda mais este estudo.

Por certo, os resultados encontrados nessa pesquisa podem ser passíveis de aplicação em outro território, a depender da conjunção das variáveis e das condições existentes, conforme expresso anteriormente, de forma a serem adaptadas de acordo com a necessidade. Assim, foi possível compreender que a saúde pode ser um caminho viável para gerar maior integração das políticas em prol do desenvolvimento, a partir da abordagem de sua transversalidade, sendo necessário levar em consideração as diversas variáveis envolvidas nessa dinâmica para uma atuação cooperativa mais apropriada ao Estado.

Cabe enfatizar que a participação social é essencial para os desdobramentos propostos pela transversalidade da saúde, uma vez que foi evidenciada sua contribuição para a construção da compreensão da dinâmica dos fenômenos ocorridos no território da Cidade

Estrutural, conforme estudo de caso aplicado, diante de sua capacidade de promover a materialização da democracia, além de evitar a fragmentação de saberes, elemento limitador e impactante à compreensão da complexidade envolvida (MORIN, 2003). A geração de conhecimento, a partir de informações relevantes e qualificadas, visando a redução da incerteza relativa à determinado fenômeno é parte fundamental do processo de participação social que sustenta a transversalidade da saúde e uma importante variável a ser considerada em qualquer ação coordenada pelo Estado na Nova Governança Pública.

As verificações das hipóteses desse estudo nos permitiram abrir uma agenda de futuras pesquisas. Ao analisar a fórmula proposta, há possibilidade de desenvolver estudos ou modelos teóricos acerca da literatura existente sobre o sucesso ou a mensuração de efetividade de políticas, (BAKER, MCLELLAND, 2003; LICHTER, JAYAKODY, 2002; MARSH, MACCONNELL, 2010; PETERS et al., 2018) diante das variáveis apresentadas para cada um dos componentes desse enunciado simbólico e da relação direta com a governança de determinada ação pelo Estado.

Ainda, seria importante realizar estudos que considerassem o processo de monitoramento da implementação de políticas formuladas de forma cooperativa e avaliassem-nas enquanto estiverem sendo executadas, por sistemas de indicadores baseados em evidências. A proposição da fórmula de representação simbólica de efetividade de políticas necessita ser melhor explorada, visando o levantamento de métricas que contribuirão com as mensurações necessárias das ações governamentais. Tal fato poderia contribuir, ainda, com mais estudos de futuro, seja por métodos de predição ou de prospectiva, por exemplo, acerca de construções cooperativas entre Estado e sociedade, no intuito de compreender a importância de antecipar ações para formular políticas em prol do desenvolvimento e da elevação das capacidades individuais para a sobrevivência das próximas gerações, sob o ponto de vista das condições humanas.

Um outro desdobramento possível seria a descoberta de novas variáveis para realizar uma proposição mais ajustada ou apropriada da fórmula para contribuir com futuros processos de tomadas de decisão que utilizem a transversalidade da saúde na formulação ou na implementação de políticas, com destaque para sua aplicação em desenvolvimento de territórios, sobretudo diante do contexto da crise de saúde global relacionada ao *coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2<sup>68</sup>* (SARS-CoV-2).

---

<sup>68</sup> <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/sars-cov-2-evolution>

Outrossim, seria viável inserir variáveis relacionadas às questões orçamentárias entre políticas, sob o ponto de vista de cooperação entre elas, ao invés de competição, em ambientes deliberativos, como por exemplo a dicotomia atual entre política econômica e política de saúde no contexto da pandemia? Seria interessante inserir variáveis que considerassem o eventual descompasso existente sobre a decisão coletiva em ambientes deliberativos em consequência de eventuais interesses pessoais de determinados atores políticos decisores? Seria pertinente considerar variáveis acerca do alinhamento do discurso de atores políticos eleitos junto ao seu eleitorado, de forma anterior e de forma posterior à eleição, considerando a sua atuação pelo Estado e sua responsabilidade de formulação de políticas em prol da sociedade? Tais questionamentos também podem contribuir para direcionar estudos futuros acerca da temática deste estudo.

Por outro lado, torna-se evidente a necessidade de que dirigentes do Estado possam criar novas oportunidades e promovam melhores resultados para a sociedade, fazendo com que formuladores de políticas sejam mais assertivos em suas decisões, diante de situações de caos, como a ocasionada pela pandemia do novo coronavírus. Inclusive, com atuação promotora de inovação, considerando a necessidade de se pensar em novos modelos de desenvolvimento para populações, refletindo sobre os índices de pobreza e de desigualdade, que já eram altos no mundo e elevaram de patamar diante dessa pandemia, gerando impactos diretos nas capacidades individuais e nas condições humanas de sobrevivência (BLUNDELL, COSTA DIAS, JOYCE, XU, 2020; MAHLER, LAKNER, AGUILAR, WU, 2020; PIROUZ, HAGHSHENAS, HAGHSHENAS, PIRO, 2020; SEN, 2018).

Em vista disso, o estudo possibilitou verificar a existência de variáveis não operacionáveis que poderiam acarretar eventuais falhas à governabilidade de determinada ação governamental, seja no processo de coordenação horizontal ou vertical. A ação parcial ou até mesmo a inação por um determinado ator-chave envolvido no processo de governança para construção coletiva de soluções pode levar a impactos de continuidade da ação, abrindo novas possibilidades de análises sobre o comportamento de indivíduos e sua implicação para a efetividade de determinada política a ser formulada ou implementada, considerando: sua influência no jogo sociopolítico, haja vista a construção de determinada política com consequentes impactos negativos futuros, tanto em espaços participativos como deliberativos; e sua capacidade de respeitar decisões coletivas, em detrimento de seus



interesses pessoais eventualmente oriundos de acordos entre agências governamentais e partidos políticos.

Além disso, há possibilidades de agenda de pesquisas considerando a análise do nível de redução de competitividade em espaços deliberativos de governança visando a elevação do nível de cooperação para promover melhores resultados para a sociedade em determinada ação. Assim, a própria aplicação prática da transversalidade da saúde em determinada ação governamental pode ser considerada como possibilidade de estudos futuros, de forma a testar a validade da teoria construída.

Outros caminhos importantes de pesquisas futuras estão relacionados à Agenda 2030, identificada como oportunidade atual e viável de pauta internacional de reivindicação políticas, uma vez que é o maior acordo global atual e permite que representantes do Estado possam atuar pela vida como condição humana e pela elevação das capacidades individuais, compreendendo que a política de saúde possui papel importante para esse alcance.

Durante a construção do objeto de tese, especificamente no método de revisão integrativa, foram evidenciadas lacunas de conhecimento científico acerca das relações entre política de saúde e estudos das temáticas do ODS 9 (indústria, inovação e infraestrutura), ODS 14 (oceano, mares e recursos marinhos) e ODS 17 (parcerias e meios de implementação) em conteúdos de revisão. Tais lacunas também podem gerar oportunidade para produzir ciência, tendo em vista a baixa produção detectada nas bases utilizadas nesse estudo. Ainda, a própria aplicação prática da viabilização da Agenda 2030 em territórios utilizando as variáveis elencadas nesse estudo em um projeto de desenvolvimento sustentável, norteado pela construção coletiva de soluções, de forma a testar sua validade, pode ser considerada para a investigação científica.

Acredita-se que os conhecimentos gerados nesta tese possam corroborar a atuação de diferentes públicos. Para gestores ou decisores de quaisquer níveis ou esferas governamentais, a abordagem da transversalidade da saúde na integração de políticas pode ter contribuição direta na governança para a geração de insumos qualificados necessários para subsidiar tomadas de decisões governamentais relativas à formulação ou à implementação de políticas, considerando suas características apresentadas.

Ainda nesse contexto, outro resultado importante foi a contribuição ofertada para o rol de variáveis levantadas com foco na ação pública para implementação de ações governamentais relacionadas à viabilização da Agenda 2030 em territórios. Estas podem

auxiliar ajustes mais apropriados para projetos ou programas participativos, com foco no alcance de melhores resultados na efetividade de política (s) a ser (em) desenhada (s), considerando a contribuição para a elevação das capacidades individuais e melhoria das condições humanas de sociedades locais.

Para a sociedade local da Cidade Estrutural, esse estudo realiza apontamentos que podem elevar o grau de participação social e de governança do território, elementos que geram consequências positivas em processos de coordenação entre o GDF, a Administração Regional e os representantes da sociedade local, de forma a buscar soluções coletivas que auxiliem no desenvolvimento da região com ações que contribuam para uma atuação cooperativa junto ao Estado, na tentativa de romper com o ciclo de pobreza e de redução das desigualdades sociais existentes.

Para pesquisadores e acadêmicos, esse estudo corrobora a ampliação da linha de conhecimento relacionada à política de saúde, como elo importante para a vida, ainda mais em contextos de pandemia como a Covid-19, além de contribuir com o desenvolvimento de posteriores metodologias, a partir da transversalidade da saúde na integração de políticas. O contexto atual no país e no mundo demanda a promoção de ações cooperativas entre Estado e sociedade, de forma a buscar equilíbrio das ações governamentais relacionadas aos campos da ciência, tecnologia e inovação junto à política de saúde, aproveitando o avanço das temáticas da saúde digital (ver BHAVNANI et al., 2018; FRANCO, GOMES, 2017; TOROUS, ROBERTS, 2017) e da saúde pública de precisão (ver DOWELL, BLAZES, DESMOND-HELLMANN, 2016; DOLLEY, 2018; KHOURY, IADEMARCO, RILEY, 2016; KHOURY et al., 2018).

Ademais, as propostas contemporâneas consideram novas abordagens para o modelo de desenvolvimento, como o conceito de Estado Inclusivo de Peters (2021), sendo um “(...) sistema político que tenta, na medida do possível, envolver plenamente todos os cidadãos na vida política, econômica e social do país. O objetivo de tal sistema político é maximizar o bem-estar e a participação de todos os cidadãos (...)” (Ibidem, p. 2, tradução nossa). Para que esse modelo reflita as realidades locais, a postura e o comprometimento das lideranças políticas são essenciais para as transformações exigidas nos processos de geração de mudança entre sistemas do Estado e sociedade, na busca por melhores resultados (Ibidem).

Em síntese, a exploração da relação da transversalidade da saúde na integração de políticas (TSIP) representa um campo promissor para as exigências dos cenários complexos

contemporâneos, possibilitando buscar maiores níveis de mira e acerto no desenho de políticas públicas direcionadas à vida de populações, podendo ser definidas como “políticas públicas de precisão”. Essa relação representa uma alternativa para elevar a efetividade de políticas em prol de obtenção de melhores condições humanas, por meio da redução das desigualdades sociais. Logo, aprofundar estudos nessa área pode contribuir para os decisores ampliarem os conhecimentos sobre determinados fenômenos complexos e promoverem arranjos de governança mais eficazes, resultando no fortalecimento dos processos de desenvolvimento que apresentem características mais inclusivas e sustentáveis para o alcance da vida plena para as atuais e futuras gerações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. São Paulo: Campus, 2012.

ACSELRAD, Henri. *Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate*. Rio de Janeiro. IPPUR/UFRJ. 2a edição. 2012.

ADAM, Christian; HURKA, Steffen; KNILL, Christoph; PETERS, B. Guy; STEINEBACH, Yves. Introducing Vertical Policy Coordination to Comparative Policy Analysis: The Missing Link between Policy Production and Implementation. 2019. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(5), 499-517. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1599161>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

ADDINK, G. H. *Good Governance: Importance in Practice, Theories and Definitions*. *Halu Oleo Law Review*, v. 1, n. 1, p. 1-32, 2017. Disponível em: <<http://ojs.uho.ac.id/index.php/holrev/article/viewFile/2347/3124>>. Acesso em: 27 mai. 2020.

ADDINK, Henk. Good Governance: A Norm for the Administration or a Citizen's, Right? In: *2nd International Conference on Indonesian Legal Studies (ICILS 2019)*. Atlantis Press, 2019. p. 305-316. Disponível em: <<https://www.atlantis-press.com/proceedings/icils-19/125922691>>. Acesso em: 12 set. 2020.

ADWAN, Ahmad S.A.. Case study and grounded theory: a happy marriage? An exemplary application from healthcare informatics adoption research. *International Journal of Electronic Healthcare*, v. 9, n. 4, p. 294-318, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1504/IJEH.2017.085821>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

AGRANOFF, Robert. *Collaborating to manage: A primer for the public sector*. Georgetown University Press, 2012.

ALBERT, Dietrich; SCHREPP, Martin; HELD, Theo. Construction of knowledge spaces for problem solving in chess. In: *Contributions to mathematical psychology, psychometrics, and methodology*. Springer, New York, NY, 1994. p. 123-135. Disponível em: <[https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4612-4308-3\\_9](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4612-4308-3_9)>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ALBUQUERQUE, Guilherme S.C.D.; SILVA, Marcelo J.D.S.. Sobre a saúde, os determinantes da saúde e a determinação social da saúde. *Saúde em Debate*, v. 38, p. 953-965, 2014. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/sdeb/2014.v38n103/953-965/>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

ANDERSEN, Simon C.; LOFTAGER, Jørn. Deliberative democratic governance. *Administrative Theory & Praxis*, v. 36, n. 4, p. 510-529, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806360404>>. Acesso em: 06 set. 2020.

ANDRADE, Liza; M. S.; LOUREIRO, Vânia. R. T.; LENOIR, Juliette. A. F.; LEMOS, Natália D.S.. Extensão e tecnociência solidária: periférico no DF e entorno. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, v. 26 n. 38. 2019. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/22188>>. Acesso em: 19 nov. 2020.

APOLLONIO, Dorie E.; WOLFE, Nicole; BERO, Lisa A. Realist review of policy intervention studies aimed at reducing exposures to environmental hazards in the United States. *BMC Public Health*, v. 16, n. 1, p. 1-15, 2016. Disponível em: <<https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-016-3461-7>>. Acesso em: 09 out. 2020.

ARANALDE, Michel M.. Reflexões sobre os sistemas categoriais de Aristóteles, Kant e Ranganathan. *Ciência da Informação*, v. 38, n. 1, p. 86-108, 2009. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19652009000100006&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19652009000100006&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 04 set. 2020.

ARISTÓTELES. *A Política*. Coleção Fundamentos de Filosofia. Editora Ícone. 2007.

ARIZNABARRETA, Koldo E.. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. In: *VI Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*. Buenos Aires. 2001. p. 5-9. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTransversalidadKoldoEchebarria.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

AROUCA, Antonio S.D.S. *O dilema preventivista: contribuição para a compreensão e crítica da medicina preventiva*. Tese de Doutorado. Faculdade de Ciências Médicas. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 1975. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/311321/1/Arouca\\_AntonioSergiodaSilva\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/311321/1/Arouca_AntonioSergiodaSilva_D.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2019.

ASHBY, Ross. *An Introduction to Cybernetics*. Chapman & Hall Ltd, London, 1957. Internet 1999. Disponível em: <<http://pcp.vub.ac.be/books/IntroCyb.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

ATKINSON, Michael M. Lindblom's lament: Incrementalism and the persistent pull of the status quo. *Policy and Society*, v. 30, n. 1, p. 9-18, 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1016/j.polsoc.2010.12.002>>. Acesso em: 11 out. 2020.

BAJARI, Patrick; DALTON, Christina; HONG, Han; KWAJA, Ahmed. Moral hazard, adverse selection, and health expenditures: a semiparametric analysis. *The RAND Journal of Economics*, v. 45, n. 4, p. 747-763, 2014. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1756-2171.12069>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

BAKER, Douglas C.; MCLELLAND, James N. Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations' participation in mining development. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 23, n. 5, p. 581-603, 2003. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(03\)00093-3](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(03)00093-3)>. Acesso em: 17 jan. 2021.

BALI, Azad S.; CAPANO, Giliberto; RAMESH, M. Anticipating and designing for policy effectiveness. 2019. *Policy and Society* 38:1, 1-13. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1579502>>. Acesso em: 24 dez. 2020.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 4ªed. Lisboa: Edições, v. 70, p. 1977, 2011.

BARROS, José A.C. Medicalización y salud. *Cuadernos Médico-Sociales*, v. 28, p. 25-31, 1984. Disponível em: <<https://www.amr.org.ar/amr/wp-content/uploads/2019/06/n28a102.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BARROS, José A.C.. Pensando o processo saúde doença: a que responde o modelo biomédico? *Saúde e Sociedade*, v. 11, p. 67-84, 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902002000100008>>. Acesso em: 17 out. 2019.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George; ALLUM, Nicholas C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático*, v. 3, p. 17-35, 2002.

BAUMGARTEN, Maíra; MACIEL, Maria L.; SOBRAL, Fernanda. Ciência, tecnologia e inovação social| Science, technology, and social innovation. *Liinc em Revista*, v. 8, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3338>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

BAYES, Thomas.. *LII*. An essay toward solving a problem in the doctrine of chances. By the late Rev. Mr. Bayes, FRS communicated by Mr. Price, in a letter to John Canton, AMFRS. *Philosophical Transactions*, p. 1683-1775, 1764. Published online 01/01/1997. Disponível em: <<https://royalsocietypublishing.org/doi/abs/10.1098/rstl.1763.0053>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BERLINGUER, Giovanni. *Ética da saúde*. São Paulo: Hucitec; 1996.

BERTERO, Carlos O.; CALDAS, Miguel P.; WOOD JR, Thomaz. Produção científica em administração de empresas: provocações, insinuações e contribuições para um debate local. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 3, n. 1, p. 147-178, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65551999000100009>>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008>>. Acesso em: 03 dez. 2018.

BHAVNANI, Sanjeev P.; PARAKH, Kapil; ATREJA, Ashish; DRUZ, Regina; GRAHAM, Garth N.; HAYEK, Salim S.; KRUMHOLZ, Harlan M.; MADDOX, Thomas M.; MAJMUDAR, Maulik D.; RUMSFELD, John S.; SHAH, Bimal R.. Roadmap for innovation—ACC health policy statement on healthcare transformation in the era of digital health, big data, and precision health: a report of the american college of cardiology task force on health policy statements and systems of care. 2017. *Journal of the American College of Cardiology*, v. 70, n. 21, p. 2696-2718, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jacc.2017.10.018>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BICHIR, Renata M.. *Governança multinível*. Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (IPEA). 2018. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8969/1/bapi\\_19\\_cap\\_07.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8969/1/bapi_19_cap_07.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2020.

BIRKLAND, Thomas A.. Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of public policy*, p. 53-74, 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4007601>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BLUNDELL, Richard; COSTA DIAS, Monica; JOYCE, Robert; Xu, Xiaowei. COVID- 19 and Inequalities. 2020. *Fiscal Studies*, 41(2), 291-319. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-5890.12232>>. Acesso em: 09 jan 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. vol. 1. Tradução Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 11ª edição. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.). 1998.

BORGATTI, Stephen P.; EVERETT, Martin G.. Graph-theoric perspective on centrality. *Soc Networks*, v. 28, p. 466-484, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.socnet.2005.11.005>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

BOURDIEU, Pierre. *A Miséria do Mundo*. Petrópolis/ Rio de Janeiro: Vozes, 4ª edição, 2001.

BRAGA, Lua I.. Relatório de Execução Físico-Financeiro: Convênio 001/2017. Fundação Oswaldo Cruz. 2018.

BRASIL. *8ª Conferência Nacional de Saúde*. Ministério da Saúde. Ministério da Previdência e Assistência Social. Relatório Final da VIII Conferência Nacional de Saúde. Brasília, DF. 1986. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8\\_conferencia\\_nacional\\_saude\\_relatorio\\_final.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. *Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde: o que são determinantes? O que é a CNDSS? Linhas de ação*. Ministério da Saúde. Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde. Brasília, DF. 2006. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/folder/10006001341.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto 241, de 29 de novembro de 1961*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Cria o Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dcm/dcm241.htm#:~:text=DECRET%20No%20241%2C%20DE%2029%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201961.&text=Cria%20o%20Parque%20Nacional%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dcm/dcm241.htm#:~:text=DECRET%20No%20241%2C%20DE%2029%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201961.&text=Cria%20o%20Parque%20Nacional%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. *Decreto 4.744, de 16 de junho de 2003 (revogado)*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, e dá outras providências. Brasília, DF. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4744.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4744.htm)>. Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. *Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009*. Presidência da República. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Brasília, DF. 2009. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-7037-21-dezembro-2009-598951-publicacaooriginal-121386-pe.html>>. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. *Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010*. Presidência da República. Altera o Anexo do Decreto no 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Brasília, DF. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm)>. Acesso em: 08 set. 2020.

BRASIL. *Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014 (revogado)*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm)>. Acesso em: 06 ago. 2020.

BRASIL. *Decreto 8.892, de 27 de outubro de 2016 (revogado)*. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, DF. 2016a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8892.htm)>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. *Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. 2017a.



Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. *Decreto 9.396, de 30 de maio de 2018*. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9396.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9396.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2020.

BRASIL. *Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019*. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF. 2019a. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350)>. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. *Decreto 9.901, de 08 de julho de 2019*. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. 2019b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. *Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF. 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. *Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019*. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, DF. 2019d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. *Mensagem 743, de 27 de dezembro de 2019*. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Veto Presidencial. Brasília, DF. 2019d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9901.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. *Plano de Ação 2017-2019 da Comissão Nacional para os ODS*. Presidência da República do Brasil. Brasília, DF. 2017b. Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, DF. 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BRAVO CRUZ, Fernanda N.. *Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático*. Orientadora Prof. Dra. Doriana Daroit. Brasília, 2017. 181 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017\\_FernandaNatashaBravoCruz.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017_FernandaNatashaBravoCruz.pdf)>. Acesso em: 4 mai. 2019.

BREILH, Jaime. Una perspectiva emancipadora de la investigación y acción, basada en la determinación social de la salud. In: *Asociación Latinoamericana de Medicina Social*. Taller Latinoamericano sobre Determinantes Sociales de la Salud: documento para la discusión. México, D.F.: ALAMES, 2008. 155 p. 2008. Disponível em: <<http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3413/1/Breilh,%20J-CON-119-Una%20perspectiva%20em.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.. *O Estado necessário para a democracia possível na América Latina*. 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2608>>. Acesso em: 15 out. 2020.

BRIASSOULIS, Helen. Policy integration for complex policy problems: What, why and how. *Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration*, Berlin, p. 3-4, 2004. Disponível em: <[http://www.geocities.ws/policy\\_making/en/publicpolicy/environmental\\_policy.pdf](http://www.geocities.ws/policy_making/en/publicpolicy/environmental_policy.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2020.

BRIASSOULIS, Helen. Governing desertification in Mediterranean Europe: The challenge of environmental policy integration in multilevel governance contexts. *Land Degradation & Development*, v. 22, n. 3, p. 313-325, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/ldr.1018>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRIASSOULIS, Helen. *Policy integration for complex environmental problems: The example of Mediterranean desertification*. Taylor & Francis, 2017.

BRUGUÉ, Quim. *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. Institut de, 2008. Disponível em: <<https://www.tarragona.cat/serveis-a-la-persona/serveis-socials/observatori-social-de-la-ciutat-de-tarragona/fitxers/altres/treballem-en-xarxa/transversalitat-del-concepte-a-la-practica>>. Acesso em: 19 set. 2020.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y Política Pública* [online], México, v. 24, n. 1, p. 85-130, jun. 2015. Disponível em:

<[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792015000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792015000100003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 21 ago. 2020.

BRUNDTLAND, Report. *Our Common Future - The Brundtland Report. Report of the World Commission on Environment and Development (WCED)*, 1987. New York. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wced>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BURKE, Peter. História como memória social. In: *Variiedades de História Cultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000, p. 67-89.

BUSS, Paulo M.; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. *Physis: Revista de saúde coletiva*, v. 17, p. 77-93, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/physis/2007.v17n1/77-93/>>. Acesso em: 12 out. 2019.

CAIO, Sorária M.R.S.; MARQUES, Denílson B.. Uma contribuição da teoria das representações sociais para a eficiência no serviço público (The contribution of the theory of social representations for an efficient public service). *Gestão Pública: Práticas e Desafios*, v. 1, n. 1. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaopublica/article/view/1110>>. Acesso em: 01 set. 2020.

CAIRNEY, Paul. Complexity theory in political science and public policy. *Political studies review*, v. 10, n. 3, p. 346-358, 2012.

CAIRNEY, Paul; GEYER, Robert. A critical discussion of complexity theory: how does “complexity thinking” improve our understanding of politics and policymaking? *Complexity, Governance and Networks*, v. 3, n. 2, p. 1-11, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.20377/cgn-56>>. Acesso em: 07 dez. 2020.

CALLON, Michel. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *The sociological review*, v. 32, n. 1\_suppl, p. 196-233, 1984. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1984.tb00113.x>>. Acesso em: 22 set. 2020.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur T.M.. Redes e Governança das Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, CEAG/UnB, Brasília, Ano 1, ed. 2013.

CAMARGO, Brigido V.; JUSTO, Ana M. IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia*, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, dez. 2013. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/5137/513751532016.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2020.

CAMILLIS, Patricia K.D.; ANTONELLO, Claudia S.. Da translação para o enactar: contribuições da Teoria Ator-Rede para a abordagem processual das organizações. 2016. *Cadernos EBAPÉ*. BR. Rio de Janeiro. Vol. 14, n. 1, (jan./mar. 2016), p. 61-82. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/169444>>. Acesso em: 02 jan. 2021.

CAMPBELL, Donald T; STANLEY, Julian. C. *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Houghton Mifflin Company. 1966.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C.. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Ipea, 2013.

CAMPOS, Heliana K.T.. Como fechamos o segundo maior lixão do mundo. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 8, n. 2, p. 204-253, 2018. Disponível em: <[http://assecor.org.br/files/3015/4470/2872/como\\_fechamos\\_o\\_segundo\\_maior\\_lix\\_o\\_do\\_mundo\\_.pdf](http://assecor.org.br/files/3015/4470/2872/como_fechamos_o_segundo_maior_lix_o_do_mundo_.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2020.

CANEDO, Daniele. A mobilização da sociedade para a participação na elaboração de políticas públicas de cultura. Em: BARBALHO; CALBRE; MIGUEZ; ROCHA (Org.). *Cultura & Desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011. Disponível em: <<http://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/uploads/BibliotecaTable/9c7154528b820891e2a3c20a3a49bca9/147/13760822571916848220.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2020.

CAPRA, Fritjof. O ponto de mutação: A ciência, a sociedade e a cultura emergente. Editora Cultrix, 2006.

CARMO, Michelly E.D.; GUIZARDI, Francini L.. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, e00101417, 2018. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2018000303001&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2018000303001&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CARVALHO, Guilherme E.A.D.. Dados sobre a Cidade Estrutural - Doutorado UnB [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <[guilherme.carvalho@sedes.df.gov.br](mailto:guilherme.carvalho@sedes.df.gov.br)> em 12 dez. 2019.

CARVALHO, Sérgio R.. Os múltiplos sentidos da categoria "empowerment" no projeto de Promoção à Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 20, p. 1088-1095, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csp/2004.v20n4/1088-1095/pt/>>. Acesso em: 09 out. 2019.

CASTRO SANTOS, Luiz A.D.. As Origens da Reforma Sanitária e da Modernização Conservadora na Bahia durante a Primeira República. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p., 1998. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0011-52581998000300004>>. Acesso em: 21 out. 2019.

CATES, Camille. Beyond muddling: creativity. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 527-532, 1979. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/976179>>. Acesso em: 16 set. 2019.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Q.. *É preciso inovar no governo, mas por quê?* 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8785>>. Acesso em: 15 set. 2020.

CAVINATTO, Vilma M.. *Saneamento básico: fonte de saúde e bem-estar*. Moderna, 2003.

CEC. CARDIFF EUROPEAN COUNCIL. *European Council and Council of the Union*, 15 and 16 June 1998. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21103/54315.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2020.

CZEISLER, Charles A.; WICKWIRE, Emerson M.; BERGER, Laura K.; DEMENT, William C.; GAMBLE, Karen; HARTEBAUM, Natalie; OHAYON, Maurice M.; PELAYO, Rafael; PHILLIPS, Barbara; STROHL, Kingman; TEFFT, Brian; RAJARATNAM, Shantha M.W.; MALHOTRA, Raman; WHITON, Kaitlyn; HIRSHKOWITZ, Max. Sleep-deprived motor vehicle operators are unfit to drive: a multidisciplinary expert consensus statement on drowsy driving. 2016. *Sleep Health*, 2(2), 94-99. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.sleh.2016.04.003>>. Acesso em: 08 out. 2020.

CIDADE. Coletivo da. *Cidade Educadora na Cidade Estrutural*. Website da instituição. 2020. Disponível em: <[http://www.coletivodacidade.org/wp-content/uploads/2020/05/PDF-cidade\\_educadora\\_ebook.pdf](http://www.coletivodacidade.org/wp-content/uploads/2020/05/PDF-cidade_educadora_ebook.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2020.

CNPQ. *Chamada Pública CNPq/MCTIC Nº 09/2019, da Semana Nacional De Ciência e Tecnologia - SNCT 2019*. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Brasília, DF. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/aviso-de-chamada-publica-189938668>>. Acesso em: 18 set. 2020.

COLLIER, Ute. *Energy and environment in the European Union: the challenge of integration*. Ashgate Publishing, 1994.

COSTA, Manoel M.M.D.. *Conhecendo a Cartografia Social: técnicas, vantagens e limitações*. Universidade Federal do Paraná. Volume II. 2010.

CRAWFORD, Sue E.S.; OSTROM, Elinor. A grammar of institutions. *American political Science Review*, p. 582-600, 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2082975>>. Acesso em: 08 dez. 2020.

CRESWELL, John W. *Procedimentos qualitativos: Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª edição – Porto Alegre. Artmed. 2007.

CRUZ, Carolina. *Sem água na pandemia: moradores da Chácara Santa Luzia, no DF, relatam dificuldades*. Canal G1 DF. 2020. Matéria publicada em 18 de maio de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/05/18/sem-agua-na-pandemia-moradores-da-chacara-santa-luzia-no-df-relatam-dificuldades.ghtml>>. Acesso em: 16 set. 2020.

CRUZ, Clara; PIRES, Carlos. Os conselhos municipais de educação como observatórios das políticas e ação pública: o caso da política de escola a tempo inteiro. In: CORDEIRO, A.

M.; ALCOFORADO, Luís; FERREIRA, António G.. *Territórios, Comunidades Educadoras e Desenvolvimento Sustentável*. p. 47-56. Coimbra: DG-FLUC. Universidade de Coimbra. 2014.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo com descoberta e criação. In: MINAYO, Maria C.D.S.; DESLANDES, Suely F.; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*, 21<sup>a</sup> edição. 2002.

CUETO, Marcos. O legado de Alma-Ata, 40 anos depois. *Trab. educ. saúde*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 845-848. 2018. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462018000300845&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462018000300845&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 22 dez. 2020.

DA COSTA, Frederico L.. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Editora FGV, 2010.

DAHLGREN, Göran; WHITEHEAD, Margaret. *Policies and strategies to promote social equity in health*. 1991. Disponível em: <[http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/187797/GoeranD\\_Policies%20and%20strategies%20to%20promote%20social%20equity%20in%20health.pdf?sequence=1](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/187797/GoeranD_Policies%20and%20strategies%20to%20promote%20social%20equity%20in%20health.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 22 set. 2019.

DALLABRIDA, Valdir R.. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. Rio de Janeiro. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 2, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ufjrj/article/viewArticle/586>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

DALLABRIDA, Valdir R.. Abordagem territorial do desenvolvimento: debates, desafios, incongruências e uma proposta. In: *Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países*. Editora CRV. 2018.

DAROIT, Doriana; BRAVO CRUZ, Fernanda N.; BASTOS, Ana P.V.; LARANJA, Lara S.. Gestão pública, democracia e direitos aos 30 anos da constituição federal. *NAU Social*, 9(17). Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31454>>. Acesso em: 18 dez. 2020.

DAROIT, Doriana. *A controvérsia da soja transgênica no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2003*. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2007.

DAUM, Kurt; STOLER, Justin; GRANT, Richard J. Toward a More Sustainable Trajectory for E-Waste Policy: A Review of a Decade of E-Waste Research in Accra, Ghana. 2017. *Int J Environ Res Public Health*. Feb; 14(2): 135. Published online 2017 Jan 29. Disponível em: <[doi: 10.3390/ijerph14020135](https://doi.org/10.3390/ijerph14020135)>. Acesso em: 11 out. 2020.

DE GOEIJ, Moniek C.D.; SUHRCKE, Marc; TOFFOLUTTI, Veronica; DE MHEEN, Dike V.; SCHOENMAKERS, Tim M.; KUNST, Anton E.. How economic crises affect alcohol consumption and alcohol-related health problems: a realist systematic review. *Social Science*

& *Medicine*, v. 131, p. 131-146, 2015. Disponível em: <<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25771482/>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

DE SANT'ANNA, Alessandra; NETO, Exzovildres Q.; MARCHI, Jamur J.. Um ensaio sobre o desenvolvimento local desde a ativação social e a governança pública. *Interações (Campo Grande)*, p. 597-613, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.20435/inter.v21i3.2379>>. Acesso em: 27 dez. 2020.

DE SOUZA, Renilson R.. *O sistema público de saúde brasileiro*. Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <[http://www.inesul.edu.br/site/documentos/sistema\\_publico\\_brasileiro.pdf](http://www.inesul.edu.br/site/documentos/sistema_publico_brasileiro.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2019.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. Editora Atlas S.A. São Paulo. 1995.

DEWEY, John. *Art as experience*. New York: Perigee, 2005.

DEWEY, John. *Democracia cooperativa: Escritos políticos de John Dewey*. Organização por Augusto de Franco e Thamy Pogrebinski. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

DISTRITO FEDERAL. *Acordo de Cooperação Técnica 71/2017*. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Saúde. Acordo de Cooperação Técnica n.o 71/2017, que entre si celebram a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, e a Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde – FEPECS, visando a cooperação técnico-científica entre os partícipes. 2017f. Disponível em: <<http://www.fepecs.edu.br/arquivos/LAI/ACT/N0712017.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Convênio 001/2017*. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Saúde. Estabelecer, em regime de mútua cooperação o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para a qualificação e aperfeiçoamento de métodos para área de regulação, programação, gestão da informação, controle e avaliação do SUS no âmbito do Distrito Federal na perspectiva de promover o desenvolvimento saudável e sustentável no território. Brasília. 2017c. Disponível em: <[http://www.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/Convenio-001\\_2017-SES-DF-x-FIOCRUZ.pdf](http://www.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/Convenio-001_2017-SES-DF-x-FIOCRUZ.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto nº 33.781, de 11 de julho de 2012*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal. Aprova o Projeto de Parcelamento Urbano do Solo denominado “Vila Estrutural”, localizado na Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA – RA XXV. Brasília, DF. 2012b. Disponível em: <<http://www.scia.df.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/DECRETO-N%C2%BA-33.781-DE-11-DE-JULHO-DE-2012.pdf>>. Acesso em 10 set. 2019.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto 37.438, de 24 de junho de 2016*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Institui o Programa Habita Brasília, no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal e cria o Comitê Gestor e o Grupo

Técnico Executivo para desenvolvimento das ações de implantação do Programa. Brasília, DF. 2016. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/159b45f65ce149568e9a4cdc9d12a821/Decreto\\_38006\\_13\\_02\\_2017.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/159b45f65ce149568e9a4cdc9d12a821/Decreto_38006_13_02_2017.html)>. Acesso em: 22 mai. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto 38.006, de 13 de fevereiro de 2017*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Institui Grupo de Trabalho para alcançar os objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Organização das Nações Unidas - ONU - no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. 2017c. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/159b45f65ce149568e9a4cdc9d12a821/Decreto\\_38006\\_13\\_02\\_2017.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/159b45f65ce149568e9a4cdc9d12a821/Decreto_38006_13_02_2017.html)>. Acesso em: 22 mai. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto 38.402, de 10 de agosto de 2017*. Governo do Distrito Federal (GDF). Regulamenta a Lei nº 5.893, de 20 de junho de 2017, que cria o Programa de Compensação Financeira Temporária aos catadores de materiais recicláveis que exerçam atividades no Aterro do Jóquei e dá outras providências. 2017b. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7205b88fd0044888bf4d2c1f60e486f3/Decreto\\_38402\\_10\\_08\\_2017.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7205b88fd0044888bf4d2c1f60e486f3/Decreto_38402_10_08_2017.html)>. Acesso em: 12 set. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto 38.554, de 16 de outubro de 2017*. Governo do Distrito Federal (GDF). Regulamenta a Lei nº 4.748, de 2 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre a regularização, a organização e o funcionamento das feiras livres e permanentes no Distrito Federal, e dá outras providências. 2017e. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=e2a5e8afe7fc4e6d936a1c28d959636a#:~:text=Alterado&text=Ementa%3A,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=e2a5e8afe7fc4e6d936a1c28d959636a#:~:text=Alterado&text=Ementa%3A,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)>. Acesso em: 12 set. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto 39.322, de 04 de setembro de 2018*. Governo do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal. Cria a Comissão Distrital para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, DF. 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/207234693/dodf-integra-05-09-2018-pg-1>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto 39.910, de 26 de junho de 2019*. Governo do Distrito Federal (GDF). Dispõe sobre os Conselhos Comunitários de Segurança no Distrito Federal e dá outras providências. 2019b. Disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/5ea653cd93cb410599c0a715c96ffed6/exec\\_dec\\_39910\\_2011.html](http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/5ea653cd93cb410599c0a715c96ffed6/exec_dec_39910_2011.html)>. Acesso em: 11 set. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº. 803, de 25 de abril de 2009*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. Brasília, DF. 2009. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei\\_Complementar\\_803\\_25\\_04\\_2009.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.html)>. Acesso em: 11 nov. 2019.



DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº. 854, de 15 de outubro de 2012*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Atualiza a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Brasília, DF. 2012a. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei\\_Complementar\\_854\\_15\\_10\\_2012.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72806/Lei_Complementar_854_15_10_2012.html)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº. 3.315, de 27 de janeiro de 2004*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Cria a Região Administrativa e as Subadministrações Regionais que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF. 2004. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51257/Lei\\_3315\\_27\\_01\\_2004.html#:~:text=Lei%203315%20de%2027%2F01%2F2004&text=Cria%20a%20Regi%C3%A3o%20Administrativa%20e,especifica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51257/Lei_3315_27_01_2004.html#:~:text=Lei%203315%20de%2027%2F01%2F2004&text=Cria%20a%20Regi%C3%A3o%20Administrativa%20e,especifica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DISTRITO FEDERAL. *Lei 4.748, de 2 de fevereiro de 2012*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Dispõe sobre a regularização, a organização e o funcionamento das feiras livres e permanentes no Distrito Federal. Brasília, DF. 2012c. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70511/Lei\\_4748\\_02\\_02\\_2012.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/70511/Lei_4748_02_02_2012.html)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº. 5.893, de 20 de junho de 2017*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Cria o Programa de Compensação Financeira Temporária aos catadores de materiais recicláveis que exerçam atividades no Aterro do Jóquei. Brasília, DF. 2017a. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/4f2169b2b9a04f0084ce0706504f8751/Lei\\_5893.html#:~:text=Cria%20o%20Programa%20de%20Compensa%C3%A7%C3%A3o,atividades%20no%20Aterro%20do%20J%C3%B3quei..](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/4f2169b2b9a04f0084ce0706504f8751/Lei_5893.html#:~:text=Cria%20o%20Programa%20de%20Compensa%C3%A7%C3%A3o,atividades%20no%20Aterro%20do%20J%C3%B3quei..)>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº. 6.380, de 17 de setembro de 2019*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. *Dispõe sobre a constituição dos conselhos de representantes comunitários nas regiões administrativas e dá outras providências*. Brasília, DF. 2019b. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=382839#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20dos,administrativas%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=1%C2%BA%20Fica%20criado%2C%20em%20cada,com%20atribui%C3%A7%C3%B5es%20consultivas%20e%20fiscalizadoras>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº. 6.490, de 29 de janeiro de 2020*. Governo do Distrito Federal. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023. Brasília, DF. 2019b. Disponível em: <[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/87dac30aacbd438c83d1762eb4b55d94/Lei\\_6490\\_29\\_01\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/87dac30aacbd438c83d1762eb4b55d94/Lei_6490_29_01_2020.html)>. Acesso em: 11 nov. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2015*. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). Governo do Distrito Federal (GDF). Brasília, DF. 2015. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PDAD-Distrito-Federal-1.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2018*. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). Governo do Distrito Federal (GDF). Brasília, DF. 2019a. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2018/>>. Acesso em: 22 mai. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Plano Integrado Vila Estrutural (PIVE)*. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA Programa Brasília Sustentável - Contrato 7326-BR GDF / Banco Mundial. Plano físico e social de relocação e reassentamento das famílias beneficiárias do Projeto Integrado Vila Estrutural. Brasília, DF. 2008. Disponível em: <[http://www.adasa.df.gov.br/images/stories/anexos/licitacoes/brasiliasustentavel/bsbConc04-2012/PLANO\\_%20REASS\\_%20IN.pdf](http://www.adasa.df.gov.br/images/stories/anexos/licitacoes/brasiliasustentavel/bsbConc04-2012/PLANO_%20REASS_%20IN.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2020.

DISTRITO FEDERAL. *Portaria no 104, de 03 de maio de 2018*. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTSMIDH). Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. Regulamenta o Programa Agentes de Cidadania Ambiental - Inclusão ao Mundo do Trabalho na Área Ambiental. Brasília, DF. 2018. Disponível em: <[DISTRITO FEDERAL. \*Protocolo de Intenções – 2017\*. Governo do Distrito Federal. Protocolo de Intenções que que entre si celebram o Distrito Federal e a Fundação Oswaldo Cruz \(Fiocruz\) nos termos abaixo. Brasília, DF. 2017d. Disponível em: <Processo público nº. 410.000.064/2017>. Acesso em: 12 out. 2019.](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/2fa56830d5894d17ad9d39a141c4272c/Portaria_104_03_05_2018.html#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%20104%2C%20DE%2003%20DE%20MAIO%20DE%202018.&text=Art.,-1%C2%BA%20O%20Programa&text=I%20%2D%20ter%20idade%20m%C3%ADnima%20de,Triagem%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20%2D%20CTRs.>. Acesso em: 12 out. 2020.</p></div><div data-bbox=)

PEREIRA, Raimundo R.. *O Lixão de Brasília*. Revista Retrato do Brasil. Setembro, 2015. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/noticias/item/824-reportagem-retrata-historia-do-lixao-no-df>>. Acesso em: 08 dez. 2019.

DOIGNON, Jean-Paul; FALMAGNE, Jean-Claude. *Knowledge spaces*. Springer Science & Business Media, 2012.

DOIGNON, Jean-Paul; FALMAGNE, Jean-Claude. *Knowledge spaces and learning spaces*. 2015. arXiv.org. Disponível em: <arXiv:1511.06757>. Acesso em: 21 dez. 2020.

DOLLEY, Shawn. Big data's role in precision public health. *Frontiers in Public Health*, v. 6, p. 68, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.3389/fpubh.2018.00068>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

DOWELL, Scott F.; BLAZES, David; DESMOND-HELLMANN, Susan. Four steps to precision public health. *Nature News*, v. 540, n. 7632, p. 189, 2016. Disponível em: <<https://www.nature.com/news/four-steps-to-precision-public-health-1.21089>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

DRI, Rubén R.. A filosofia do Estado ético. A concepção hegeliana do Estado. Em: *Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx*. Boron, Atilio A. CLACSO. 2006. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); DCP-FFLCH, Departamento de Ciencias Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006. ISBN: 978-987-1183-47-0. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/filopolmpt.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

DROR, Yehezkel. Muddling Through-" Science" or Inertia? *Public administration review*, p. 153-157, 1964. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/973640?seq=1>>. Acesso em: 17 set. 2020.

DUNCAN, Greg J.; MAGNUSON, Katherine; MURNANE, Richard J. Reforming preschools and schools. *Academic Pediatrics*, v. 16, n. 3, p. S121-S127, 2016. Disponível em: <[https://www.academicpedsjnl.net/article/S1876-2859\(15\)00376-9/abstract](https://www.academicpedsjnl.net/article/S1876-2859(15)00376-9/abstract)>. Acesso em 11 out. 2020.

DUNN, Jonh. *Locke: a very short introduction*. Oxford 2 ed. 2003.

DUNN, William N.; PETERS, B. Guy. Critical multiplism for comparative policy analysis. In: *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, 2020.

DYE, Thomas R.. *Understanding Public Policy*. Pearson Education. 14<sup>th</sup> Edition. 2013.

ERCOLE, Flávia F.; MELO, Laís S.; ALCOFORADO, Carla L.G.C.. Revisão integrativa versus revisão sistemática. *Revista Mineira de Enfermagem*, v. 18, n. 1, p. 9-12, 2014. Disponível em: <<http://www.reme.org.br/artigo/detalhes/904>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

EXWORTHY, Mark. Policy to tackle the social determinants of health: using conceptual models to understand the policy process. *Health policy and planning*, v. 23, n. 5, p. 318-327, 2008. Disponível em: <<https://academic.oup.com/heapol/article/23/5/318/615803?login=true>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

SCOREL, Sarah. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Editora Fiocruz, 1999.

ESTRUTURAL, Rede S.D.E.. *Relato de Reunião da Rede Social da Estrutural*. Ocorrida em 22/10/2019. 2019.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, n. 50, p. 47-68, 2000. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200004&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 19 dez. 2020.

FELIX, Fábio. *Situação das famílias de Santa Luzia é debatida em audiência pública*. Matéria publicada em 05 de dezembro de 2019. 2019. Website do Deputado Distrital do PSOL/DF Fábio Felix. Disponível em: <<https://fabiofelix.com.br/situacao-das-familias-de-santa-luzia-e-debatida-em-audiencia-publica/>>. Acesso em: 15 set. 2020.

FERRARI, Matheus. *GDF remove 182 barracos de madeira em área irregular na Estrutural*. Matéria publicada em 12 de março de 2020. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/03/12/interna\\_cidadesdf,833659/gdf-remove-182-barracos-de-madeira-em-area-irregular-na-estrutural.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/03/12/interna_cidadesdf,833659/gdf-remove-182-barracos-de-madeira-em-area-irregular-na-estrutural.shtml)>. Acesso em 16 set. 2020.

FIELD, Andy. *Descobrimo a estatística usando o SPSS*. Trad. Lorí Viali. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIELD, Andy; MILES, Jeremy; FIELD, Zoë. *Discovering statistics using R*. Sage publications, 2012.

FINKELMAN, Jacobo. *Caminhos da saúde no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002. 328 p. ISBN 85-7541-017-2.

FIOCRUZ. *Projeto Edital Inova 2018*. Fundação Oswaldo Cruz. 2018a. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/edital-ideias-inovadoras>>. Acesso em: 18 set. 2019.

FIOCRUZ. *Cidade do Futuro: Estrutural Saudável e Sustentável*. Evento realizado em 11 de junho de 2019. Canal do Youtube da Escola Fiocruz de Governo. Gerência Regional de Brasília. 2019. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=TRML33CpVWI&list=PLyd-bOiWZ8ZZhTwPVoG647cNPC6osgyjS&ab\\_channel=EscolaFiocruzdeGovernoBras%C3%AADlia](https://www.youtube.com/watch?v=TRML33CpVWI&list=PLyd-bOiWZ8ZZhTwPVoG647cNPC6osgyjS&ab_channel=EscolaFiocruzdeGovernoBras%C3%AADlia)>. Acesso em: 16 out. 2020.

FIOCRUZ. *Covid-19: Chamada Pública para Apoio a Ações Emergenciais junto a Populações Vulneráveis*. Fundação Oswaldo Cruz. 2020a. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/covid-19-fiocruz-lanca-acoes-de-apoio-populacoes-vulneraveis>>. Acesso em: 30 out. 2020.

FIOCRUZ. *Resultado final da Chamada Pública para Apoio a Ações Emergenciais junto a Populações Vulneráveis*. Fundação Oswaldo Cruz. 2020b. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/documento/resultado-final-da-chamada-publica-para-apoio-acoes-emergenciais-junto-populacoes>>. Acesso em: 30 out. 2020

FLEURY, Sonia M.. O desafio da gestão das redes de políticas. In: *Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*. 2002. p. 1-24. Disponível em:

<[http://sistemas.aids.gov.br/incentivo/Biblioteca/Gestao\\_governanca/o\\_desafio\\_da\\_gestao\\_de\\_redes\\_de\\_politicas.pdf](http://sistemas.aids.gov.br/incentivo/Biblioteca/Gestao_governanca/o_desafio_da_gestao_de_redes_de_politicas.pdf)>. Acesso em: 03 ago. 2020.

FLEURY, Sonia M.. Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: *Congresso Internacional del CLAD*, Panamá. Anais. 2003. Disponível em: <<http://www.academia.edu/download/41511097/clad0047205.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2020.

FLEURY, Sonia M.. *Considerações sobre o funcionamento do CDES*. Fundação Getúlio Vargas (FGV) Ebape. 2011. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/CDES.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2020.

FLEURY-TEIXEIRA, Paulo; BRONZO, Carla. Determinação social da saúde e política. *Determinação social da saúde e reforma sanitária*, v. 1, p. 37-58, 2010. Disponível em: <<http://renastonline.ensp.fiocruz.br/recursos/determinacao-social-saude-reforma-sanitaria>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 4ª edição. Rio de Janeiro, Graal. p. 79-98. 1984.

FRANCO, Ana O.; GOMES, M. Gabriela M. Desafios e oportunidades na saúde digital. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 33, p. e00090417, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csp/2017.v33n11/e00090417/pt/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

FRANCO, Tânia; DRUCK, Graça. Padrões de industrialização, riscos e meio ambiente. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 3, p. 61-72, 1998. Disponível em: <[https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource\\_ssm\\_path=/media/assets/csc/v3n2/7151.pdf](https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v3n2/7151.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2019.

FRESCHI, Anna Carola. The deliberative Arenas in the Crisis of Democracy. *Partecipazione e conflitto*, v. 11, n. 1, p. 241-251, 2018. Disponível em: <<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/paco/article/viewFile/19136/16343>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 118-138, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? Governance: *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 26, No. 3, July 2013 (pp. 347–368). Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/gove.12035>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik O.. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (Vol. 4). Verso. 2003.

GADELHA, Sergio R.D.B.. *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*. Escola Nacional de Administração Pública. Curso da Escola Virtua: Orçamento e Finanças.

2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática com participação popular: planejamento e organização da educação nacional*. Editora e Livraria Instituto Paulo Freire. 2013.

GANONG, Lawrence H. Integrative reviews of nursing research. *Research in nursing & health*, v. 10, n. 1, p. 1-11, 1987. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/nur.4770100103>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

GARBOIS, Júlia A.; SODRE, Francis; DALBELLO-ARAÚJO, Maristela. Determinantes sociais da saúde: o “social” em questão. *Saude soc.*, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1173-1182, Dec. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/sausoc/2014.v23n4/1173-1182/>>. Acesso em: 18 out. 2019.

GEORGE, Alexander; BENNET, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press, 2005.

GEORGE Madeleine J.; ODGERS Candice L.. Seven Fears and the Science of How Mobile Technologies May Be Influencing Adolescents in the Digital Age. 2015. *Perspect Psychol Sci*,10(6):832-851. Disponível em: <[10.1177/1745691615596788](https://doi.org/10.1177/1745691615596788)>. Acesso em: 11 out. 2020.

GEYER, Robert. *Complexity and the Stacey Diagram*. Vídeo (07:27). Vimeo. Brightmoon Media. Hope Street Centre. 2011. Disponível em: <<https://vimeo.com/25979052>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

GEYER, Robert; CAIRNEY, Paul. *Handbook on complexity and public policy*. Introduction. Edward Elgar Publishing, 2015.

GIL, Antônio C.. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOVANELLA, Lígia. As origens e as correntes atuais do enfoque estratégico em planejamento de saúde na América Latina. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 26-44, Mar. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1991000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1991000100004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm. L. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York, Aldine, 1967.

GODET, Michel. The art of scenarios and strategic planning: tools and pitfalls. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 65, n. 1, p. 3-22, 2000. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S0040-1625\(99\)00120-1](https://doi.org/10.1016/S0040-1625(99)00120-1)>. Acesso em: 01 set. 2019.

GODET, Michel; DURANCE, Philippe. *A prospectiva estratégica: para as empresas e os territórios*. Fondation Prospective et Innovation. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. DUNOD. 2011.

GODET, Michel; MONTI, Régine; MEUNIER, Francis; ROUBELAT, Fabrice. *A caixa de ferramentas da prospectiva estratégica*. Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia (CEPES). Lisboa, p. 76-79, 2000. Disponível em: <<http://www.institutobrasilrural.org.br/download/20080615095245.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

GOLD, Raymond. L.. Roles in sociological field observations. *Social forces*, v. 36, n. 3, p. 217-223. 1958. Disponível em: <<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/josf36&div=48&id=&page=>>>. Acesso em: 02 set. 2020.

GOLDSCHMIDT, Paulo C.. A teoria da decisão bayesiana na estratégia mercadológica. *Revista de Administração de Empresas*, v. 10, n. 1, p. 65-77, 1970.

GÓMEZ, Margarita V.. A transversalidade como abertura máxima para a didática e a formação contemporâneas. *Revista Iberoamericana de Educación*, v. 3, n. 48, p. 1-12, 2009. Disponível em: <<https://rieoei.org/historico/deloslectores/2772gomez.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. IPEA, 2014.

GOHN, Maria D.G.. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e sociedade*, v. 13, p. 20-31, 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/sausoc/2004.v13n2/20-31>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

GONZÁLEZ, José J.S.. *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*. Plaza y Valdés, 2001.

GRANDNER, Michael A. Sleep, health, and society. *Sleep Medicine Clinics*, v. 12, n. 1, p. 1-22, 2017. Disponível em: <[https://www.sleep.theclinics.com/article/S1556-407X\(16\)30106-0/abstract](https://www.sleep.theclinics.com/article/S1556-407X(16)30106-0/abstract)>. Acesso em: 22 out. 2020.

GRANOVETTER, Mark S.. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973. Disponível em: <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/225469>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

GRANOVETTER, Mark S.. The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, Volume 1, S. 201– 233. 1983. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/202051>>. Acesso em: 23 out. 2020.

GUEDES, Carla R.; NOGUEIRA, Maria I.; CAMARGO JR, Kenneth R.D.. A subjetividade como anomalia: contribuições epistemológicas para a crítica do modelo biomédico. *Ciência*

& *Saúde Coletiva*, v. 11, n. 4, p. 1093-1103, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232006000400030>>. Acesso em: 09 set. 2020.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F. *Why deliberative democracy?* Princeton University Press, 2004.

HALINEN, Aino; TÖRNROOS, Jan-Åke. Using case methods in the study of contemporary business networks. *Journal of Business Research*, v. 58, n. 9, p. 1285-1297, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2004.02.001>>. Acesso em: 13 set. 2020.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, p. 275-296, 1993. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/422246>>. Acesso em: 18 out. 2020.

HALPERN, Charlotte; JACQUOT, Sophie; GALÈS, Patrick. A Mainstreaming: Analysis of a Policy Instrument. *New Modes of Governance – Policy Brief*. 1-4. 2008. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/261774267\\_A\\_Mainstreaming\\_Analysis\\_of\\_a\\_Policy\\_Instrument](https://www.researchgate.net/publication/261774267_A_Mainstreaming_Analysis_of_a_Policy_Instrument)>. Acesso em: 06 dez. 2018.

HASSENTEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*. Lectures, Les livres, 2008.

HECLO, Hugh; WILDAVSKY, Aaron. *The private government of public money: Community and Policy Inside British Politics*. Second Edition. Springer, 1981.

HEGEL, Georg W.F.. *Princípios da Filosofia do Direito*. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HEYMANN, Jody; LEVY, Jessica K.; BOSE, Bijetri; RÍOS-SALAS, Vanessa; MEKONEN, Yehualashet; SWAMINATHAN, Hema; OMIDAKHSH Negar; GADOTH Adva; HUH, Kate; GREENE Margaret. E.; DARMSTADT, Gary. L.. Improving health with programmatic, legal, and policy approaches to reduce gender inequality and change restrictive gender norms. *The Lancet*, 393(10190), 2522-2534. 2019. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)30656-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)30656-7)>. Acesso em: 22 out. 2020.

HOFFMANN, Maria B.. Mapeamentos participativos e atores transnacionais: a formação de identidades políticas para além do Estado e dos grupos étnicos. In: ACSELRAD, Henri (Org). *Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate*. Rio de Janeiro: ETERN/IPPUR/UFRJ, 2010. Disponível em: <[http://beu.extension.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/347/ACSELRAD%20\(coord\)\\_2010\\_cartografia%20social%20e%20din%C3%A2micas%20territoriais.pdf?sequence=1#page=48](http://beu.extension.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/347/ACSELRAD%20(coord)_2010_cartografia%20social%20e%20din%C3%A2micas%20territoriais.pdf?sequence=1#page=48)>. Acesso em: 01 nov. 2020.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*. 69 (1): 3–19. 1991. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>>. Acesso em: 11 ago. 2020.



HOOD, Christopher; PETERS, B. Guy. The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/14/3/267/1072003?redirectedFrom=PDF>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of Multi-Level Governance. 2002. Les Cahiers européens de Sciences Po, n° 03, Paris: Centre d'Études Européennes at Sciences Po. Disponível em: <[https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3\\_2002\\_final.pdf](https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/files/n3_2002_final.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2020.

HOWLETT, Michael. Revisiting policy design: The rise and fall (and rebirth?) of policy design studies. In: *General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR)*, Section. 2011.

HOWLETT, Michael. Policy design: What, who, how and why. *L'instrumentation et Ses Effets*, p. 281-315, 2014. Disponível em: <<https://www.cairn.info/l-instrumentation-de-l-action-publique--9782724614565-page-281.htm>>. Acesso em: 11 set. 2020.

HUGHES, Owen. Does governance exist? In: *The New Public Governance?* Routledge, 2010. p. 103-120.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais (SIS)*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Analisa a qualidade de vida e os níveis de bem-estar das pessoas, famílias e grupos populacionais, a efetivação de direitos humanos e sociais, bem como o acesso a diferentes serviços, bens e oportunidades, por meio de indicadores que visam contemplar a heterogeneidade da sociedade brasileira sob a perspectiva das desigualdades sociais. Website. Brasília: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). Taxa de desocupação, jan-fev-mar 2012 - set-out-nov 2020 Website. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <[https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego)>. Acesso em: 04 fev. 2019.

IFB. Plano de Trabalho referente ao Acordo de Cooperação Técnica 04/2016. Instituto Federal de Brasília. 2018. Disponível em: <INSERIR LINK>. Acesso em: 17 out. 2020.

IFB. *Projeto Pedagógico do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu Especialização em Governança Territorial para o Desenvolvimento Saudável e Sustentável*. Instituto Federal de Brasília. Brasília. 2019a. Disponível em: <<https://www.ifb.edu.br/attachments/article/19574/Projeto%20Pedag%C3%B3gico%20do%20Curso%20de%20Especializa%C3%A7%C3%A3o%20em%20Governan%C3%A7a>>

20Territorial%20para%20o%20Desenvolviemnto%20Sustent%C3%A1vel.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

IFB. *Edital 9/2019 - DREP/DGES/RIFB/IFB*. Instituto Federal de Brasília. Processo seletivo para o curso de pós-graduação lato sensu em governança territorial para o desenvolvimento saudável e sustentável. Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://www.fiocruzbrasil.com.br/wp-content/uploads/2019/07/EDITAL-09-2019-PROCESSO-SELETIVO-PARA-O-CURSO-DE-POS-GRADUACAO-LATO-SENSU.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2020.

IGNÁCIO, Paulo C.D.S.. Do modelo agrário-exportador ao capitalismo urbanoindustrial: as políticas de formação da força de trabalho no âmbito da educação escolar no Brasil entre 1930 e 1945. *Revista HISTEDBR On-Line*, v. 10, n. 38e, p. 131-153, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.20396/rho.v10i38e.8639755>>. Acesso em: 16 out. 2019.

ILICH, Ivan. *Medical Nemesis. A expropriação da saúde*. 1975.

INESC. *Relatório 2017*. Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2017. Disponível em: <[https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Relatorio-2017\\_18.03.2018.pdf?x37369](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Relatorio-2017_18.03.2018.pdf?x37369)>. Acesso em: 21 set. 2020.

INESC. *Mapa de Desigualdades 2019*. Publicação realizada em parceria entre Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Movimento Nossa Brasília e OXFAM Brasil. Brasília, 2019. Disponível em: <[https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa\\_das\\_Desigualdades\\_2019\\_Web.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa_das_Desigualdades_2019_Web.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2020.

IPEA. *Agenda 2030 - ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33895&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433)>. Acesso em: 16 fev. 2019.

IRVIN, Renee A.; STANSBURY, John. Citizen participation in decision making: is it worth the effort?. *Public Administration Review*, v. 64, n. 1, p. 55-65, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>>. Acesso em: 25 out. 2020.

JANIS, Irving L. Groupthink. *Psychology Today*, v. 5, n. 6, p. 43-46, 1971. Disponível em: <<http://agcommtheory.pbworks.com/f/GroupThink.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

JANIS, Irving L. *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. 1972.

JANIS, Irving L. Groupthink and group dynamics: A social psychological analysis of defective policy decisions. *Policy Studies Journal*, v. 2, n. 1, p. 19, 1973. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1973.tb00117.x>>. Acesso em: 19 dez. 2020.

JENNINGS JR, Edward T.; EWALT, Jo A.G.. Interorganizational coordination, administrative consolidation, and policy performance. *Public Administration Review*, p. 417-428, 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/977551>>. Acesso em: 05 set. 2020.

JESUS, Marcelo. S.D.; MAIA, Edward T.; VELOSO, Gabriel. M.; CAVALCANTE, Márcio A.F.; SILVA Waldir. C.D.; MARTINS, Wagner D.J.. Diálogos prospectivos Brasília 2030: Integração de políticas públicas no território. 2017. *Com. Ciências Saúde*; 28(2):198-204. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/38711>>. Acesso em: 21 out. 2020.

JONES Gareth R.; GEORGE Jennifer M.. The Experience and Evolution of Trust: Implications for Cooperation and Teamwork. 1998. *Academy of Management Review*, 23: 3 (9). Building Organizational Trust. Disponível em: <<https://doi.org/10.5465/amr.1998.926625>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

JOYCE, James; ZALTA, Edward N.. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy: Bayes' Theorem*. First published Sat Jun 28, 2003. Spring 2019 Edition. 2019. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/entries/bayes-theorem/>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

KANG, Thomas H.. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2011, vol.31, n.3, pp.352-369. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000300002>>. Acesso em 14 out. 2020.

KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Pura*. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

KANT, Immanuel. *Rolegômenos a toda metafísica futura*. Lisboa: Edições 70, 2003.

KAUFMAN, Dora. A Força dos" Laços Fracos de Mark Granovetter no Ambiente do Ciberespaço. Galáxia. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica*. ISSN 1982-2553, n. 23, 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/view/5336>>. Acesso em: 01 dez. 2020.

KELLY, Joanne; WANNA, John. New Public Management and the politics of government budgeting. *International Public Management Review*, v. 1, n. 1, p. 33-55, 2000. Disponível em: <<https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/177>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

KERLINGER, Fred N.. *Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual* / Fred N. Kerlinger; [tradução Helena Mendes Rotundo; revisão técnica José Roberto Malufe]. São Paulo: EPU: EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo. 1980.

KHOURY, Muin J.; IADEMARCO, Michael F.; RILEY, William T. Precision public health for the era of precision medicine. *American Journal of Preventive Medicine*, v. 50, n. 3, p. 398, 2016. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4915347/>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

KHOURY, Muin J.; BOWEN, M. Scott; CLYNE, Mindy; DOTSON, W. David; GWINN, Marta L.; GREEN, Ridgely F.; KOLOR, Katherine; RODRIGUEZ, Juan L.; WULF, Anja; YU, Wei. From public health genomics to precision public health: a 20-year

journey. *Genetics in Medicine*, v. 20, n. 6, p. 574-582, 2018. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/gim2017211>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

KJAER, A. M.. *Governance*. Book in the Key Concepts series. 2004.

KICKBUSCH, Ilona; BUCKETT, Kevin. *Implementing health in all policies*: Adelaide 2010. Adelaide, Government of South Australia, 2010.

KICKBUSCH, Ilona; MCCANN, Warren; SHERBON, Tony. *Adelaide revisited: from healthy public policy to Health in All Policies*. 2008. Disponível em: <<https://academic.oup.com/heapro/article/23/1/1/556005?login=true>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

KIM, Pan S. A theoretical overview of representative bureaucracy: synthesis. *International Review of Administrative Sciences*, v. 60, n. 3, p. 385-397, 1994. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002085239406000303>>. Acesso em: 01 set. 2020.

KINTSCH, Walter; YOUNG, Sheryl R. *Selective recall of decision-relevant information from texts*. *Memory & cognition*, v. 12, n. 2, p. 112-117, 1984. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.3758/BF03198424>>. Acesso em: 26 dez. 2020.

KLIJN, Erik H.; KOPPENJAN, Joop. *Governance networks in the public sector*. Routledge, 2015.

KOIFMAN, Lilian. O modelo biomédico e a reformulação do currículo médico da Universidade Federal Fluminense. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol. VIII (1): 48-70, mar.-jun. 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-59702001000200003>>. Acesso em: 17 out. 2019.

KOOIMAN, Jan. *Modern governance: new government-society interactions*. Sage, 1993.

KRIPKA, Rosana; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa L.. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. *CIAIQ2015*, v. 2, 2015. Disponível em: <<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252>>. Acesso em: 11 out. 2020.

LAFFERTY, William; HOVDEN, Eivind. Environmental policy integration: towards an analytical framework. *Environmental Politics*, v. 12, n. 3, p. 1-22, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09644010412331308254>>. Acesso em: 05 set. 2020.

LALONDE Marc. *A new perspective on the health of Canadians: a working document*. Ottawa: Health and Welfare. Canada. 1974. Disponível em: <<https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/767116>>. Acesso em: 08 ago. 2020.

LANZALACO, Luca. Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, p. 33-59, 2010. Disponível em: <<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1483/31677>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris. Presses de Sciences Po, pp.11-44. 2004.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da ação pública*. Tradução e Estudo Introdutório: George Sarmiento. Edufal, A. 2012a.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 19 – 43, 2012b. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>>. Acesso em: 10 out. 2020.

LATOURETTE, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Editora 34, 1994

LATOURETTE, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. Unesp, 2000.

LATOURETTE, Bruno. *Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede*. Edufba, 2012.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LE GALÈS, Patrick. Policy instruments and governance. 2011. In BEVIR, Mark. *The SAGE handbook of governance* (pp. 142-159). 2011. London: SAGE Publications Ltd. Disponível em: <10.4135/9781446200964.n10>. Acesso em: 27 jul. 2020.

LEACH, Melissa. States, Markets and Society – Looking Back to Look Forward. 2016. In: Disponível em: LEACH, Melissa. *States, Markets and Society – New Relationships for a New Development Era*. IDS Bulletin. Vol. 47 No. 2A November. 2016. Disponível em: <<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/12710>>. Acesso em: 09 jun. 2020.

LEAVELL, Hugh R.; CLARK, Gurney E.. *Text book of Preventive Medicine*. Blakiston Division. 1965.

LENSCHOW, Andrea. Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures. *Journal of European Public Policy*, v. 4, n. 1, p. 109-127, 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/135017697344262>>. Acesso em: 02 out. 2020.

LENSCHOW, Andrea. The greening of the EU: the common agricultural policy and the structural funds. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 17, n. 1, p. 91-108, 1999. Disponível em: <<https://doi.org/10.1068%2F170091>>. Acesso em: 11 out. 2020.

LENSCHOW, Andrea. New regulatory approaches in 'greening' EU policies. *European Law Journal*, v. 8, n. 1, p. 19-37, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-0386.00140>>. Acesso em: 03 out. 2020.

LEPPO, Kimmo; OLLILA, Eeva; PEÑA, Sebastián; WISMAR, Mathias; COOK, Sarah. *Health in all policies: Seizing opportunities, implementing policies*. Sosiaali-ja terveystieteiden tutkimuskeskus, 2013.

LICHTER, Daniel T.; JAYAKODY, Rukamalie. Welfare reform: How do we measure success?. *Annual review of sociology*, v. 28, n. 1, p. 117-141, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.140845>>. Acesso em: 04 jan. 2020.

LINDBLUM, Charles E.. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, p. 79-88, 1959. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/973677?seq=1>>. Acesso em: 29 set. 2020.

LINDBLUM, Charles E. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/976178>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, p. 35-58, 1989. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/4007218>>. Acesso em: 01 jan. 2021.

LING, Tom. Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public administration*, v. 80, n. 4, p. 615-642, 2002. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00321>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

LINTON, Julie M.; NAGDA, Jennifer; FALUSI, Olanrewaju O.. Advocating for immigration policies that promote children's health. *Pediatric Clinics*, v. 66, n. 3, p. 619-640, 2019. Disponível em: <[https://www.pediatric.theclinics.com/article/S0031-3955\(19\)30022-7/abstract](https://www.pediatric.theclinics.com/article/S0031-3955(19)30022-7/abstract)>. Acesso em: 17 out. 2020.

LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy*. Government forms and performance in thirty-six democracies. Yale: Yale University Press, 2012.

LOCKE, John. *An essay concerning human understanding*. The Project Gutenberg EBook. 1690. Volume I. MDCXC, Based on the 2nd Edition, Books I. and II. Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/files/10615/10615-h/10615-h.htm>>. Acesso em: 08 set. 2020.

LOCKE, John. *Dois Tratados Sobre o Governo*. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fonte, 1998.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245704>>. Acesso em: 21 out. 2020.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/974990>>. Acesso em: 29 dez. 2020.

LUCIO, Magda; DAROIT, Doriana; BESSA, Luiz F.M.; MADURO-ABREU, Alexandre. Sentidos e significados de se planejar estrategicamente nas organizações públicas - planejamento estratégico sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência. *NAU Social*, v. 5, n. 9, p. 151-160, 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/456/340>>. Acesso em 10 mar. 2019.

LÚCIO, Magda D.L.; DAROIT, Doriana; FREITAS, Urânia F.D.C.. Desenvolvimento, ação pública e transversalidade dos instrumentos de gestão: um olhar sobre o programa Bolsa Família. In: LIMA, Luciana L.; RODRIGUES, Maria I.A.. *Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. 2017. Disponível em: < [https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub\\_107.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_107.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2019.

LUIZ, Edson Beú. *Os filhos dos candangos: exclusão e identidades*. Dissertação de Mestrado. Orientadora Dra. Márcia de Melo Martins Kuyumjian Programa de Pós-Graduação em História. Universidade de Brasília. 2007. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1224/1/Dissertacao\\_2007\\_EdsonBeuLuiz.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1224/1/Dissertacao_2007_EdsonBeuLuiz.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2020.

LUSTICK, Ian. Explaining the variable utility of disjointed incrementalism: Four propositions. *American Political Science Review*, v. 74, n. 2, p. 342-353, 1980. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/272562845\\_Explaining\\_the\\_Variable\\_Utility\\_of\\_Disjointed\\_Incrementalism\\_Four\\_Propositions](https://www.researchgate.net/publication/272562845_Explaining_the_Variable_Utility_of_Disjointed_Incrementalism_Four_Propositions)>. Acesso em 12 out. 2020.

KINGSLEY, Donald. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Antioch Press, 1944.

MAHLER, Daniel G.; LAKNER, Christoph; AGUILAR, R. Andres C.; WU, Haoyu. *Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty*. 2020. Internet. World Bank. Disponível em: <<https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>>. Acesso em: 08 jan. 2021.

MALTZMAN, Forrest. *Competing principals: Committees, parties, and the organization of Congress*. University of Michigan Press, 1998.

MARIETTO, Marcio L. Observação participante e não participante: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação dos métodos. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*

(*RIAE*), v. 17, n. 4, 2018. Disponível em: <10.5585/ijsm.v17i4.2717>. Acesso em: 21 out. 2020.

MARQUES, Marília. *Lixão da Estrutural*: um retrato do maior depósito de lixo da América Latina. Canal G1. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/lixao-da-estrutural-um-retrato-do-maior-deposito-de-lixo-da-america-latina.ghtml>>. Acesso em: 14 set. 2020.

MARSH, David; MCCONNELL, Allan. Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, v. 88, n. 2, p. 564-583, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01803.x>>. Acesso em: 02 jan. 2021.

MARTINS, Wagner D.J.. *Gestão estratégica das redes cooperativas de ciência, tecnologia e inovação em saúde*: um modelo para o desenvolvimento socioeconômico e a sustentabilidade do SUS. Orientador: Dr. Francisco Javier Uribe Rivera Co-orientadora: Dr<sup>a</sup>. Elizabeth Artmann. Fundação Oswaldo Cruz. Tese de Doutorado. 2013. Disponível em: <<https://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=3667>>. Acesso em: 11 set. 2019.

MASSENET, Michel; GELINIER, Octave. *La nouvelle gestion publique*: pour un État sans bureaucratie. Éditions Hommes et techniques, 1975.

MASSIP-BONET, Àngels; BEL-ENGUIX, Gemma; BASTARDAS-BOADA, Albert. *Complexity applications in language and communication sciences*. Introduction. Springer International Publishing. 2019.

MATTEI, Lauro; DOS SANTOS JÚNIOR, José Aldoril. Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. *Revista de economia*, v. 35, n. 1, 2009. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/17054>>. Acesso em: 17 out. 2019.

MATTOS, Marcela. *Blog Cena Estrutural*. Memorial de pesquisa de projeto experimental. Faculdade de Comunicação. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Comunicação Social). Universidade de Brasília. 2011. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/3835>>. Acesso em: 17 nov. 2020.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*. 2a edição. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Série IPEA, 143. 1996.

MATUS, Carlos. *Teoria do jogo social*. Fundap, 2005.

MCGREW, Anthony. Globalization and global politics. In: BAYLIS, Jhon; SMITH, Steve; OWENS. *The Globalization of World Politics*: An introduction to international relations. 8<sup>th</sup> edition. Chapter 1. p. 19 – 38. 2020.

MCKEE, Martin; KARANIKOLOS, Marina; BELCHER, Paul; STUCKLER, David. Austerity: a failed experiment on the people of Europe. 2012. *Clinical Medicine*, 12(4), 346. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4952125/>>. Acesso em: 17 ago. 2020.



MECKLING, William H.; JENSEN, Michael C. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em:

<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>>. Acesso em: 01 set. 2020.

MEIER, Kenneth J.; WRINKLE, Robert D.; POLINARD, Jerry L.. Representative bureaucracy and distributional equity: Addressing the hard question. *The Journal of Politics*, v. 61, n. 4, p. 1025-1039, 1999. Disponível em:

<<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/2647552>>. Acesso em: 17 set. 2020.

MELKAS, Tapani. Health in all policies as a priority in Finnish health policy: a case study on national health policy development. *Scandinavian Journal of Public Health*, v. 41, n. 11\_suppl, p. 3-28, 2013. Disponível em:

<<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1403494812472296>>. Acesso em: 20 set. 2020.

MELO, Marcus A. D.. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82. Número padronizado: v. 47, n. 1. 1996. Disponível em:

<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1738>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

MELO NETO, João E.T.D.; SANTOS, Antonio C.D.O.. Convergências e divergências entre Nietzsche e a tradição contratualista moderna: a noção nietzschiana de "Estado" nas seções 16 e 17 da segunda dissertação de Genealogia da moral. São Paulo. *Cad. Nietzsche*, v. 39, n. 1, p. 31-53, 2018. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2316-82422018000100031&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2316-82422018000100031&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 Ago. 2019.

MENANDRO, Maria C.S.; TRINDADE, Zeidi A.; ALMEIDA, Angela M.D.O.. Representações sociais da adolescência/juventude a partir de textos jornalísticos (1968-1974 e 1996-2002). *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 42-55, jun. 2003. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1809-52672003000100006](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672003000100006)>. Acesso em: 04 maio 2020.

MIGDAL, Joel S. *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton University Press, 1988.

MIGUEL, Luis F.. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 100, p. 83-118, 2017. Disponível em:

<[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452017000100083&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452017000100083&script=sci_arttext)>. Acesso em: 22 dez. 2020.

MILWARD, H. Brinton; PROVAN, Keith G. Governing the hollow state. *Journal of public administration research and theory*, v. 10, n. 2, p. 359-380, 2000. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jpart/article/10/2/359/986124>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

MINAYO, Maria C.D.S.; DESLANDES, Suely F.; GOMES, Romeu. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Editora Vozes Limitada, 2011.

MINAYO, Maria C.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? *Cadernos de saúde pública*, v. 9, p. 237-248, 1993. Disponível em: <[https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0102311X1993000300002&script=sci\\_arttext&tlng=es](https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0102311X1993000300002&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

MITCHELL, Melanie. *Complexity: A guided tour*. Oxford University Press, 2011.

MÓNICO, Lisete; ALFERES, Valentim; PARREIRA, Pedro; CASTRO, Paulo A.. A Observação Participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. *CIAIQ 2017*, v. 3, 2017. Disponível em: <<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2017/article/view/1447>>. Acesso em: 17 out. 2019.

MOREIRA, Sandrina B.; CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. *Revista de economia*, v. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, 2012. Disponível em: <10.5380/re.v38i2.29899>. Acesso em: 14 set. 2019.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2000a.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2ª ed., São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2000b.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita*. Tradução de Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

MORIN, Edgar; KERN, Anne B. *Terra-pátria*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre. Ed. Sulina. 4ª edição. 2003.

MORIN, Edgar. *Introdução ao Pensamento Complexo*. Tradução do francês: Eliane Lisboa - Porto Alegre: Ed. Sulina. 2005.

MOSCOVICI, Serge. *Representações Sociais: investigações em psicologia social*/Serge Moscovici; Editado em inglês por Gerard Duveen; Traduzido do inglês por Pedrinho A. Guareschi. (5ª ed). Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MOTTA, Jorge. Decisões de preço em clima de incerteza: uma contribuição da análise Bayesiana. *Revista de Administração de Empresas*, v. 37, n. 2, p. 31-46, 1997. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901997000200004&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901997000200004&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 18 dez. 2020.

MULIA, Nina.; ZEMORE, Sarah. E.; MURPHY, Ryan.; LIU, Huiguo; CATALANO, Ralph. *Economic loss and alcohol consumption and problems during the 2008 to 2009 US recession*. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 38(4), 1026-1034. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/acer.12301>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

MULLER, Pierre. *Les Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France « Que sais-je », 10a édition. Paris, 2013.

MYRDAL, Gunnar. *Aspectos políticos da teoria econômica*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

NABATCHI, Tina; AMSLER, Lisa B.. Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, v. 44, n. 4\_suppl, p. 63S-88S, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0275074013519702>>. Acesso em: 22 out. 2020.

NAÇÕES, Liga das. DECLARAÇÃO, DE GENEBRA. Aprovada em 26 de setembro de 1924 pela Assembleia da Liga das Nações. 1924.

NELSON, Richard R.. *The moon and the ghetto*. An essay on Public Policy Analysis. New York: Norton, 1977.

NELSON, Richard R. The Moon and the Ghetto revisited. *Science and Public Policy*, v. 38, n. 9, p. 681-690, 2011. Disponível em: <<https://academic.oup.com/spp/article-abstract/38/9/681/1629269>>. Acesso em: 10 set. 2020.

NETO, João M.R.; BORGES, Djalma F. A (In) consistência das Agendas Transversais de Governo frente aos Grupos de Interesse: o caso do Promeso. Em: *Desenvolvimento em Questão*, v. 17, n. 48, p. 193-212, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.193-212>>. Acesso em: 21 set. 2020.

NOGUEIRA, Roberto P.. A determinação objetiva da doença. *Determinação social da saúde e reforma sanitária*. [Rio de Janeiro]: Cebes. p. 135-160. 2010. Disponível em: <<http://renastonline.ensp.fiocruz.br/recursos/determinacao-social-saude-reforma-sanitaria>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

NOLETO, Deuzani C.. *Proposta submetida* - Edital Inova Fiocruz. E-mail recebido por <[bancoestrutural@gmail.com](mailto:bancoestrutural@gmail.com)> em 31 ago. 2020.

NONATO, Raquel S.. *Compras públicas sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da resignificação dos atores*. Orientador Prof. Dr. Mário Aquino Alves). 2015. Fundação Getúlio Vargas (FGV). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13603>>. Acesso em: 14 out. 2020.

NORONHA, Daisy P.; FERREIRA, Sueli M.S.P.. Revisões de literatura. In: CAMPELLO, Bernadete S.; CONDÓN, Beatriz V.; KREMER, Jeannette M. (Orgs.) *Fontes de informação para pesquisadores e profissionais*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1942704?seq=1#metadata_info_tab_contents)>. Acesso em: 19 jan. 2021.

NORTH, Douglass C. Institutions and credible commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, p. 11-23, 1993. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/40751576>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

NOVAES, Washington. Eco-92: avanços e interrogações. In: *Estudos avançados*, v. 6, n. 15, p. 79-93, 1992. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a05.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

NUNES, Edson D.O.. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond. 1997.

NUSKE, Mauro A.; GESSI, Nedisson L.; ALLEBRANDT, Sérgio L.; KELM, Martinho. *A saúde e sua relação com o desenvolvimento: um olhar acerca da contribuição da saúde nas múltiplas escalas do desenvolvimento regional*. Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2017. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16510>> Acesso em: 10 abr. 2019.

OLIVEIRA, Cyntia S.. *A polissemia do conceito de desenvolvimento nas diretrizes estratégicas da política de inovação brasileira – ENCTI e PBM*. Orientadora Prof. Dra. Magda de Lima Lúcio. Brasília, 2016. 129 f.: il. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2016.

OLIVEIRA, Cyntia S.; LÚCIO, Magda D.L.. A polissemia do conceito de desenvolvimento no seio da formulação estratégica nacional sobre ciência, tecnologia e inovação. *Guaju*, v. 2, n. 2, p. 26-58, 2016. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/49759/29787>>. Acesso em: 09/02/2018.

OLIVEIRA, Suzana D.R.D.. *A informalidade como alternativa à moradia na cidade: por que ela é, mas não deve ser?* Tese (Doutorado em Geografia). Orientadora: Dra. Nelba Azevedo Penna. Universidade de Brasília. 2017 xvi, 252 f., il. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/23686>>. Acesso em: 21 set. 2020.

OLIVEIRA SOBRINHO, Afonso S.D.. São Paulo e a Ideologia Higienista entre os séculos XIX e XX: a utopia da civilidade. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p. 210-235, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222013000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222013000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 Ago. 2019.

OMS. *Carta de Ottawa*. Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde. 1986. Organização Mundial de Saúde. Brasília: Min. da Saúde, 56 páginas. 2002. Disponível em: <[https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/cartas\\_promocao.pdf](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/cartas_promocao.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2019.

OMS. *Constituição da OMS*. Organização Mundial de Saúde. 1946. Disponível em: <[https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2019.

OMS. *Declaração de Adelaide*. Segunda Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde. Organização Mundial de Saúde. Adelaide. Austrália. 1988. Disponível em: <<https://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/adelaide/en/index1.html>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

OMS. *Declaração de Alma-Ata*. Organização Mundial de Saúde (OMS). Ministério da Saúde (BR). Conferência Internacional sobre cuidados primários de saúde. 6-12 de setembro 1978; Alma-Ata; USSR. Disponível em: <<http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/07/Declara%C3%A7%C3%A3o-Alma-Ata.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2019.

ONU. *Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano*. Organização das Nações Unidas. 1972. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ONU. *Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)*. Organização das Nações Unidas. 2012. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ONU. *Declaração do Milênio*. Organização das Nações Unidas. Cúpula do Milênio. 2000.

ONU. *Declaração de Joanesburgo (Rio +10)*. Organização das Nações Unidas. Conferência Internacional das Nações Unidas. 2002. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wssd>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ONU. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua*. Mar del Plata, 14 a 25 de marzo de 1977. E/CONF 70/29. Nueva York. NU, publicación de las Naciones Unidas número de venta S. 77. A 12. 1977.

ONU. *Proclamação de Teerã*. Organização das Nações Unidas. Conferência de Cúpula da Organização das Nações Unidas sobre Direitos Humanos. 13 de maio de 1968. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Confer%C3%A7%C3%A3o-de-C%C3%BApula-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/proclamacao-de-teera.html>>. Acesso em: 30 dez. 2019.

ONU. *Resolução nº 217 A (III)*. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Assembleia Geral das Nações Unidas. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-56652008000200015](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-56652008000200015)>. Acesso em: 30 dez. 2019.

ONU. *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Organização das Nações Unidas. 2015. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

ORDACGY, André D.S.. O direito humano fundamental á saúde pública. *Revista da Defensoria Pública da União*, n. 01. 2019. Disponível em:

<<https://revistadadpu.dpu.def.br/index.php/revistadadpu/article/download/185/162>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

OSTROM, Elinor. Institutions and the Environment. *Economic affairs*, v. 28, n. 3, p. 24-31, 2008. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0270.2008.00840.x>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

OWUSU-ADDO Ebenezer; RENZAHO Andre M.N.; SMITH Ben J.. The impact of cash transfers on social determinants of health and health inequalities in sub-Saharan Africa: a systematic review. 2018. *Health Policy Plan*, 33(5):675-696. Disponível em: <[10.1093/heapol/czy020](https://doi.org/10.1093/heapol/czy020)>. Acesso em: 17 out. 2020.

OXFAM BRASIL. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. Oxfam Brasil. 2017. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

OXFAM BRASIL. *Nós e as desigualdades*. Relatório da pesquisa de opinião Oxfam Brasil/Datafolha. 2019. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2019/>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PAIM, Jairmilson S.; ALMEIDA FILHO, Naomar D.. *A crise da saúde pública e a utopia da saúde coletiva*. Salvador: Casa da Qualidade, 2000.

PAQUET, Gilles. The new governance, subsidiarity, and the strategic state. In: OECD. *Governance in the 21st Century*, 183, 208. 2001.

PATEL, Nirav P.; GRANDNER, Michael A.; XIE, Daweu; BRANAS, Charles C., & GOONERATNE, Nalaka. "Sleep disparity" in the population: poor sleep quality is strongly associated with poverty and ethnicity. *BMC Public Health*, 10 (1), 475. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1186/1471-2458-10-475>>. Acesso em: 17 out. 2020.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press, 1970.

PÉREZ-ESCAMILLA Rafael P.; RIZZOLI-CÓRDOBA Antonio; ALONSO-CUEVAS Aranzazú; REYES-MORALES Hortensia. Avances en el desarrollo infantil temprano: desde neuronas hasta programas a gran escala [Advances in early childhood development: from neurons to big scale programs]. 2017. *Bol Med Hosp Infant Mex*, 74(2):86-97. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.bmhmx.2017.01.007>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

PERSSON, Asa. Environmental policy integration: an introduction. *PINTS–Policy Integration for Sustainability Background Paper*. Stockholm Environment Institute. Stockholm, 2004. Disponível em: <<https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/Policy-institutions/EPI.pdf>>. Acesso em 12 out. 2020.

PETERS, B. Guy. Managing horizontal government. *The politics of coordination. Research Paper*, n. 21. Canadian Centre for Management Development, 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>>. Acesso em 04 out. 2020.

PETERS, B. Guy. Globalization, institutions and governance. 2000. In: PETERS, Guy; SAVOIE, Donald J. *Governance in the twenty-first century: Revitalizing the public service*. McGill-Queen's Press-MQUP, p. 29-57, 2000.

PETERS, B. Guy. Governance and public bureaucracy: New forms of democracy or new forms of control? *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 26, n. 1, p. 3-15, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/23276665.2004.10779282>>. Acesso em: 11 set. 2020.

PETERS, B. Guy. *The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center*. Unpublished paper. Department of Political Science. University of Pittsburgh, 2005. Disponível em: <[http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters\\_f.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2020.

PETERS, B. Guy. The two futures of governing: Decentering and recentering processes in governing. *Political Science Series*. 2008. Disponível em: <<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/24572>>. Acesso em: 23 set. 2020.

PETERS, B. Guy. Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance. *Urban Research & Practice*, v. 4, n. 1, p. 5-12, 2011. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17535069.2011.550493>>. Acesso em: 12 set. 2020.

PETERS, B. Guy. O que é Governança? *Revista do TCU*, n. 127, p. 28-33, 2013. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>>. Acesso em: 22 out. 2020.

PETERS, B. Guy. State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration* 2015, Vol. 30(3-4) 261-276. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0952076715581540>>. Acesso em: 13 set. 2020.

PETERS, B. Guy. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, v. 36, n. 3, p. 385-396, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14494035.2017.1361633>>. Acesso em: 05 set. 2020.

PETERS, B. Guy. Governance: ten thoughts about five propositions. *International Social Science Journal*, v. 68, n. 227-228, p. 5-14, 2018a. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/issj.12181>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

PETERS, B. Guy. The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2018b. Disponível em:

<<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1437946>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

PETERS, B. Guy. *American public policy: Promise and performance*. 11th edition. Cq Press, 2018c.

PETERS, B. Guy. *The Concept of Inclusive State*. South Korea Institute of Public Administration. 2021. (No prelo).

PETERS, B. Guy; CAPANO, Gilberto; HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; CHOU, Meng-Hsuan; RAVINET, Pauline. *Designing for policy effectiveness: Defining and understanding a concept*. Cambridge University Press. 2018.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Governance and social complexity. *Statsvetenskaplig tidskrift*, v. 110, n. 3, 2008. Disponível em: <<https://journals.lub.lu.se/st/article/download/8577/7717>>. Acesso em: 01 ago. 2020.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998. Disponível em: < <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/8/2/223/965774>>. Acesso em: 02 set. 2020.

PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. Multi-level governance: a view from the garbage can. 2002. *Manchester Papers in Politics: EPRU series*, v. 1, 2002. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/237282673\\_MULTILEVEL\\_GOVERNANCE\\_A\\_VIEW\\_FROM\\_THE\\_GARBAGE\\_CAN](https://www.researchgate.net/publication/237282673_MULTILEVEL_GOVERNANCE_A_VIEW_FROM_THE_GARBAGE_CAN)>. Acesso em: 15 dez. 2020.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. Multi-level governance and democracy: a Faustian bargain? In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. *Multi-level governance*, p. 75-89, 2004.

PETTRES, Andreia A.; DA ROS, Marco A.. A determinação social da saúde e a promoção da saúde. *Arquivos Catarinenses de Medicina*, v. 47, n. 3, p. 183-196, 2018. Disponível em: <<http://www.acm.org.br/acm/seer/index.php/arquivos/article/view/375>>. Acesso em: 20 out. 2019.

PIERRE, Jon. *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford, 2000.

PIOLA, Sérgio F.; VIANNA Solon M.; MARINHO, Alexandre; CARVALHO, Déa; RIBEIRO, José A.; SILVA, Joelmir R.D.; SERVO, Luciana M.; NOGUEIRA, Roberto P.. *Saúde no Brasil: Algumas Questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)*. Estado de uma nação, textos de apoio. Brasília, 2009. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/ipe/ipetds/1391.html>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

PIROUZ, Behrouz; HAGHSHENAS, Shaffiee S.; HAGHSHENAS, Shaffiee S.; PIRO, Patriza. Investigating a serious challenge in the sustainable development process: analysis of confirmed cases of COVID-19 (new type of coronavirus) through a binary classification



using artificial intelligence and regression analysis. 2020. *Sustainability*, 12(6), 2427. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2071-1050/12/6/2427>>. Acesso em: 09 jan. 2021.

PITTS, David W. Representative bureaucracy, ethnicity, and public schools: Examining the link between representation and performance. *Administration & Society*, v. 39, n. 4, p. 497-526, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0095399707303129>>. Acesso em: 18 set. 2020.

POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/218/21851643001.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PORTES Leonardo H.; MACHADO Cristiani V.; TURCI Silvana R.B.. Trajetória da política de controle do tabaco no Brasil de 1986 a 2016 [History of Brazil's tobacco control policy from 1986 to 2016]. *Cad Saude Publica*. 2018;34(2):e00017317. Published 2018 Feb 19. Disponível em: <[doi:10.1590/0102-311X00017317](https://doi.org/10.1590/0102-311X00017317)>. Acesso em: 13 out. 2020.

POVO, Hora do. “*Governo tem que ser para pobre*”, diz Ibaneis em sua posse. Matéria publicada em 01/01/2019. Disponível em: <<https://horadopovo.com.br/governo-tem-que-ser-para-pobre-diz-ibaneis-em-sua-posse/>>. Acesso em: 10 out. 2020.

PROVAN, Keith G; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. 2008. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/18/2/229/935895>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge University Press, 2010.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente × principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 39-73.

PURCELL, Elizabeth A.R. Long-Term Contracts and the Principal-Agent Problem. *Gettysburg Economic Review*, v. 3, n. 1, p. 5, 2009. Disponível em: <<https://cupola.gettysburg.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/&httpsredir=1&article=1015&context=ger>>. Acesso em: 09 out. 2020.

PURCHASE, Daniel. *Largest Open Dump in Latin America Finally Closed*. International Solid Waste Association. 2018. Disponível em: <<https://waste-management-world.com/a/1-iswa-largest-open-dump-in-latin-america-finally-closed>>. Acesso em: 23 out. 2020.

PUSKA, Pekka; STÅHL, Timo. Health in all policies—the Finnish initiative: background, principles, and current issues. *Annual review of public health*, v. 31, p. 315-328, 2010.

Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.publhealth.012809.103658>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PUTTINI, Rodolfo F.; PEREIRA JUNIOR, Alfredo; OLIVEIRA, Luiz R.D.. Modelos explicativos em saúde coletiva: abordagem biopsicossocial e auto-organização. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 20, p. 753-767, 2010. Disponível: <<https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000300004>>. Acesso em: 11 out. 2019.

RAGIN, Charles C.; BECKER, Howard S. (Ed.). *What is a case?: Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge university press, 2009. 12th edition.

RAMALHO, Viviane; RESENDE, Viviane D.M.. *Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa*. Pontes Editores, 2011.

RANGANATHAN, Shiyali R.. *Colon Classification*. Madras: Madras Library Association, 1957.

RANGANATHAN, Shiyali R.. *Prolegomena to library classification*. 3rd ed. Bombay: Asia Publishing House, 1967.

RATINAUD, Pierre. *IRaMuTeQ: Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*. 2008. Disponível em: <<http://www.iramuteq.org>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

RAWORTH, Kate. *Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist*. Chelsea Green Publishing, 2017.

REINERT, M.. Une méthode de classification descendante hiérarchique : application à l'analyse lexicale par contexte. 1983. Les Cahiers de L'analyse des Données, VIII, (2), 187-198. Disponível em: <[http://www.numdam.org/article/CAD\\_1983\\_\\_8\\_2\\_187\\_0.pdf](http://www.numdam.org/article/CAD_1983__8_2_187_0.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2020.

RIVERA DOMMARCO Juan A.; COSÍO Teresita G.D.; GARCÍA-CHÁVEZ Gabriela C.; COLCHERO Arantxa M.. The Role of Public Nutrition Research Organizations in the Construction, Implementation and Evaluation of Evidence-Based Nutrition Policy: Two National Experiences in Mexico. 2019. *Nutrients*. 2019;11(3):594. Published 2019 Mar 12. Disponível em: <[doi:10.3390/nu11030594](https://doi.org/10.3390/nu11030594)>. Acesso em: 11 out. 2020.

RITTEL, Horst W.J.; WEBBER, Melvin M.. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007%252FBF01405730>>. Acesso em: 11 set. 2020.

RHODES, Roderick A.W.. *Understanding Governance: Ten Years On, Organization Studies*, 28, 8, 1243-64. 2007. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0170840607076586>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

RØISELAND, Asbjørn; VABO, Signy I. Interactive—or counteractive—governance? Lessons learned about citizen participation and political leadership. In: *Critical reflections on interactive governance*. Edward Elgar Publishing, 2016.

ROSE, Geoffrey; MARMOT, Michael. Social class and coronary heart disease. *Heart*, v. 45, n. 1, p. 13-19, 1981. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1136/hrt.45.1.13>>. Acesso em: 08 dez. 2020.

ROSEN, George. *História da saúde pública*. Unesp, 1994.

ROSENAU, James N. Strong demand, huge supply: governance in an emerging epoch. In: BACHE, FLINDERS, *Multi-level governance*, p. 31-48, 2004. Disponível em: <DOI:10.1093/0199259259.003.0003>. Acesso em: 16 dez. 2020.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A.. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília. Embrapa. 2002.

SALAMON. Lester M. The Governance and the Tools of Public Action: an introduction. In: SALAMON. Lester M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford. 2002. Disponível em: <<https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2182&context=ulj>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SAMPAIO, Cecília D.F.. *O fechamento do Lixão da Estrutural e a inclusão dos catadores de materiais recicláveis na cadeia formal de tratamento de resíduos sólidos no Distrito Federal*. Repositório de casos sobre o Big Push para a Sustentabilidade no Brasil. Escritório no Brasil da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Brasília. 2018. Autorização obtida em 01 out. 2020 e emitida por Cristóbal Santa Cruz Lindquist. División de Publicaciones y Servicios Web CEPAL. Disponível em: <<https://biblioguias.cepal.org/bigpushparaasustentabilidade>>. Acesso em: 13 set. 2020.

SANTOS, Anderson M.A.D.; JACINTO, Paulo D.A.; TEJADA, César A.O.. *Causalidade entre renda e saúde: uma análise através da abordagem de dados em painel com os estados do Brasil*. 2012. Estudos Econômicos (São Paulo), 42(2), 229-261. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612012000200001](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612012000200001)>. Acesso em: 23 jul. 2019.

SANTOS, Caroline S.. *Área de risco ou área de rico: teorias sobre política, direito e respeito na Cidade Estrutural*. Tese de doutorado. Departamento de Sociologia. Orientador: Marcelo Carvalho Rosa. Universidade de Brasília. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/16674>>. Acesso em: 31 jan. 2020.

SANTOS, Milton. *Por uma globalização mais Humana*. Folha de São Paulo. 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/30/fovest/6.html>>. Acesso em: 23 nov. 2019.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Interpretação: Maria da Conceição Tavares. 2003.

SANTOS, Priscilla R.D.. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil*. 2014. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1212>>. Acesso em: 16 set. 2020.

SANTOS, Priscilla R.D.; GUGLIANO, Alfredo A.. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782015000400003&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782015000400003&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 13 out. 2020.

SARLET, Ingo W.; FIGUEIREDO, Mariana F.. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde*. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 1, n. 1, p. 171-213, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

SCHRAMM, Joyce M.D.A.; PAES-SOUZA, Rômulo; MENDES, Luiz V.P.. Políticas de Austeridade e seus Impactos na Saúde. *Futuros do Brasil: Textos para debate*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 1-38, maio 2018. Disponível em: <[https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/28240/2/Joyce\\_Mendes\\_et\\_al\\_politicas\\_de\\_austeridade.pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/28240/2/Joyce_Mendes_et_al_politicas_de_austeridade.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2020.

SELLERA, Paulo E.G.; MORO, Maria F. S. A.; ALBUQUERQUE, Reginaldo D.H.; BRAGA, Lua I.; SOUZA, Maria D.S.D.; LIMA, Antônia S.G.; MARTINS, Wagner D.J.. A ativação de redes sociotécnicas na cidade estrutural/DF, Brasil: construindo um território saudável e sustentável. 2019. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24, 2185-2191. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csc/2019.v24n6/2185-2191/pt/>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Editora Companhia das letras, Versão Kindle, 2018.

SENGE, Peter M. *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. Currency. 2006.

SERRA, Albert. *La gestión transversal: expectativas y resultados*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32, p. 1-17, 2004. Disponível em: <<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/0049633.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

SHADISH, William R; COOK, Thomas D.; CAMPBELL, Donald T. *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin, 2002.

SIHTO, Marita; OLLILA, Eeva; KOIVUSALO, Meri. Principles and challenges of Health in All Policies. *Health in All Policies*, v. 1, 2006. Disponível em: <[https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/109146/E89260.pdf#page=32](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/109146/E89260.pdf#page=32)>. Acesso em: 02 set. 2020.

SILVA, Tatiana D.. *Gestão da transversalidade em políticas públicas*. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD). Rio de Janeiro, v. 131, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

SIMARD, Louis; LASCOUMES, Pierre. L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 1, p. 5-22, 2011. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02186613/>>. Acesso em: 16 out. 2020.

SIMÕES, Nádia; CRESPO, Nuno; MOREIRA, Sandrina. B.; VARUM, Celeste. A. *Measurement and determinants of health poverty and richness: evidence from Portugal*. *Empirical Economics*, 50(4), 1331-1358. 2016. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s00181-015-0967-2.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2020.

SLOVIC, Paul. Trust, emotion, sex, politics, and science: Surveying the risk assessment battlefield. *University of Chicago. Legal F.*, p. 59, 1997. Disponível em: <<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/uchclf1997&div=6&id=&page=>>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SLU. *Relatório de Atividade – 2017*. Governo do Distrito Federal. Serviço de Limpeza Urbana. 2017. Disponível em: <[http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/relatorio\\_anual\\_de\\_atividades\\_sl\\_u\\_2017\\_final.pdf](http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/relatorio_anual_de_atividades_sl_u_2017_final.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2020.

SLU. *Relatório de Atividade – 2018*. Governo do Distrito Federal. Serviço de Limpeza Urbana. 2018. Disponível em: <[http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/relatorio\\_anual\\_de\\_atividades\\_sl\\_u\\_2017\\_final.pdf](http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/relatorio_anual_de_atividades_sl_u_2017_final.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2020.

SLU. *Relatório de Atividade – 2019*. Governo do Distrito Federal. Serviço de Limpeza Urbana. 2019. Disponível em: <[http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/relatorio\\_anual\\_de\\_atividades\\_sl\\_u\\_2017\\_final.pdf](http://www.slu.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/relatorio_anual_de_atividades_sl_u_2017_final.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2020.

SMUTS, Jan C. *Holism and Evolution*. 3rd Edition Macmillan. 1936.

SOCIEDADE CIVIL. IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. 2020. Disponível em: <<https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2020/>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

SOLAR, Orielle; IRWIN, Alec. *A conceptual framework for action on the social determinants of health*. 2010.

SØRENSEN, Eva. Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, v. 36, n. 1, p. 98-114, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0275074005282584>>. Acesso em: 16 dez. 2020.

SOUZA, Diego D.O.; SILVA, Sóstenes E.V.D.; SILVA, Neuzianne D.O.. Determinantes Sociais da Saúde: reflexões a partir das raízes da " questão social". *Saúde e Sociedade*, v. 22, p. 44-56, 2013. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902013000100006>>. Acesso em: 20 out. 2019.

SOUZA, Marcela T.D.; SILVA, Michelly D.D.; CARVALHO, Rachel D.. *Revisão integrativa: o que é e como fazer*. Einstein (São Paulo), v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010. Disponível em: <[https://www.scielo.br/pdf/eins/v8n1/pt\\_1679-4508-eins-8-1-0102](https://www.scielo.br/pdf/eins/v8n1/pt_1679-4508-eins-8-1-0102)>. Acesso em 27 ago. 2020.

SOUZA, Oreonnilda D.; OLIVEIRA, Lourival J.D.. O custo dos direitos fundamentais: o direito à saúde em frente às teorias da reserva do possível e do mínimo existencial. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, v. 18, n. 2, p. 77-110, 2018. Disponível em: <<https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/download/1058/pdf/>>. Acesso em: 02 ago. 2020.

SPOLAORE, Enrico; WACZIARG, Romain. The diffusion of development. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 124, n. 2, p. 469-529, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.2.469>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

STACEY, Ralph D. *Strategic management and organisational dynamics: The challenge of complexity to ways of thinking about organisations*. Pearson education, 2007.

STÅHL, Timo. Health in All Policies: From rhetoric to implementation and evaluation—the Finnish experience. *Scandinavian journal of public health*, v. 46, n. 20\_suppl, p. 38-46, 2018. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1403494817743895>>. Acesso em: 02 set. 2020.

STÅHL, Timo; WISMAR, Matthias; OLLILA, Eeva; LAHTINEN, Eero; LEPPÖ, Kimmo. Health in All Policies: prospects and potentials. Helsinki, Ministry of Social Affairs and Health. 2006.

STRAUS, Sharon E.; TETROE, Jacqueline; GRAHAM, Ian. Defining knowledge translation. *Cmaj*, v. 181, n. 3-4, p. 165-168, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1503/cmaj.081229>>. Acesso em: 22 set. 2020.

TAMBELLINI, Anamaria T.; SCHÜTZ, Gabriel. E.. Contribuição para o debate do CEBES sobre a "Determinação Social da saúde": repensando processos sociais, determinações e determinantes da saúde. *Saúde em Debate*, v. 33, n. 83, p. 371-379, 2009. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/4063/406345800004.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

TEIXEIRA, Ana Claudia C.; SOUZA, Clóvis H.L.D.; LIMA, Paula P.F.. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Texto para Discussão. 2012. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/91430>>. Acesso em: 13 set. 2020.

TICHY, Noel M.; TUSHMAN, Michael L.; FOMBRUN, Charles. Social network analysis for organizations. *Academy of management review*, v. 4, n. 4, p. 507-519, 1979. Disponível em: <[https://www.academia.edu/18222221/Social\\_Network\\_Analysis\\_For\\_Organizations](https://www.academia.edu/18222221/Social_Network_Analysis_For_Organizations)>. Acesso em: 10 jan. 2021.

TORFING, Jacob; PETERS, B. Guy; PIERRE, John; SØRENSEN, Eva. *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford university Press on demand, 2012.

TOROUS, John; ROBERTS, Laura W.. Needed innovation in digital health and smartphone applications for mental health: transparency and trust. *JAMA Psychiatry*, v. 74, n. 5, p. 437-438, 2017. Disponível em: <[10.1001/jamapsychiatry.2017.0262](https://doi.org/10.1001/jamapsychiatry.2017.0262)>. Acesso em: 02 jan. 2021.

TOSUN, Jale; LANG, Achim. Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies*, v. 38, n. 6, p. 553-570, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1339239>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

TRIPP, David. *Pesquisa-ação: uma introdução metodológica*. Educ. Pesqui. [online]. 2005, vol.31, n.3, pp.443-466. ISSN 1517-9702.

TRIVIÑOS, Augusto N.S.. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, p. 116-173, 1987.

UN. *Resolution 64/292*. United Nations. The human right to water and sanitation. 2010. Disponível em: <[https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292)>. Acesso em: 16 nov. 2020.

UN. *World Population Prospects 2019: Highlights*. United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2019. ST/ESA/SER.A/423.

UNB. *Edital nº 01 – UnB, de 01 de fevereiro de 2019 (DEX/DDIR)*. Universidade de Brasília. Decanato de Extensão. O Decanato de Extensão DEX torna público, no âmbito da comunidade acadêmica da Universidade de Brasília (UnB), o Edital no 1/2019 de fluxo contínuo para Fomento às Atividades de Extensão na Cidade Estrutural, mediante as condições estabelecidas neste edital. Brasília, DF. 2019. Disponível em: <<http://dex.unb.br/editaisestrutural/category/179-editais-2019-polo-da-estrutural?download=1063:edital-polo-cidade-estrutural-2019>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

UNDERDAL, Arild. *Integrated marine policy: what? why? how?*. *Marine Policy*, v. 4, n. 3, p. 159-169, 1980. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0308597X80900512>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

UNDP. United Nations Development Programme. *The 2019 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Illuminating Inequalities*. 2019. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/2019-global-multidimensional-poverty-index-mpi>>. Acesso em: 19 out. 2020.

UNESCAP. *What is good governance?* United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). 2009.

VANELSLANDER, Thierry; TROCH, Frank; VERHOEST, Koen; TAWFIK, Christine; MOSTERT, Martine; LIMBOURG, Sabine; MERCHAN, Angel; LEONARD, Angelique; LAROCHE, Florent. BRAIN-be (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks) 2012-2017: Final Report. BRAIN-TRansversal Assessment of Intermodal New Strategies (BRAIN-TRAINS). *Belgian Science Policy Office*. 49 p.. 2018. Disponível em: <<http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/BRAIN-TRAINS-FinalReport.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2020.

VIANA, Rafael R.; TOKARSKI, Carolina P.. Burocracia Representativa: uma (re)produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal? *NAU Social*, v. 10, n. 19, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33968>>. Acesso em: 10 set. 2020.

VIEIRA, Fabíola S.. *Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?* Nota Técnica - 2016 - agosto - Número 26 – Disoc. 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7266/1/NT\\_n26\\_Disoc.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7266/1/NT_n26_Disoc.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2019.

VIZEU, Fábio; BIN, Daniel. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 1, p. 83-108, 2008. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000100005&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000100005&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 11 ago. 2020.

WAGNER, Kevin; GILL, Jeff. Bayesian inference in public administration research: Substantive differences from somewhat different assumptions. *International Journal of Public Administration*, v. 28, n. 1-2, p. 5-35, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1081/PAD-200044556>>. Acesso em: 14 nov. 2020.

WALTON, Mark E.; CHAU, Bolton K.H.; KENNERLEY, Steven W.. Prioritising the relevant information for learning and decision making within orbital and ventromedial prefrontal cortex. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, v. 1, p. 78-85, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2014.10.005>>. Acesso em: 07 jan. 2021.

WANG, Daniel W. L.. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 539-568, 2008. Disponível em



<[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200009&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 08 ago. 2020.

WHO. *Social Determinants of Health*. World Health Organization (WHO). 2020. Disponível em: <[https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab_1)>. Acesso em: 21 nov. 2020.

WHO. The Helsinki statement on Health in All Policies. World Health Organization. *Health Promotion International*, Volume 29, Issue suppl\_1, 1 June 2014, Pages i17–i18. Disponível em: <[https://academic.oup.com/heapro/article/29/suppl\\_1/i17/646513](https://academic.oup.com/heapro/article/29/suppl_1/i17/646513)>. Acesso em: 09 set. 2020.

WILDAVSKY, Aaron. Analysis as craft. In: WILDAVSKY, Aaron. *The art and craft of policy analysis*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. Chapter 16. p. 419-443.

WILSON, Magnus; WNUK, Krsysztof; SILVANDER, Johan; GORSHEK, Tony. A literature review on the effectiveness and efficiency of business modeling. *e-Informatica Software Engineering Journal*, 12(1). Disponível em: <10.5277/e-Inf180111>. Acesso em: 26 dez. 2020.

WOODHOUSE, Edward. J.; COLLINGRIDGE, David. *Incrementalism, intelligent trial-and-error, and political decision theory*. Harry Redner (ed.) *An Heretical Heir of the Enlightenment. Science, Politics and Policy in the Work of Charles E.* 1993. Disponível em: <[https://www.academia.edu/28096949/Incrementalism\\_intelligent\\_trial\\_and\\_error\\_and\\_the\\_future\\_of\\_political\\_decision\\_theor](https://www.academia.edu/28096949/Incrementalism_intelligent_trial_and_error_and_the_future_of_political_decision_theor)>. Acesso em: 23 nov. 2020.

WORLD BANK. *World Development Report 1992: Development and the Environment*. New York: Oxford University Press. World Bank. License: CC BY 3.0 IGO. 1992. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5975>>. Acesso em 21 abr. 2020.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. Bookman editora, 2005.

YOUNG, H. Peyton. The evolution of social norms. *Economics*, v. 7, n. 1, p. 359-387, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115322>>. Acesso em: 02 jan. 2021.

ZARUR, George D.C.L.. Economia para a felicidade e para a sobrevivência dos povos. *Cadernos Aslegis*, n.38, p.79-87, set/dez 2009. Disponível em: <[https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11237/economia\\_felicidade\\_zarur.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11237/economia_felicidade_zarur.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 19 dez. 2020.

ZEMORE, Sarah. E.; MULIA, Nina.; JONES-WEBB, Rhonda J.; LIU, Huiguo; SCHMIDT, Laura. The 2008–2009 recession and alcohol outcomes: differential exposure and vulnerability for black and Latino populations. *Journal of studies on alcohol and drugs*, 74 (1), 9-20. 2013. Disponível em: <<https://www.jsad.com/doi/abs/10.15288/jsad.2013.74.9>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

ZIMMERMAN, Brenda. *Ralph Stacey's agreement & certainty matrix*. Schulich School of Business, York University, Toronto, Canada. Disponível em: <[http://www.plexusinstitute.org/edgeware/archive/think/main\\_aides3.html](http://www.plexusinstitute.org/edgeware/archive/think/main_aides3.html)>. Acesso em: 15 set. 2020.

ZORZANELLI, Rafaela T.; CRUZ, Murilo G.A.. *O conceito de medicalização em Michel Foucault na década de 1970*. Interface-Comunicação, Saúde, Educação, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/icse/2018.nahead/10.1590/1807-57622017.0194/pt/>>. Acesso em: 18 out. 2019.

## **APÊNDICES E ANEXOS**

Em consonância com os princípios de ciência aberta, todos os apêndices e anexos estão disponíveis para livre acesso e *download* nos endereços abaixo.

Link para repositório: <https://agora.fiocruz.br/teseetm/>

QR Code para repositório:



### **APÊNDICE A**

Acesso às limitações encontradas nessa pesquisa acerca da Agenda 2030.

### **APÊNDICE B**

Acesso aos dados levantados de informações do território.

### **APÊNDICE C**

Acesso aos dados de projetos de extensão levantados junto ao DEX/UnB.

### **APÊNDICE D**

Acesso ao texto do cenário mais provável construído na Oficina de Diálogos Prospectivos 2018 no projeto CESS 2030.

### **ANEXO I**

Acesso ao Diário de Campo e às planilhas de apoio com devidos registros.

### **ANEXO II**

Acesso ao parecer CEP/FIOCRUZ 3.732.831/2019.

### **ANEXO III**

Acesso às correlações identificadas na pesquisa.

### **ANEXO IV**

Acesso ao sistema de evidências de artigos, correlações de políticas e metas da Agenda 2030.