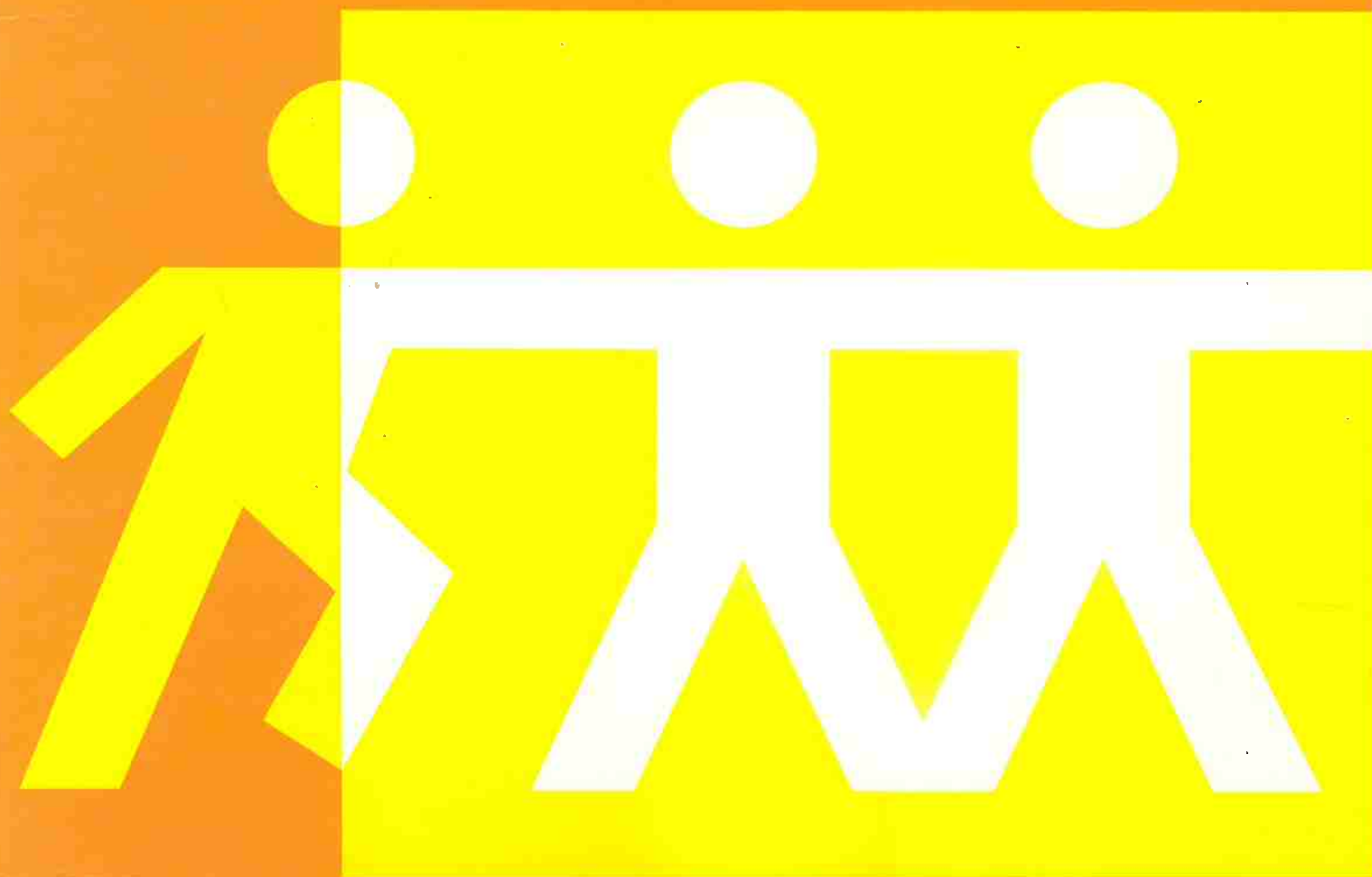


CIDADANIA & INCLUSÃO

MÓDULO

3



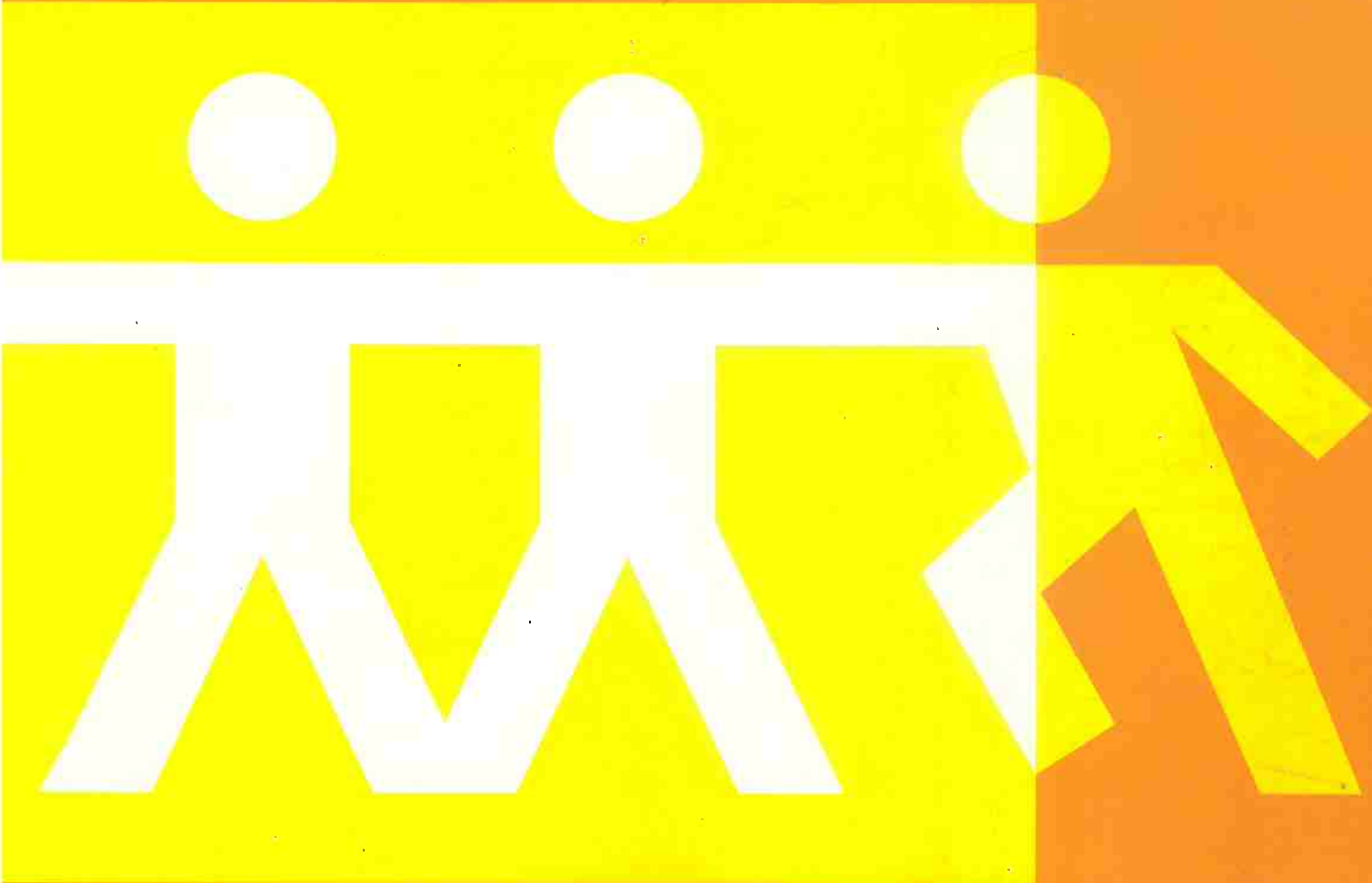
O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE INCLUSÃO.

Ministerio da Justiça
Secretaria de Estado dos Direitos Humanos
Departamento de Promoção dos Direitos Humanos - DPDI
Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência -
CORDE

Brasília/2000

DISTRIBUIÇÃO
GRATUITA

F
341.272
C568C
V.3
DEP. LEGAL



Ministério da Justiça

Secretaria de Estado dos Direitos Humanos

Biblioteca - Ministério da Justiça



MJU00054426D11

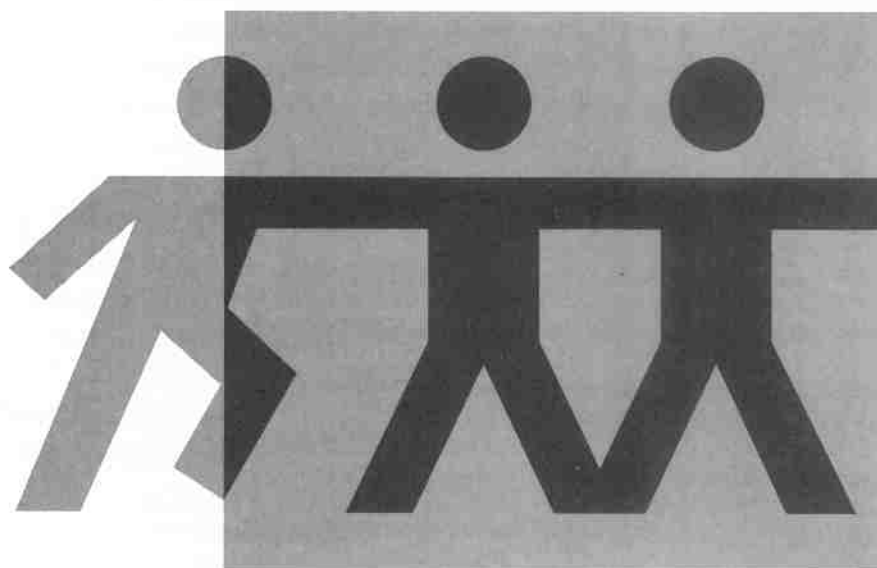
CORDE

Coordenação Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência



CIDADANIA & INCLUSÃO

MÓDULO
3



O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE INCLUSÃO.

Ministério da Justiça
Secretaria de Estado dos Direitos Humanos
Departamento de Promoção dos Direitos Humanos - DPDH
Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência -
CORDE

Brasília/2000

892514
F
341.272
C568c
V.3
Dep. legal



Ministério da Justiça
Secretaria de Estado dos Direitos Humanos
Departamento de Promoção dos Direitos Humanos - DPDH
Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO
Centro de Estudo de Saúde do Projeto Papucaia - CESPP

Autor: Carlos Afonso da Silva Oliveira

Consultores : Carlos Alberto Trindade, Ângela Maria Gonçalves e Ubiratan da Silva Ribeiro de Souza.

Revisor: Célio Campos

Finalização: Airton Belém Martins

Projeto gráfico: Indesign Comunicação e Marketing

Reprodução autorizada, desde que citada a fonte de referência.

Copyright@ 2001 – Ministério da Justiça

Distribuição gratuita

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Normalização : Maria Amélia Elisabeth Carneiro Veríssimo (CRB-1 nº 303)

Referência bibliográfica:

OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva. *Planejamento e acompanhamento das políticas para as pessoas portadoras de deficiência* / Carlos Afonso da Silva Oliveira. — Brasília : Ministério da Justiça, 2001. — 47 p. — (Cidadania & Inclusão ; 2)

Ficha catalográfica :

362.4	Oliveira, Carlos Afonso da Silva
O 48g	Planejamento e acompanhamento das políticas para as pessoas portadoras de Deficiência / Carlos Afonso da Silva Oliveira ; consultores : Carlos Alberto Trindade, Ângela Maria Gonçalves e Ubiratan da Silva Ribeiro de Souza. — Brasília : CORDE, 2001. 37 p. : 21 cm. — (Cidadania & inclusão ; 3).
	1. Planejamento governamental - Deficiente 2. Deficiente - Política 3. Deficiente - Planejamento - Política I. Título II. Brasil. Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência III. UNESCO
	CDD - 362.4



Apresentação

O direito à igualdade de oportunidades das pessoas portadoras de deficiência depende, necessariamente, de uma conscientização sobre suas necessidades e também sobre os seus direitos, cuja incorporação aos textos legais tem ocorrido progressivamente no âmbito da legislação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE vêm concentrando esforços para mobilizar as forças governamentais e não-governamentais na implementação descentralizada da Política Nacional para a Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência, em conformidade com o disposto na Lei nº 7.853/89 e no Decreto nº 3.298/99.

Os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência tem representado, nesta ação de parceria, as instâncias fundamentais de sustentação e de estímulo para a adoção de uma política que contemple a inclusão e a promoção dos direitos deste importante segmento social.

Neste sentido, apresentamos a série Cidadania e Inclusão composta de 3 módulos que abordam os seguintes temas:

- 1 - Os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência;
- 2 - A Gestão da Política de Inclusão das Pessoas Portadoras de Deficiência;
- 3 - Planejamento e Acompanhamento das Políticas para as Pessoas Portadoras de Deficiência.

A elaboração dessa série contou com a parceria do Centro de Estudos de Saúde do Projeto Papucaia – CESPP e o apoio institucional da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO.

A série contempla uma metodologia de capacitação à distância destinada a um universo de agentes públicos responsáveis pela mobilização política com vistas à integração das ações governamentais e não-governamentais direcionadas à inclusão social das pessoas portadoras de deficiência.

GILBERTO VERGNE SABOIA
Secretário de Estado dos Direitos Humanos



Índice

Apresentação	3
Planejamento: conceito básico	8
Planejamento e participação	11
O processo técnico de planejamento	15
Conhecimento da realidade	15
Diagnóstico	17
Execução e controle	20
Avaliação	20
A gestão planejada da Política de Inclusão	22
A gestão orçamentária da Política de Inclusão	26
Palavras finais	33
Bibliografia	35



O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE INCLUSÃO

Aborda quatro temas principais

- Planejamento: conceito básico
- O processo técnico de planejamento
- A gestão planejada da Política de Inclusão
- A gestão orçamentária da Política de Inclusão.

Objetivos

O módulo tem os seguintes objetivos:

- Estudar os conceitos básicos relativos ao planejamento
- Estudar os fatores e aspectos principais que compõem e condicionam o planejamento, a gestão planejada e a gestão orçamentária da Política de Inclusão.

Recomendações para o estudo do Módulo

- Ler integralmente o texto
- Em caso de dúvidas, retomar a leitura
- O espaço ao lado do texto deve ser utilizado para anotar toda e qualquer observação de apoio ao estudo
- Fazer os exercícios propostos pois eles contribuem para a fixação dos conhecimentos.

Recomendação geral

O estudo individual autônomo requer a adoção de procedimentos de apoio. Listamos alguns deles:

- Não se iniba caso ocorra alguma dificuldade. Nenhum texto é apreendido integralmente na primeira leitura, assim como não há leitor que assimile, de imediato, todas as informações contidas num texto;
- Lembre-se de que a leitura deve se tornar um diálogo entre você e o texto. Utilize sempre a experiência e a percepção que você já tem sobre o assunto tratado, de modo que as informações sejam enriquecidas pela sua crítica pessoal;
- Use também a sua capacidade de crítica para relacionar o estudo com a realidade em que você vive e atua;
- Observe o comportamento das pessoas quanto ao assunto deficiência. Indague-as com base no que você estudou, tente transmitir o que você aprendeu e atue como um divulgador e um agente de sensibilização. Isto reforça o seu aprendizado e faz com que os seus conhecimentos interfiram concretamente na realidade.



PLANEJAMENTO: CONCEITO BÁSICO

Nos Módulos 1 e 2 estudamos os aspectos legais, políticos, socio-econômicos, culturais e gerenciais que fundamentam e condicionam a Política Pública Social para as Pessoas Portadoras de Deficiência, ou seja, a Política de Inclusão. Agora, é o momento de estudarmos os aspectos técnicos que devem orientar a sua elaboração.

Vamos, portanto, estudar o **Planejamento** da Política de Inclusão.

O planejamento é uma técnica, é um método de trabalho cujos pressupostos são simples e até mesmo óbvios. E não devemos associar o planejamento a algo difícil e complicado, somente possível de ser feito por “especialistas” no assunto. Na verdade, qualquer um pode planejar o seu trabalho, visando alcançar determinados objetivos.

Isto porque o planejamento está baseado em uma característica que distingue o ser humano das outras formas de vida existentes: o homem possui a capacidade de pensar antes de agir, isto é, ele é capaz de trabalhar por um resultado que já existe, previamente, em sua imaginação.

O trabalho humano é por natureza consciente, ao passo que a atividade dos outros animais é instintiva: observou-se, por exemplo, que uma lagarta ao terminar a primeira metade de seu casulo, prosseguirá construindo a segunda, mesmo que a primeira seja destruída.

Mas, se o homem tem a capacidade de pensar antes de agir, isto não significa que todas as suas ações alcançarão os fins inicialmente pretendidos. E, também, não garante que os fins escolhidos sejam os mais adequados em determinada situação. Tentar a escolha de objetivos e ações adequadas deve ser, portanto, uma preocupação constante em qualquer processo de trabalho. A busca de objetivos e ações adequadas depende, por sua vez, de uma conduta que não seja marcada pela **improvisação**.



Improvisar é fazer ou preparar as pessoas, de um repente. Sem dúvida, às vezes somos levados, por pressão de urgência imprevisível, a improvisar, a trabalhar sem preparo prévio e inspirados, bem ou mal, pela situação surgida. Porém, improvisar sempre e a todo momento significa enfraquecer a capacidade humana de executar um trabalho proposital, orientado pela inteligência e que ultrapassa a mera conduta instintiva.

Improvisar é, pois, o verbo que nos permite distinguir a noção básica de planejamento: um processo de trabalho planejado é um processo de trabalho não improvisado. Assim, planejar é elaborar previamente um roteiro de objetivos e ações que devem acontecer no futuro.

Esta noção, por mais simples que seja, inspira todas as definições mais detalhadas de planejamento presentes nos livros que tratam do tema. As definições são muitas e diversas e, seguramente, não há uma que possa ser adotada sem polêmica. Entretanto, se as palavras e a ênfase mudam de autor para autor, o fundamental permanece: planejar é o contrário de improvisar.

A definição aqui utilizada apresenta tal noção na seguinte maneira:

Planejar a Política de Inclusão é pensar e ordenar, antecipadamente, o que fazer (os objetivos), de que modo fazer (as ações e os recursos), quem deve fazer (as pessoas) e quando fazer (os prazos).

Já é possível perceber que:

- o planejamento é um processo contínuo, que visa possibilitar a ocorrência de coisas desejadas e a prevenção do que não se deseja. É verdade que raramente é possível prever o futuro com exatidão. E, inclusive, acontecem fenômenos ou mudanças que interferem nos objetivos e ações planejados, modificando-os. Contudo, a adoção do planejamento como processo contínuo diminui os riscos das emergências e do simples acaso, facilitando a nossa intervenção nos acontecimentos. Continuidade significa



a atenção constante aos objetivos, às ações, aos recursos e aos prazos estabelecidos e atenção aos fatos novos surgidos na realidade em que atuamos;

- a noção da continuidade permite destacar uma outra questão relevante: planejar não é, necessariamente, produzir planos. O plano é apenas um documento que apóia o processo de planejamento, registrando objetivos, ações, recursos e responsabilidades, em um período de tempo dado. Porém, não devemos concluir que o documento plano é sempre dispensável e, sim, que a sua elaboração deve estar ajustada ao processo de planejamento da Política de Inclusão. Em geral, quando é conferida maior ênfase à redação de planos do que ao processo mesmo de planejamento, perde-se de vista a noção de continuidade. Este erro causa a produção de documentos volumosos, pretensamente sofisticados, cheios de gráficos e tabelas e com uma linguagem que torna difícil o seu entendimento, inclusive para aqueles que tomarão parte de sua execução, prejudicando-a, portanto.

Antes de prosseguir, devemos recordar algumas observações feitas no Módulo 2, e acrescentar outras, para que sejam reconhecidos certos limites da técnica de planejar:

- a Política de Inclusão é a **Política Pública Social** voltada para o cumprimento dos direitos e das necessidades especiais das pessoas portadoras de deficiência;
- deste modo, reafirmamos que a Política de Inclusão é o conjunto de objetivos, normas e ações adotadas pelos governos, segundo os rumos da disputa pelo controle do poder de Estado, cujo conteúdo é baseado nos direitos e nas necessidades especiais das pessoas portadoras de deficiência, decidido com a sua participação e de suas organizações representativas e acessível a todos os que dela necessitam;
- o que nos esclarece que a Política de Inclusão está condicionada pelos rumos da disputa do poder de Estado e, ao



mesmo tempo, pelos rumos da **batalha cultural** que, no âmbito da Sociedade, coloca frente a frente o senso comum civilizado (a civilização) e o senso comum incivilizado (a barbárie). Tais rumos determinarão, em última instância a “vontade política” que favorecerá, ou não, a Política de Inclusão;

- o planejamento é importante para a formulação e alcance efetivo da Política de Inclusão. Mas, lembremos que se trata de uma técnica, de um método de trabalho, com a sua prática também condicionada, é claro, pelo tipo de “vontade política” que é hegemônica, num determinado governo;
- contudo, se, **tecnicamente**, o planejamento fôr bem elaborado, as pessoas e as entidades nele envolvidas adquirirão com isto maior capacidade de influir e de pressionar as autoridades governamentais de cujas decisões depende, política e legalmente, a Política de Inclusão.

PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO

No Módulo 2, registramos que a Política Nacional para a Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência estabelece a diretriz de viabilizar a participação das pessoas portadoras de deficiência na implementação desta Política. Também nos níveis estadual, municipal e do Distrito Federal, tal orientação deve ser adotada, de modo que o planejamento da Política de Inclusão ganhe legitimidade e, não menos importante, ganhe qualidade.

Retomemos a definição de participação proposta no Módulo 2:

Participação é um contínuo processo de aprendizado, que se fundamenta na presença ativa e equilibrada do conjunto dos cidadãos, diretamente ou por meio de seus representantes, nas decisões relativas aos direitos da pessoa humana, bem como nas decisões relativas à vida cotidiana (cidade, por exemplo) na Sociedade.



A participação é fundamental no planejamento da Política de Inclusão porque:

- contribui para evitar o **clientelismo**. Em qualquer política pública social, o esquema clientelista funciona assim:
- em busca de seus direitos e da solução de suas necessidades, um grupo de pessoas (ou uma, isoladamente) apresenta-se à autoridade governamental. Esta autoridade atua, politicamente, transformando os direitos em moeda de troca, ou seja: **eu**, autoridade, **concedo** em atender aos **pedidos**, mas, em troca, **exijo** apoio político e eleitoral.

Isto é possível, dentre outros motivos, porque as pessoas, em geral, desorganizadas, confundem os seus **direitos** com simples **demandas** episódicas. E a autoridade transforma direito em favor e vê as pessoas como simples alvos de uma troca de favor. Assim, reafirmando, direitos são negados e transformados em favores e, no caso, devemos lembrar que favor não significa **solidariedade e respeito aos direitos humanos**:

- favor é um ato unilateral, isto é, de dominação de uma pessoa sobre outra; é um patrocínio, um agrado, uma parcialidade;
- solidariedade é um vínculo de pessoas independentes, é o apoio a um direito, a uma causa; e, mais, é o sentido moral que vincula o indivíduo à vida, aos interesses e responsabilidades de um grupo social, de uma nação, ou da própria humanidade.
- a participação contribui para evitar o assistencialismo. Não é fácil distinguir o **assistencialismo** do clientelismo, pois, em geral, um pressupõe o outro. Todavia, podemos dizer que o assistencialismo é uma proteção que mantém o assistido em condição de inferioridade, de **não inclusão**, impedindo-o de entender as causas de tal condição e de se mobilizar de forma autônoma e, na medida do possível, contra elas.

No assistencialismo, a solidariedade inicial é gradualmente transformada em um vínculo de dominação, os direitos per-



dem a sua legitimidade e, daí, seu “cumprimento” é manipulado pela relação de favor.

A identificação dos que podem e devem participar do planejamento da Política de Inclusão é, portanto, o primeiro passo para garantir a legitimidade e a qualidade do processo:

- órgãos governamentais - procurar no executivo estadual, distrital ou municipal os setores (educação, saúde, assistência, etc.) que devem estar presentes no planejamento. Quando é possível a sua existência, um Conselho dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência permite uma preparação mais eficiente do planejamento. Isto porque dele devem fazer parte tanto autoridades do Executivo e do Legislativo, como representantes das entidades das pessoas portadoras de deficiência e de outras organizações da Sociedade

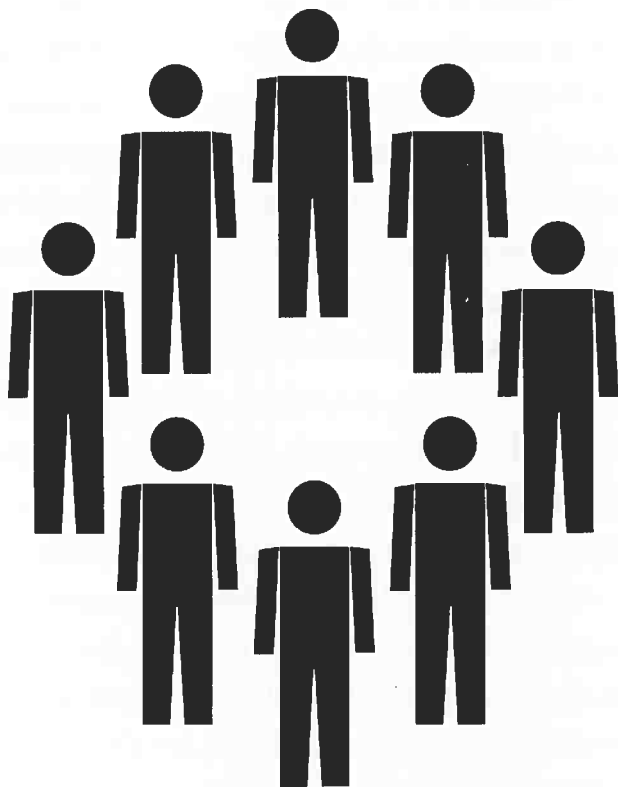
Lembremos que o Conselho é um órgão de deliberação (decide os objetivos e principais ações da Política), de controle (acompanha e fiscaliza a execução da Política) e de mobilização (fortalece a participação contra o senso comum incivilizado). Igualmente é importante verificar a existência e funcionamento de Conselho Setoriais (assistência social, saúde, educação, da criança e do adolescente), bem como de Comissões Temáticas, no Legislativo;

- órgãos de outros níveis de governo - trata-se de identificá-los, visando a articulação intergovernamental das iniciativas necessárias à Política de Inclusão. Por exemplo, no caso de uma Prefeitura, verificar a presença e a atuação de representações das secretarias estaduais e de entidades federais, como o CONADE e a CORDE, e buscar a construção de uma Rede de Coordenação. Não esquecer que o Ministério Público deve ser procurado pois o seu trabalho é imprescindível para o sucesso da Política;
- organizações das pessoas portadoras de deficiência - devem ser um dos eixos principais do planejamento e da rede de coordenação que lhe dará apoio operacional. Sem



a presença ativa destas entidades, dificilmente será possível trabalhar pelos direitos e pela cidadania de seus representados;

- outras organizações - é necessário identificar as outras organizações da Sociedade que podem contribuir para o processo de planejamento da Política de Inclusão. Por exemplo, Igrejas, Sindicatos., Associações de Bairros, a Ordem dos Advogados do Brasil, podem contribuir, apoiando, direta ou indiretamente, o planejamento.





O PROCESSO TÉCNICO DE PLANEJAMENTO

O planejamento é realizado por meio de etapas técnicas, mutuamente complementares. Isto é, embora aqui apresentadas em seqüência, as etapas podem, em algum momento, coincidir, em função de necessidades do ritmo de trabalho e de condições impostas pela realidade.

CONHECIMENTO DA REALIDADE

Conhecer a realidade na qual se quer atuar é uma etapa fundamental; para o processo de planejamento. Consiste em delimitar, o mais claramente possível, o que devemos conhecer, ou seja, o nosso objeto de conhecimento; em identificar as principais condições e características da realidade; em verificar como tais condições atuam sobre o **objeto de conhecimento**; em saber quais os problemas e as positivities existentes. Segundo as nossas intenções, o objeto de conhecimento pode ser amplo ou restrito.

Por exemplo: queremos atuar numa realidade em que pouco se conhece sobre as condições de inclusão das pessoas portadoras de deficiência. Neste contexto, o objeto de conhecimento pode ser a própria situação geral de inclusão (social, econômica, cultural, etc.); em seguida e se fôr o caso, podemos destacar, um ou mais aspectos de tal situação e estudá-lo de modo mais aprofundado.

Outro exemplo: percebemos que não será possível um conhecimento amplo da realidade, pois, faltam recursos, capacidade técnica, pessoas qualificadas, "vontade política". Então, com base na experiência dos que participam do planejamento e nos recursos existentes, escolhemos um objeto de conhecimento mais restrito: o acesso das pessoas portadoras de deficiência ao sistema de transportes.

É preciso ter em vista que é impossível conhecer todos os aspectos e condições de uma realidade, de uma só vez, prontamente, por mais preparados que estejamos. A realidade



se movimenta, muda, ou, não podemos esquecer, permanece com nova roupagem, o que indica que devemos compreender o conhecimento como algo ligado a tais mudanças e permanências, algo que nunca está pronto e concluído, ao qual devemos sempre voltar. Assim, como etapa do planejamento, conhecer a situação real é um conjunto de atividades contínuas, sempre a merecer cuidados.

Na etapa de conhecimento, duas noções também ganham importância: problema e positividade. Um problema é algo que nega, impede ou limita determinada condição favorável que se deseja atingir ou manter e que, portanto, merece solução, pois suas conseqüências são indesejáveis. É necessário dizer que nem sempre o que aparece, de início, como problema realmente é. Por exemplo, identifica-se, numa escola, a falta de professores capacitados em educação especial; contudo, o problema verdadeiro é a distribuição inadequada de professores qualificados, na rede escolar.

A identificação de um problema requer, portanto, a confirmação da aparência, daquilo que é percebido de imediato, de forma que a solução recaia sobre o próprio problema e não sobre os seus efeitos.

Devemos também ter em conta que a realidade não é apenas constituída por problemas. Existem as positivities: uma positividade é algo que afirma, favorece e amplia determinada condição que se deseja atingir ou manter. A positividade é algo a merecer sustentação e desenvolvimento, já que suas conseqüências são desejáveis.

Identificar positivities é tão importante quanto identificar problemas, pois o seu fortalecimento e ampliação previnem ou ajudam a solucioná-los. Exemplificando: verificou-se que, numa Prefeitura, a equipe de assistentes sociais está preparada para atender as necessidades especiais das pessoas portadoras de deficiência visual. Tal positividade, contudo, não deve ser encarada como situação definitiva e acabada. Pelo contrário, pode se concluir que é uma situação que merece apoio constante por meio de programa de aperfeiçoamento da equipe e de outras



iniciativas que garantam a sua permanência e ampliação.

Em função da amplitude do objeto de conhecimento ou, em outras palavras, segundo o raio de alcance do planejamento da Política de Inclusão é indicado identificar os problemas e positivities relativos:

- aos aspectos gerais da realidade em que se quer atuar, por exemplo, econômicos, sociais, urbanísticos, etc., obtidos por meio de informações já disponíveis pela Fundação IBGE e por outras organizações semelhantes, estatais ou não;
- à estrutura administrativa governamental existente e o tipo de atenção dada aos direitos das pessoas portadoras de deficiência (forma de gestão, rede de coordenação);
- à legislação federal, estadual e local referente aos direitos e necessidades especiais;
- ao tipo e à qualidade da inserção das necessidades especiais nas políticas públicas sociais;
- à atuação das entidades de apoio às pessoas portadoras de deficiência e às suas demandas;
- à disponibilidade de recursos técnicos, materiais, financeiros e humanos;
- às condições e agentes políticos favoráveis à Política de Inclusão, na Sociedade e no Estado.

DIAGNÓSTICO

É a etapa em que as informações são analisadas, ou seja, é a continuação do processo de conhecimento. A análise visa o estudo dos problemas e das positivities identificadas para determinar os objetivos e as ações necessárias para intervir na realidade.

Aqui, é necessário definir os objetivos prioritários e as alternativas de ação possíveis para cada um deles, considerando a sua viabilidade técnica, financeira, temporal e, não menos importante, a sua viabilidade política. A determinação mais clara possível dos objetivos é fundamental para o sucesso do plane-



jamento. Dela depende a etapa seguinte - execução e controle -, pois objetivos imprecisos dão margem a diferentes interpretações e acarretam duplicação de esforços, atividades improdutivas, impossibilidade de controlar as ações e indefinição de responsabilidades.

Neste momento, tal como na etapa de conhecimento, a participação de órgãos públicos e privados, identificados previamente, é essencial. Independente da existência, ou não, de uma forma de gestão (Conselho, Coordenadoria, ...) específica para trabalhar a Política de Inclusão é importante a presença ativa de tais agentes. Inclusive, esta é também uma ocasião que permite verificar o desempenho da forma de gestão (se já existe), a necessidade de sua criação, as possibilidades das redes de coordenação e assim por diante.

Um diagnóstico compartilhado contribui para a melhor definição de objetivos e ações, das responsabilidades, da utilização dos recursos e, também, para uma execução mais bem estruturada e controlada.

O diagnóstico se completa com a redação do documento que apresenta a Política de Inclusão planejada. Este documento pode chamar-se plano ou não, e o seu conteúdo varia segundo o raio de alcance da Política, a complexidade da realidade estudada, o número e a qualidade dos objetivos e ações propostas, por exemplo. O importante é que ele seja de fácil entendimento para todos os envolvidos no processo.

Não há um modelo único de apresentação. Segue abaixo, tão-somente uma sugestão:

- registro e comentários sobre os principais procedimentos que orientam a elaboração da Política de Inclusão e sobre as organizações e agentes que dela participaram;
- exposição das características gerais e específicas da situação estudada;
- diagnóstico da situação, isto é, descrição analítica dos problemas e potencialidades encontradas;



- apresentação justificada dos objetivos, de sua ordem de prioridade e de sua quantificação (quando fôr possível);
- apresentação das ações necessárias, bem como dos recursos previstos para realizá-las. Lembrar que **ação** deve ser entendida em seu sentido geral, isto é, como feito ou obra, de caráter complexo e abrangente ou de caráter mais simples e específico;
- a equipe e os organismos de execução e as respectivas responsabilidades;
- os mecanismos de controle e avaliação;
- os prazos.

Caso seja necessário, é possível utilizar quadros sintéticos, como por exemplo:

Quadro de problemas na área de Educação

Setor	Problemas	Causas
Educação (1º Grau)	1. Oferta insuficiente de matrículas para crianças no sistema municipal de ensino	- falta de capacitação dos professores - impossibilidade de acesso às instalações e escolares
Educação Profissional	1. 2.

Objetivos	Ações	Responsabilidade	Recursos (R\$)	Prazos
Assegurar a cobertura educacional às crianças portadoras de deficiência	1. Capacitar um número x de professores para atuar na Educação Especial do sistema municipal de ensino	Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Estadual de Educação;	R\$
			R\$
Implantar cursos profissionalizantes para jovens portadores de deficiência	1	R\$
	2	R\$



EXECUÇÃO E CONTROLE

É a etapa de intervenção propriamente dita, em que as ações são postas em movimento para se atingir os objetivos propostos. Executar significa também interferir, quando fôr preciso, para solucionar falhas ou mesmo substituir, a tempo, ações mal-sucedidas por outras mais adequadas.

Para tanto, o processo de planejamento deve adotar mecanismos de controle - relatórios, reuniões - que facilitem a comparação entre o previsto e o executado. No entanto, assinalamos que muitos fatores que interferem na execução das ações não podem ser identificados pela simples consulta a relatórios. É necessário que o responsável (ou equipe responsável) observe pessoalmente o andamento das ações, visitando os lugares em que elas são desenvolvidas.

AValiação

A avaliação deve ocorrer paralelamente à etapa de execução e controle e não apenas após o término das ações. Assim, o seu primeiro momento é a realização de análises parciais, com o objetivo de prevenir o surgimento de fatos indesejáveis e de avaliar as dificuldades surgidas, de forma que se possa identificar suas origens e elaborar as medidas corretivas.

A avaliação é tanto qualitativa como quantitativa.

A avaliação qualitativa é a apreciação da natureza de uma dificuldade, isto é, de suas causas e efeitos sobre a execução e os objetivos pretendidos. A avaliação quantitativa é a análise de uma dificuldade em termos do quanto ela impede física e cronologicamente a execução, bem como o resultado desejados, e do quanto custará a sua eliminação, utilizando-se os recursos disponíveis.

A análise final é o segundo momento da etapa de avaliação. É o balanço, também qualitativo e quantitativo, das ações e objetivos realizados em comparação com as ações e objetivos previamente propostos, balanço que fornece um conhecimento valioso para a continuação do processo de planejamento.



A GESTÃO PLANEJADA DA POLÍTICA DE INCLUSÃO

É o momento de elaborarmos uma síntese dos pontos principais que compõem uma gestão planejada da Política de Inclusão.

Desde o Módulo 2, definimos que a Política de Inclusão é uma Política Pública Social constituída por um conjunto de objetivos, normas e ações de governo, baseado nos direitos das pessoas portadoras de deficiência, cuja decisão é condicionada pela disputa do poder de Estado, no âmbito da batalha cultural que se desenvolve na Sociedade.

E mais: enfatizamos que os seus objetivos e ações devem, necessariamente, fazer parte das demais Políticas Públicas Sociais.

- Indicamos que a Política de Inclusão deve ser decidida do modo mais participativo possível. Isto é, as decisões relativas aos fundamentos, objetivos e ações da Política são compartilhadas entre o poder de Estado (governos estaduais, municipais e do Distrito Federal), as organizações representativas e de apoio às pessoas portadoras de deficiência e outras entidades que, por seu papel na Sociedade, podem contribuir para o processo decisório.
- Afirmamos que tal participação deve ser orientada por um órgão gestor para o qual indicamos algumas alternativas como Conselho, Coordenadoria, por exemplo. Relacionamos, ainda, as Redes de Coordenação, pois a importância social da Política de Inclusão exige que as responsabilidades a ela pertinentes sejam igualmente compartilhadas por governos e organizações da Sociedade.
- Podemos afirmar, agora, que:
a gestão da Política de Inclusão tem a sua substância no processo de planejamento que unifica e articula as decisões e as ações compartilhadas, bem como as que competem especialmente a diversos organismos.



Contudo, a gestão planejada sofre a interferência de fatores aos quais é bom prestar atenção.

- Caso um ou mais organismos não empreendam, em seu âmbito, o esforço de planejamento, muito provavelmente ocorrerão descompassos e falhas gerenciais que afetarão, de forma negativa, a Política de Inclusão.
- Outro fator de atenção é a ausência ou a fragilidade das Redes de Coordenação. É claro que não é da noite para o dia que uma ou mais Redes de Coordenação são estruturadas. Várias são os obstáculos como incompatibilidades políticas, escassez de recursos, falta de pessoal capacitado. No entanto, a formação das redes deve ser uma preocupação permanente, pois elas evitam desperdícios, duplicação de esforços e outras dificuldades.
- A gestão planejada também recebe a interferência do que chamamos de “especialização exacerbada”. Sabemos que a Política de Inclusão depende do trabalho de vários setores governamentais. E cada um deles possui a sua especialização, seja a pertinente às diversas áreas de apoio - administração geral, finanças, pessoal, jurídica -, seja a especialização que se refere às diferentes finalidades governamentais (educação, saúde, urbanismo, etc.). A “especialização exacerbada” caracteriza-se pela perda da visão de conjunto necessária ao êxito do trabalho de cada setor e, em consequência, no caso, ao sucesso da Política de Inclusão. Isto pode ser evitado se praticarmos a noção de que o trabalho de um setor complementa ou depende do trabalho dos outros e que condutas administrativas isoladas são incompatíveis com o efetivo cumprimento dos direitos das pessoas portadoras de deficiência.
- A relação entre o pensar e o agir é outro fator que merece atenção para que a gestão planejada alcance todo o seu potencial. A gestão planejada comporta, como qualquer outra atividade humana, tanto tarefas intelectuais - conhecer, diagnosticar, decidir, avaliar - quanto tarefas de exe-



ção, cujo caráter é eminentemente operacional ou manual. E, verifica-se com frequência, a separação rígida entre o pensar e o agir, em função da quantidade e da qualidade dos objetivos e ações bem como das pessoas envolvidas na gestão. Parece mesmo que, na vida contemporânea a separação entre o pensamento e a ação é um fato irreparável: uns se especializam em pensar, enquanto outros se especializam em executar, obedecendo as ordens dos primeiros.

Porém, quanto mais inflexível fôr esta separação, maior o risco de desencontros durante a gestão. O desencontro mais grave surge à medida que os que pensam se desligam da execução e os que agem sequer conhecem os objetivos a que suas tarefas estão servindo. Daí, decorrem inúmeros problemas como a ausência de comunicação, indefinição quanto às responsabilidades por falhas, interrupções, etc.

Portanto, é indispensável que a gestão planejada se desenvolva num clima de mútuo entendimento, em que os que pensam sintam-se co-responsáveis pela execução e os que agem conheçam e sintam-se co-responsáveis pelos objetivos pretendidos. Não queremos afirmar que todos participarão de tudo pois a divisão de atribuições é necessária ao trabalho coletivo. Mas, sim, que o envolvimento consciente de todos (autoridades superiores, técnicos e demais funcionários), é fundamental para o êxito da Política de Inclusão.





Outros aspectos gerenciais importantes para o fortalecimento da Política de Inclusão podem ser visualizados com auxílio da seguinte comparação:

Quadro comparativo

Gestão não planejada	Gestão planejada
<ul style="list-style-type: none">• Não se preocupa em prevenir fatos indesejáveis. Quando os problemas “explodem”, as providências são improvisadas dificultam a sua solução.	<ul style="list-style-type: none">• Procura prevenir fatos indesejáveis, com medidas que evitem a necessidade de “correr atrás” dos problemas, amanhã.
<ul style="list-style-type: none">• Os objetivos recebem um tratamento secundário. A ênfase do trabalho recai sobre as ações e técnicas de apoio.	<ul style="list-style-type: none">• As ações e técnicas de apoio são definidas e utilizadas para servir aos objetivos. Busca um equilíbrio entre a atenção dada aos objetivos e a atenção dada às ações.
<ul style="list-style-type: none">• Os objetivos são definidos imprecisamente e, assim, têm significados diferentes para as pessoas envolvidas na sua consecução.	<ul style="list-style-type: none">• Os objetivos são definidos com participação dos principais envolvidos na sua consecução, de modo que tenham um sentido comum para todos.
<ul style="list-style-type: none">• Reconhece que há erros que só podem ser identificados depois de cometidos. Portanto, o planejamento deve ser flexível para permitir novos objetivos e ações não cogitados inicialmente.	<ul style="list-style-type: none">• Fixação rígida de objetivos e ações, sem o cuidado de dotar o planejamento de uma flexibilidade que facilite mudanças e correções necessárias.
<ul style="list-style-type: none">• O planejamento é um trabalho de equipe e depende do entendimento entre as pessoas envolvidas. A gestão planejada baseia-se no apoio mútuo e no diálogo aberto, visando à busca dos objetivos comuns.	<ul style="list-style-type: none">• É comum alguém dar mais importância aos seus pontos de vista e a mostrar os erros alheios, do que dar importância ao avanço de todos na busca dos objetivos comuns.



A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA POLÍTICA DE INCLUSÃO

O processo de planejamento tem outro componente fundamental: o orçamento.

Já na etapa de Diagnóstico, em que são definidos os fundamentos, objetivos e ações principais da Política de Inclusão, a estimativa dos recursos financeiros disponíveis é um apoio indispensável, inclusive, para analisar a viabilidade das alternativas propostas.

A disponibilidade de recursos depende da situação econômico-financeira de um governo que, por sua vez, está relacionada:

- à riqueza produzida local e regionalmente, da qual depende a capacidade de arrecadação tributária própria de um governo municipal ou estadual;
- à parte da riqueza produzida no país, arrecadada pela União, também via tributos, e transferida, constitucionalmente, para Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que os primeiros igualmente efetuam transferências financeiras aos Municípios, asseguradas pela Constituição;
- aos recursos conseguidos por meio das chamadas “transferências negociadas”, isto é, do repasse de recursos da União para os Estados e dos Estados para os Municípios, realizado para programas de atuação comum negociados caso a caso, nas diversas áreas governamentais;
- à capacidade técnica de um governo em arrecadar os tributos de sua competência; e
- ao empenho político para fazer com que o potencial tributário seja explorado independentemente das pressões contrárias de interesses econômicos poderosos.

Mas, qualquer que seja a disponibilidade de recursos alcançada, a elaboração e, em particular, a execução da Política de Inclusão, não estão garantidas.

Há o argumento da escassez. Sabemos que a escassez de re-



ursos públicos é real, no Brasil, diante das inúmeras carências que todos percebemos. É uma escassez que tem causas externas e internas, como a política econômica de caráter recessivo que, tendencialmente, concentra a renda, acarretando o empobrecimento da maioria, e diminui os recursos aplicados nas políticas públicas sociais, fragilizando o respeito aos direitos humanos.

Assim, é preciso ter em conta que não é raro o argumento da escassez ser usado para descumprir os direitos sociais básicos e para justificar a falta de ação ou o descaso governamental, diante dos graves problemas que afetam o bem-estar da população.

Sem dúvida, os recursos orçamentários da Política de Inclusão variam de lugar para lugar segundo a disponibilidade mencionada. E também variam em função da qualidade da equipe responsável pela Política, cujo preparo técnico pode facilitar a busca de recursos, no âmbito dos próprios governos e fora deles.

Mas, é importante recordar que o resultado da disputa pelo poder de Estado define, em última instância, o acesso dos diversos interesses sociais às decisões de governo e, em consequência, aos recursos orçamentários. Pode ser que em determinados momentos e lugar prevaleça uma “vontade política” contrária aos direitos humanos, baseada no senso comum incivilizado: menor ou nenhum acesso aos recursos. Ou que prevaleça uma “vontade política” favorável, baseada no senso comum civilizado: acesso mais fácil aos recursos orçamentários.

Portanto, a organização e a mobilização das pessoas portadoras de deficiência, por meio de suas entidades, bem como o apoio solidário de outras forças e agentes da Sociedade, é essencial para a inserção dos direitos e das necessidades especiais, no conjunto das prioridades de governo.

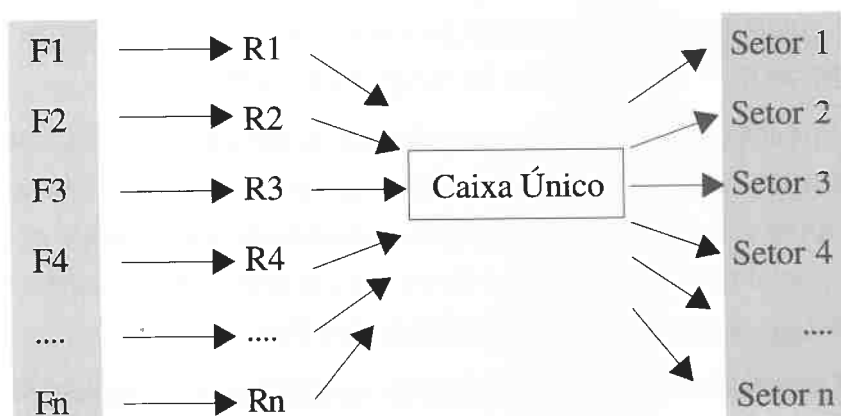
Devemos lembrar, agora, dos instrumentos legais em que a Política de Inclusão é traduzida em termos de planejamento geral de governo e de orçamento:



- Plano Plurianual: prevê todas as prioridades e ações de duração continuada, cujos investimentos ultrapassam um ano. É formulado a cada quatro ou cinco anos e expressa as intenções de médio e longo prazos dos governos.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias: estabelece as prioridades governamentais para o exercício financeiro (um ano). Orienta a elaboração da Lei de Orçamento e deve ser aprovada no primeiro semestre de cada ano.
- Lei de Orçamento: compreende os orçamentos fiscais de todos os setores do Executivo e a previsão de gastos do Poder Legislativo. É o mecanismo que identifica todas as receitas e despesas, expressando a orientação geral e setorial de governo. É proposta pelo Executivo, como os instrumentos anteriores, com vigência no ano seguinte.

Os orçamentos públicos são regidos pela Lei Federal nº 4320, de 1964. Infelizmente, ainda hoje, a elaboração e o controle do orçamento, bem como as prestações de contas, permanecem de difícil acesso a quem não está tecnicamente familiarizado, seja cidadão comum, seja mesmo os funcionários governamentais de outras especialidades.

De qualquer modo, em termos de gestão orçamentária, o mais freqüente é a aplicação do modelo do **caixa único**. Neste, os recursos de uma Prefeitura, por exemplo, são consolidados em uma única conta, gerida da seguinte maneira.



Onde F= Fonte de financiamento e R = Recurso

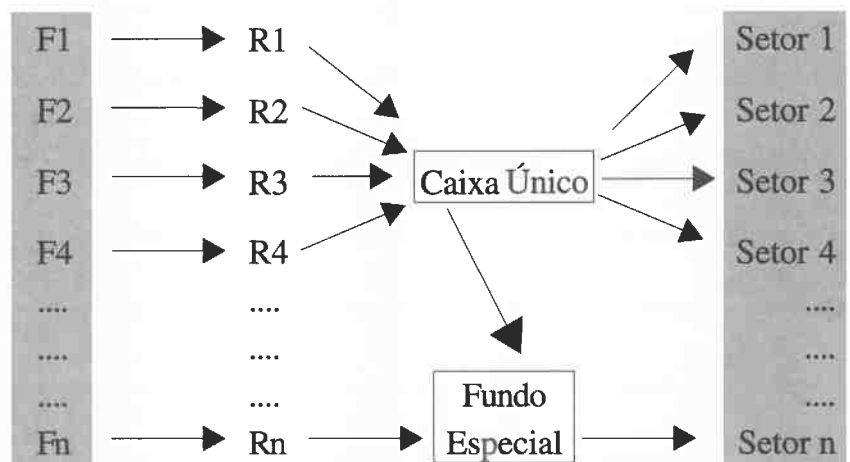
Observe que todos os recursos (R) proveniente das diversas fontes de financiamento (F) são destinados a uma única unidade de controle contábil (Caixa Único), sendo aplicados nos diversos setores da administração mediante programação específica.



Entretanto, algumas políticas públicas sociais, como a saúde, a proteção à criança e ao adolescente e a assistência social, são, hoje, legalmente, planejadas e geridas por Conselhos. Os Conselhos têm uma composição paritária: metade representantes de governo, metade representantes da Sociedade.

No caso da Política de Inclusão, não há uma expressa determinação da legislação federal (Lei nº 7.853 e Decreto 3298), no sentido da criação de Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal. Contudo, também não impede a sua criação nestes níveis de governo. Um Conselho da Política de Inclusão é uma forma de gestão a ser ou não criada segundo as condições de cada lugar, sob a orientação de critérios de análise, alguns dos quais mencionamos no Módulo 2.

Um Conselho fortalece ou, para alguns especialistas, exige um outro tipo de gestão orçamentária: a gestão por fundo especial. O fundo especial é estabelecido mediante lei que defina: os seus objetivos e a que órgão do Poder Executivo está vinculado (Secretaria, por exemplo); as competências e responsabilidades do Conselho; as fontes das receitas aplicadas no Fundo; quais as despesas cobertas:

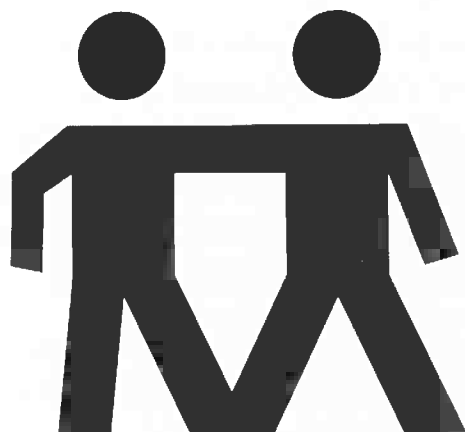


Onde F= Fonte de financiamento e R = Recurso

Observe que neste caso o Setor N da administração recebe financiamento de uma fonte específica (F n) e o recurso (R n) não passa pelo Caixa Único, sendo administrado em um Fundo Especial vinculado àquele setor específico da estrutura administrativa (Setor N).



Tanto um como outro tipo de gestão orçamentária podem contribuir para o sucesso da Política de Inclusão, desde que sejam utilizados de modo transparente e realmente público.





Palavras Finais

A luta pela garantia e cumprimento dos direitos e das necessidades especiais das pessoas portadoras de deficiência já conseguiu superar, no Brasil, diversos obstáculos, tanto na Sociedade como no Estado. Barreiras legais, fiscais, educacionais, profissionais, vêm sendo enfraquecidas pelo constante esforço das pessoas portadoras de deficiência, de suas organizações e de seus aliados.

É um esforço permanente e, em consequência, cansativo e desgastante, caracterizado por conquistas graduais, por vezes isoladas e momentâneas que, porém, impulsionam novas conquistas e fortalecem a efetivação dos direitos e das necessidades especiais.

*Parte integrante desta luta, o **Curso Cidadania e Inclusão** chega ao fim de seu terceiro e último Módulo com a expectativa de que seus participantes tenham ampliado a sua capacidade de entender os principais aspectos que envolvem a situação das pessoas portadoras de deficiência. Pois entendemos que a nossa atuação concreta - individual e social -, na defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência, é inseparável do estudo sistemático das condições políticas, culturais, jurídicas e técnicas em que ela se desenvolve.*

ISMAELITA MARIA ALVES DE LIMA
Coordenadora Nacional da CORDE





Bibliografia

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, CORDE. Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência – (ONU). Brasília: CORDE, 1997.

_____. *Presidência da República, Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.*

CARDOSO, Maria Cecília de Freitas. Adaptando o Conteúdo Utilizando Grandes Áreas Curriculares. Brasília: CORDE, 1997 (Coleção: Visão abordagem ecológica em educação especial dentro de uma visão comunitário – participativa, v. 2).

_____. *Abordagem Ecológica em Educação Especial: Fundamentos Básicos para o Currículo. Brasília: CORDE, 1997 (Coleção: idem, v.1).*

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, CORDE. Como você deve comportar-se diante de um educando portador de deficiência. Brasília: CORDE, 1997.

FAVERET, Ana Cecília S. Campello. Planejando as Ações Públicas. CORDE, IBAM, CESPP, 1998.

RIBAS, João Baptista Cintra. As Pessoas Portadoras de Deficiência na Sociedade Brasileira. Brasília: CORDE, 1997.

TRINDADE, Carlos Alberto. Participando das Políticas e Ações. CORDE, IBAM, CESPP, 1998.



Referências Institucionais

Coordenadora Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE

Esplanada dos Ministérios - Bloco T- Anexo II - 2º andar - sala 210

70064-901 - Brasília - DF

Fone: 0xx - 61 - 429-3684

Fax: 0xx - 61 - 225-0440

e-mail: corde@mj.gov.br

Home page <http://www.mj.gov.br/dpdh.htm>

Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - CONADE

Esplanada dos Ministérios - Bloco T, Anexo II, 2º andar - sala 210

70064-901- Brasília - DF

Fone: 0xx - 61- 429-3678

Fax: 0xx - 61- 225-8457

e-mail: conade@mj.gov.br

Home page <http://www.mj.gov.br/conade.htm>

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO

SAS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6, 9º andar

Ed. CNPq/IBICT/UNESCO

70070-914 - Brasília - DF

Caixa Postal: 08563

Fone: 0xx- 61- 321-3525 - fax: 0xx- 61- 322-4261

Home page <http://www.unesco.org.br>

Centro de Estudos de Saúde do Projeto Papucaia - CESPP

Av. Governador Roberto Silveira nº 472-Campo do Prado

28680-000-Cachoeiras de Macacu - RJ

Fone/Fax: 0xx - 21 - 649-1117

e-mail: cespp@openlink.com.br

