

Descentralização e Intersetorialidade na Gestão das Políticas Públicas

Autoria: Luciano A. Prates Junqueira, Rose Marie Inojosa

Resumo

O objetivo deste texto é contribuir para a discussão sobre a lógica de organização da ação do governo municipal, com vistas a ampliar a efetividade da gestão das políticas públicas em relação ao desenvolvimento e à redução das desigualdades. Trabalha com o binômio descentralização e intersetorialidade, considerando a potência dessa articulação para a formulação e a gestão das políticas públicas, permitindo a identificação e a ação integrada em relação aos problemas sociais que afetam grupos populacionais situados no mesmo espaço geográfico, com suas peculiaridades e vulnerabilidades. Trata do caso da mudança da lógica de organização da Prefeitura Municipal de Fortaleza, que foi informada por esse binômio. Busca, finalmente, identificar fatores que viabilizam e que dificultam a formatação e implementação de mudança na gestão de políticas públicas.

Introdução

O caráter das políticas públicas e o foco da gestão social têm relação com o papel que a Sociedade atribui ou reconhece ao Estado em cada momento histórico. Em um extremo observa-se a concepção do Estado como mera agência a serviço da manutenção dos interesses dos grupos dominantes, em outro, o Estado como fiador das relações sociais – articulador e organizador da Sociedade. Na realidade não se encontram exemplos dessas concepções puras, mas em cada momento histórico é possível observar em que ponto do continuum entre esses dois extremos cada Estado-nacional está se situando, em função de sua natureza capitalista, que tem de lidar com funções contraditórias, de acumulação e legitimação.

Essa posição relativa, em cada momento histórico determina o desenho das políticas públicas e suas próprias contradições, já que as posições que tendem a um ou outro extremo permeiam grupos em disputa no próprio interior dos Estados democráticos.

A atuação do Estado através de seu aparato governamental – um de seus aspectos – organiza-se também segundo esse jogo de pressões que historicamente o modelaram e isso se revela tanto nas escolhas que se expressam nas políticas públicas como na organização do aparato encarregado de viabilizá-las. Essas duas dimensões – escolhas políticas e organização do aparato do Estado – dialogam intensamente. Por isso, nenhuma reforma administrativa é inocente, nem pouco importante.

Em tese, são as necessidades e demandas dos cidadãos, na perspectiva dos direitos de cidadania, que constituem o foco da gestão social, compreendida como gestão das ações sociais públicas (CARVALHO 1999:19). Em tese, o aparato governamental deve viabilizar a formulação e implementação das políticas públicas, quer como regulador, quer como prestador de serviços e, em qualquer caso, responsável pela obtenção de resultados.

Entretanto, de um lado, com as mudanças do sistema produtivo, a pobreza deixou de ser residual, mesmo nos países centrais, pressionando extraordinariamente as políticas de Bem-Estar assentadas na lógica do capitalismo.

De outro lado, o formato jurídico-institucional e a articulação do conjunto das organizações que constituem a Administração Pública, refletem práticas históricas e resistem a modificar sua estrutura piramidal e setorializada.

Organizados de modo setorial e hierarquizados piramidalmente, os chamados serviços sociais foram delineados para atender a pobreza residual, no modelo conservador. Se já havia crise nos anos 80, o aumento de demanda dos anos 90, sem uma estratégia redistributiva, trouxe mais dificuldades no atendimento.

O fato é que a desigualdade social, filha diletta do capitalismo, agudizou-se de tal maneira que impôs-se a necessidade de considerar outros modelos.

No contexto do aumento das taxas de desemprego e do período médio de duração do desemprego (KLIKSBERG 1997:20-21) surgiram os *novos pobres*, contingentes crescentes de setores das classes médias em decadência, pela falta de empregos ou pela erosão das relações de trabalho, eivados do sentimento de *desenraizamento social* e da queda da auto-estima, que não aceita o mesmo remédio assistencialista da pobreza residual.

Simultaneamente, cresceu a consciência sobre direitos de cidadania com a formulação de políticas públicas universais de educação e de saúde, inseridas na Constituição.

De um lado, temos políticas sociais assistencialistas, que atendem pouco e perpetuam esquemas de dependência. De outro lado, políticas de caráter universal, pressionadas pela demanda. Políticas setorializadas e estanques que atuam como se tivessem populações distintas para atender..

SEN (2000:19) propõe-nos considerar o desenvolvimento como liberdade, remetendo à relação do desenvolvimento social com a possibilidade de acesso a bens e serviços: *Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza, que rouba das pessoas a liberdade de saciar-se, de ter acesso a moradia, a água tratada, ao abastecimento regular e controle da qualidade de alimentos, transportes, serviços municipais de saúde, educação, cultura, esportes, lazer. A impossibilidade de acesso não se restringe aos bens e serviços, o acesso ao trabalho, mas também a necessidades especiais ou a situações de risco, ou ainda a ausência de garantias que advém da participação de decisões coletivas, que possibilitam o exercício da cidadania para viver com dignidade e fruir uma vida com qualidade.*

Essas diversas dimensões sociais, que possibilitam compreender o desenvolvimento como liberdade, contribuem para aferir o grau de desenvolvimento social de uma região, país ou continente. O processo de apropriação das riquezas materiais e imateriais existentes e geradas pela sociedade em um determinado momento histórico é que possibilita a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais. Isso exige do Estado uma atenção especial a grupos e pessoas que possuem necessidades especiais ou estejam em situação de vulnerabilidade, o que significa amplas parcelas da população (FISCHER, 2002: 21).

O governo municipal é um espaço privilegiado, tanto para essa reflexão como para experimentar modelos de atuação do Estado que tenham como preocupação primordial a redução das desigualdades sociais e a promoção da qualidade de vida. É no espaço de atuação do governo municipal que o Estado ganha concretude e se encontra com o cidadão, tem responsabilidades constitucionais em relação à garantia de seus direitos e ao provimento de serviços que lhe são peculiares. Nesse sentido, diz SANTOS(1996:36) que de um Estado abstrato como referência a si mesmo “chegamos à necessidade de um Estado concreto, reconciliado com as verdades profundas dos povos”.

A organização do governo municipal, assim como de todo o aparato do Estado nos diferentes níveis de governo, é, tradicionalmente, setorializada e piramidal. Tais características dificultam o reconhecimento do cidadão como sujeito, que tem necessidades e expectativas determinadas pelas condições sócio-econômicas

e territoriais em que vive cada grupo da população. Isso implica um distanciamento entre o governo municipal e o cidadão a quem presta serviços.

A percepção dessa distância e a necessidade de sua superação têm sido discutidas no Brasil desde os anos oitenta, com o processo de redemocratização do país. A descentralização emergiu, nesse momento histórico, como um instrumento de participação, como um meio de levar as instâncias de poder para junto do cidadão, criando uma rede de relações que possibilitam as regiões da cidade terem acesso aos responsáveis pelos serviços públicos municipais.

Esse processo visa a colocar interlocutores ao alcance da população, possibilitando que a mesma participe do processo de decisão, introduzindo suas prioridades na agenda governamental.

As experiências de planejamento participativo em curso em muitas Prefeituras concretizam esse movimento, mas sem ultrapassar a lógica setorial. As prioridades, no geral, referem-se a políticas setoriais (saúde, educação, assistência social, meio ambiente, etc), definidas e realizadas vertical e paralelamente, ainda que para uma mesma população.

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e seus problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio-ambiente. Tendem, por isso, a conduzir a uma atuação desarticulada e a obstacularizar mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras. Derivam do modelo conservador, que encastela interesses privados no interior do aparato do Estado e reserva alguma ação a pobreza residual.

Apesar do esforço de planejamento que tenta articular as ações e serviços, a setorialização de sua execução desarticula e perde de vista a integralidade do indivíduo. Programas concebidos para grupos da população que estejam em condição de exclusão ou de vulnerabilidade social são esartejados por Ministérios ou Secretarias cujas ações se somam mas não se articulam no tempo ou no espaço.

Assim, não basta mudar a percepção sobre a situação social e sobre a responsabilidade do Estado, não basta aproximar-se do cidadão, abrindo canais de participação. Também é preciso modificar a forma de operar do aparato governamental.

Na perspectiva da promoção do desenvolvimento social, do desenvolvimento como liberdade, opõe-se a essa prática setorial e freqüentemente atravessada pela perspectiva assistencialista uma nova lógica referida basicamente à população, reconhecendo os indivíduos e grupos na sua singularidade e pelas determinações sociais que condicionam suas condições de vida, de modo a que se possa chegar a políticas e a práticas que promovam uma apropriação mais equânime das riquezas da sociedade.

Defendendo que não há possibilidade de solidariedade no anonimato, DOWBOR (1996:6) diz que *para o ser humano o outro volte a ser um ser humano, um indivíduo, uma pessoa com os seus sorrisos e suas lágrimas*. As prioridades, nesse caso, precisam ser definidas a partir de problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores. A operacionalização dessa proposta, do ponto de vista da organização do aparato governamental que tem a responsabilidade de dar respostas à situação social, supõe a articulação dos dois eixos: o da descentralização e da intersectorialidade, buscando definir não apenas projetos inovadores, mas a construção de uma nova realidade institucional, que informe uma nova prática da gestão pública capaz de uma abordagem transformadora.

A relação entre desenvolvimento social e gestão pública, tendo como referência a descentralização e a intersetorialidade, pode determinar o tipo de estrutura da unidade gestora das políticas sociais. Tal é o objeto deste trabalho, examinando o caso da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE), realizada em 1997¹

Descentralização e intersetorialidade na organização matricial do trabalho

A estruturação setorializada do aparato estatal responde a lógica das políticas setoriais e estas, por sua vez, obedecem, na maioria das vezes, aos interesses de grupos existentes no interior das instituições, nas corporações, nos segmentos provedores de insumos, mais do que às necessidades da população. Além disso, o aparato governamental é tradicionalmente loteado por grupos e tendências partidárias, que aumentam o distanciamento entre os segmentos setoriais, que, além de sede de corporações e de interesses externos, são também *loci* de disputas político-partidárias.

Apesar do discurso de profissionais comprometidos com uma postura que procura superar essa lógica e mesmo considerando a existência de projetos municipais exitosos, que privilegiam a integralidade da ação social, o que se observa é ainda a predominância de uma prática institucional dicotômica.

Mas, é de perto, no âmbito da ação municipal, que essa prática institucional dicotômica revela mais claramente seus efeitos: a professora vê seu trabalho perder efetividade se a criança não tem nutrição adequada, mora em condições adversas, não tem acesso a serviços de saúde, atividades de cultura, esportes e lazer, não é protegida de riscos e violências. O médico e a enfermeira também se afligem ao perceber que os agravos e riscos à saúde de determinado grupo não são superados apesar da ação setorial da saúde porque sua moradia não tem saneamento, porque há um lixão nas proximidades, porque falta comida à mesa, etc. Só que nem a professora nem o médico têm, nas organizações municipais tradicionais setorializadas, condições de encaminhar efetivamente esses problemas, de canalizar essas necessidades e demandas, que são de áreas distintas da organização municipal.

Com essas práticas não é possível reduzir desigualdades, ao contrário, pois tendem a consolidar políticas públicas compensatórias, de caráter assistencialista.

Com a descentralização, consagrada como diretriz constitucional de sistemas universais, a sociedade busca realizar o processo de transferência de poder do centro para a periferia. Entretanto, essa transferência pode se dar na mesma lógica setorializada e fragmentada do modelo anterior.

A descentralização é indispensável como instrumento de empoderamento dos círculos de decisão mais próximos dos cidadãos, mas, se o objetivo é a promoção do desenvolvimento social, é preciso vincular esse movimento de descentralização com uma estratégia que dê conta da dimensão da articulação.

A intersetorialidade pode ser compreendida como a *articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social* (JUNQUEIRA, INOJOSA & KOMATSU, 1998).

É uma lógica capaz de informar o modo de operar das políticas públicas e, particularmente, as sociais, para viabilizar a identificação integrada dos problemas e potencialidades dos grupos populacionais em relação a padrões de qualidade de vida, considerados a partir dos direitos de cidadania, e para promover a interferência, intencional e monitorada, as questões que estão no espaço de governabilidade do Estado e, particularmente, do governo municipal.

Trata-se de ouvir e de prover condições para a integração do trabalho que provê os direitos universais – alimentação, saúde, educação, saneamento, habitação...

No município as condições territoriais, urbanas e de meio-ambiente dos micro-espacos – bairros e distritos - interagem com a organização social dos grupos populacionais que ali vivem e/ou trabalham. A descentralização dá conta de transferir poder para esse espaço.

Essa proximidade cria a possibilidade de identificar, nesses grupos populacionais, conjuntos sensíveis a determinadas ações e serviços peculiares, tais como: segmentos por faixa etária - como crianças e adolescentes, por forma de agregação social, ocupação. Esses conjuntos, que não são mutuamente excludentes, permitem que a ação social se organize de maneira horizontal e de forma matricial, através de uma estrutura organizacional capaz de dar concretude à lógica intersectorial.

Assim, a matriz se reflete na organização da administração municipal, que deve operar combinadamente no macro e nos micro espaços – município e regiões - , considerando os conjuntos definidos em relação à população do território. Para isso utilizam-se parâmetros, padrões de qualidade, escolhidos a partir das políticas e prioridades, que permitam, observadas as peculiaridades existentes no micro-espaço, estabelecer metas a serem atingidas na realização das ações e na prestação dos serviços.

Alguns governos municipais têm buscado superar a dicotomia setorial e atuar de forma integrada no enfrentamento dos problemas de sua população, utilizando a estratégia da descentralização e procurando articular programas e projetos na área social, como relata MENDES(1996:256): *O lugar privilegiado da ação governamental deslocou-se do centro para a periferia ... e as ações governamentais deixaram de ser realizadas por uma secretaria setorial, a de assistência social, para se localizarem na Secretaria de Ação Regional, na qual estão os envolvidos todos os setores governamentais e na qual se encontra uma autoridade capaz de articulá-los.*

O que há de singular no caso de Fortaleza, foco deste trabalho, é que a lógica da articulação intersectorial não foi restrita às secretarias da área social, mas configurou um novo formato organizacional para toda a Prefeitura, estendendo-se à gestão territorial e do meio ambiente, considerando que a qualidade de vida e o desenvolvimento dependem de uma ação integradora dos vários aspectos que conformam a qualidade de vida e o desenvolvimento social, um projeto de tecer o futuro (DROR, 199:42).

Nessa perspectiva, a intersectorialidade passa a informar uma nova maneira de planejar, executar, avaliar e controlar a prestação de serviços municipais, para garantir um acesso mais equânime em um ambiente de desigualdade, o que *significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses*(JUNQUEIRA,2000:42).

Metodologia do Trabalho

O trabalho de reorganização da estrutura de gestão municipal na Prefeitura de Fortaleza foi desenvolvido de forma interativa entre consultores e membros das diversas unidades da Prefeitura, considerando que o processo de reforma administrativa não se implementa apenas pela vontade de alguns, mas pela integração e o compromisso com a mudança da maioria. Por isso privilegiou-se a pesquisa – ação como a metodologia de trabalho, combinando conhecimento e ação (THIOLLENT, 1997:53).

Por meio da interação dos diversos atores buscou-se conceber o processo em conjunto, dando corpo à proposta e desenhando uma organização informada pelas diretrizes da descentralização e da intersetorialidade. Preendeu-se através da percepção conjunta da realidade construir um novo modelo organizacional que tivesse potência para contribuir para a mudança das práticas de gestão das políticas públicas.

A discussão e a apropriação do conceito de intersetorialidade, face aos objetivos da gestão municipal, permitiram a formulação, pelos consultores e membros da Prefeitura, do desenho básico da estrutura e das novas unidades integradas – as Secretarias Executivas Regionais.

Desse processo de trabalho conjunto resultou a definição das competências e responsabilidades pelas atividades referentes ao Desenvolvimento Social na lógica da nova organização do trabalho da Prefeitura de Fortaleza, que serão apresentadas no item denominado articulações entre as instâncias do governo municipal.

A partir do modelo passou-se à implantação, incorporando novos atores, mediante planejamento integrado das equipes em cada território.

O acompanhamento da assessoria cessou nesse momento, ainda com a reforma administrativa dando seus primeiros passos. Sua condução, a partir de então, foi assumida pela própria Prefeitura.

A gestão da mudança no governo municipal de Fortaleza (CE)

A organização da Prefeitura de Fortaleza apresentava-se setorializada e piramidalmente hierarquizada, em 1996.

Como a maioria das estruturas do aparato governamental uma história de décadas de patrimonialismo, clientelismo, baixo grau de participação da sociedade nas decisões de governo, grande dificuldade para privilegiar as necessidades dos cidadãos e determinar mudanças nas práticas administrativas a partir do compromisso com resultados.

Porém, a assessoria não foi chamada, como era comum, para *enxugar* estruturas, para fazer *downsize* (NADLER, 1994:41). A demanda inicial foi a de descentralizar para atender melhor as demandas dos cidadãos. A essa demanda inicial acoplou-se a proposta de intersetorialidade, de modo a atender essas demandas de forma mais integrada.

Desse modo, a proposta da reforma administrativa da Prefeitura de Fortaleza, desde o início, distanciou-se, decididamente, das propostas de reforma administrativa de caráter neo-liberal, que giravam em torno do tamanho do aparato do Estado, da eficiência desvinculada da eficácia e da subordinação a uma visão da nova ordem mundial, onde *o que é federativo não é uma vontade de liberdade, mas de dominação (...)* (SANTOS, 1996:36)

De outro lado, não é possível ignorar que o passado configura um cenário que acompanha toda a movimentação, pois qualquer mudança tende a gerar turbulência em um ambiente de interesses estabelecidos e operantes (MORGAN, 2000:149).

Além do centro das relações entre o governo municipal e o cidadão fluir para o âmbito local, a reorganização do trabalho descentralizado e intersetorial busca viabilizar que, nesse espaço, o munícipe retome a sua identidade, a integralidade de seus direitos e que o governo da sua cidade promova o alcance de uma qualidade de vida digna da condição de cidadão.

Procurou-se trabalhar, então, em um aparato que facilitasse a aproximação do governo do cidadão na região onde ele vive, reconhecendo-o como sujeito de direitos - não como objeto de atuação - , acolhendo-o e oferecendo soluções integradas às

suas necessidades e expectativas. Esse processo necessita ser gerenciado, porque não ocorre por acaso, mas mediante a mobilização das diversas forças sociais que favorecem a mudança (JUNQUEIRA, et al.,1998)

A reforma administrativa da Prefeitura de Fortaleza, norteadas por esses princípios, criou, para atuar no macro-espço (considerando toda a população do território municipal) três Secretarias de caráter articulador: Secretaria de Ação Governamental, Secretaria do Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e Secretaria do Desenvolvimento Social. E, para atuar nos micro-espços, isto é, nas regiões, foram criadas seis Secretarias Executivas Regionais, que têm o mesmo nível hierárquico que as demais.

Nesse modelo, a Secretaria do Desenvolvimento Social, foco desse estudo, tem como papel definir prioridades para o grupo de crianças e adolescentes do Município, para as famílias e para os trabalhadores; estabelecer padrões de qualidade para os projetos e ações; subsidiar tecnicamente as ações e serviços especializados prestados aos munícipes; monitorar indicadores e verificar resultados. Além disso, estabelecer interfaces com os outros níveis de governo que permanecem setorializados, coordenando sistemas e programas intergovernamentais e interregionais – como é o caso do Sistema Único de Saúde.

A Secretaria do Desenvolvimento Social foi delineada para ser, enfim, a responsável pela promoção da qualidade de vida da população como um todo e da qualidade intrínseca dos produtos especializados entregues aos cidadãos.

As Secretarias Executivas Regionais que atuam nos micro-espços consideram a população de cada bairro ou área homogênea. Sua tarefa foi desenhada para conhecer esses grupos populacionais; suas necessidades e demandas peculiares; subsidiar a definição de prioridades; atuar respeitando as prioridades estabelecidas para toda a população; estabelecer metas específicas para cada grupo populacional e prestar os serviços articulados em uma rede de ação social.

O foco do trabalho da Secretaria do Desenvolvimento Social é a população do município e seus focos as prioridades definidas por ciclos de vida, como crianças, adolescentes, adultos trabalhadores, idosos. O foco das Secretarias Executivas Regionais são os grupos populacionais homogêneos que vivem e/ou trabalham em determinado espço geográfico. Para isso definem metas específicas para os sub-conjuntos desses grupos populacionais, fazendo a releitura das prioridades definidas por ciclos de vida

As Secretarias Executivas Regionais coordenam todos os serviços especializados sediados em sua região e equipes multiprofissionais.

O foco de cada serviço especializado deve ser o cidadão como um ser integral. Nessa lógica a escola não se limitará ao ensino; o serviço de saúde não se limitará ao atendimento da intercorrência ou a ação preventiva; o ginásio de esporte não se limitará a oferecer seu espço e equipamentos. Cada serviço sediado numa dada comunidade compõe uma rede de ação social. A escola vai se preocupar em identificar necessidades de suplementação nutricional. O serviço de saúde vai se preocupar com o acesso da criança atendida às condições que lhe permitam integrar-se ao grupo social etc. As metas não são referidas a cada serviço, mas a um grupo da população.

A Secretaria do Desenvolvimento Social deve realizar as suas atribuições em relação à cada sub-conjunto da população do Município definindo as políticas setoriais de educação, saúde, assistência social, cultura, esportes, lazer e abastecimento de forma integrada e referida a prioridades para esses grupos tais como: diminuição da mortalidade perinatal e neo-natal; diminuição da mortalidade

infantil, acesso a creches e pré-escolas a todas as crianças de zero a seis anos, acesso ao ensino fundamental obrigatório a todas as crianças em idade escolar e aos que não tiveram acesso na idade própria, diminuição das ocorrências de crianças vítimas de violências; diminuição de doenças preveníveis por vacinação e outras ações coletivas e individuais; diminuição da repetência e da evasão escolar etc.

Esse modelo implicaria uma grande articulação entre a Secretaria do Desenvolvimento Social e as Secretarias Executivas Regionais. A avaliação da atuação de cada uma, em seu nível de intervenção, exige a definição de indicadores que permitam o monitoramento constante de sua evolução.

Esse modelo exige novas práticas de gestão da cidade, saindo da perspectiva setorial e verticalizada para outra que valoriza a integração e a horizontalidade. A garantia para os munícipes do exercício de seus direitos sociais vai exigir uma gestão intersetorial das políticas sociais, pois a solução dos problemas sociais, nesta nova postura, não ocorre apenas no âmbito de uma única política, mas da integração entre elas.

Articulações entre as instâncias do governo municipal

Para preparar a implantação desse novo modelo de organização, o movimento subsequente à concepção, no caso de Fortaleza, foi elaborar, com representantes dos servidores municipais das antigas áreas setoriais, os regulamentos das Secretarias no novo modelo, de modo a discutir e esclarecer como seriam, na prática, as articulações entre elas, determinando a gestão da mudança.

Inicialmente, foi constituído um grupo de trabalho com servidores e consultores. Esse grupo definiu o objetivo conjunto dos órgãos envolvidos na promoção do desenvolvimento social em Fortaleza como: *incrementar a qualidade de vida do cidadão fortalezense, no que diz respeito à ampliação do acesso a bens e serviços cujo provimento é da competência da prefeitura segundo as necessidades dos diferentes grupos populacionais e especificidades regionais.*

A seguir o mesmo grupo produziu um quadro de distribuição de competências e responsabilidades entre as Secretarias do Desenvolvimento Social e as Secretarias Executivas Regionais, considerando suas equipes multidisciplinares e os serviços de saúde, de educação e de assistência social.

Com o objetivo de permitir a observação dessa parte inicial do processo de construção das bases de articulação indispensáveis para a implantação de um novo modelo de operação da organização municipal, apresenta-se, no quadro 1, parte desse produto: as ações de planejamento e as atividades referentes à atenção a crianças e adolescentes, lembrando que a Secretaria do Desenvolvimento Social opera considerando as políticas municipais para a população em geral, por ciclo de vida, e as Secretarias Executivas Regionais considerando a formulação e leitura dessas políticas.

Fatores que viabilizam e fatores que dificultam a mudança

A operacionalização do novo formato organizacional implica uma mudança de cultura organizacional e das práticas cotidianas que dela decorrem (MORGAN, 2000:367)

O processo na Prefeitura de Fortaleza foi iniciado por uma nova concepção, tendo a descentralização e a intersetorialidade como referência e, no projeto de Lei, seu marco inicial. A participação nesse momento restringiu-se ao grupo mais próximo do novo chefe de governo eleito.

A Lei, apenas com as linhas gerais da reorganização, foi editada logo no início do governo, considerando que haveria dificuldades em iniciá-la após a

composição dos quadros dirigentes. De fato, a prática de acomodação da composição político-partidária na estrutura de governo configura-se como um conjunto de compromissos de equilíbrio delicado.

O desenho da nova organização, o detalhamento das competências e articulações, foram realizado participativamente, com um intenso processo de discussão interna sobre as diretrizes da descentralização e da intersetorialidade.

Mas a implementação de uma mudança tão profunda requeria um esforço continuado para resultar em mudanças de práticas e de relacionamento entre a administração, os trabalhadores públicos e os cidadãos. A mudança não ocorre apenas pela vontade política do dirigente, mas no processo, que exige compromisso dos dirigentes e servidores com a proposta, com a visão que determina as transformações estruturais, mas não a alteração das práticas institucionais.

Nesse sentido, tem um importante peso a longa história da administração pública, a resistência de grupos de interesse e de corporações.

É importante envolver o servidor, pois, sem seu compromisso não se concretizam mudanças na cultura da organização, nas práticas administrativas, na relação entre serviço e comunidade. É preciso que os trabalhadores do setor público se tornem reeditores das mudanças, isto é, possam transformar a concepção original através da sua experiência e crítica a partir das vivências da administração municipal e possam traduzi-la em novas práticas. Não obstante, esse envolvimento não é fácil de conquistar. A reorganização tem um tempo, ela não pode estender-se indefinidamente para acomodar todas as opiniões, desejos e frustrações de anos de abandono do serviço público. O servidor classifica de pacote qualquer mudança proposta e requer um grau de participação que numa Prefeitura com mais de 20 mil pessoas, como Fortaleza, não é fácil de se dar de forma satisfatória. Numerosos encontros abertos, seminários, cartilha, folhetos de esclarecimento ainda se mostraram insuficientes para conquistar uma real adesão, que precisa ser buscada a constantemente pelos dirigentes. A armadilha dos hábitos, como diz MOTTA (1991), está sempre à espreita.

O processo também sofreu mudanças ao longo do tempo. Houve uma previsível resistência de grupos de interesses contrariados.

Daí a necessidade de fortes alianças externas, que qualquer mudança desse porte também requer, pois a ousadia de mudar não se faz apenas pela vontade de alguns, mas com todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração municipal.

A reforma administrativa de Fortaleza constituiu uma inovação na gestão das políticas sociais e das políticas públicas municipais, mas sua consolidação não ocorreu na forma da concepção original. Apesar disso as Secretarias Executivas Regionais estão em funcionamento desde o primeiro ano da reorganização e já atravessam o segundo mandato.

A mudança, como todo processo, vai incorporando, no seu cotidiano, novos atores, que fazem releituras da proposta inicial. Esses atores podem fortalecer a concepção original, contribuindo, com a sua própria leitura e projeto político, ou estabelecer uma nova dinâmica que oriente o projeto original para outra direção. De qualquer modo, uma mudança profunda de concepção na gestão pública municipal não se realiza a curto prazo. Exige negociações entre os diferentes atores sociais e requer aliados a cada dia.

A integração das políticas, a superação das barreiras setoriais e a ênfase nos resultados ainda estão aquém das expectativas dos cidadãos e continuam ainda sendo uma necessidade para que efetivamente milhões de brasileiros sejam alçados da

situação de exclusão ou extrema vulnerabilidade social. Nesse sentido, as reflexões e a experiência de Fortaleza, que já tem mais de 5 anos, com seus avanços e retrocessos, pode certamente representar uma contribuição.

Quadro 1 Articulação entre os níveis central e regional de governo no modelo de organização descentralizado e intersetorial formulado com a Prefeitura de Fortaleza, em 1997.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	SECRETARIAS EXECUTIVAS REGIONAIS	
	EQUIPES MULTI- DISCIPLINARES	SERVIÇOS
Planejar, em articulação com a Secretaria do Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e as Secretarias Executivas Regionais, o incremento à qualidade de vida do cidadão, no que diz respeito a ampliação do acesso a bens e serviços cujo provimento é da competência da Prefeitura	Mapear os grupos populacionais, por bairro, identificando as características referentes a faixas etárias e ao perfil epidemiológico e das condições de vida	Contribuir no mapeamento dos grupos populacionais, por bairro
Propor diretrizes e políticas que envolvam o atendimento às famílias e as condições básicas de qualidade de vida e bem-estar social	Analisar as condições de vida das famílias e grupos homogêneos, por bairro, identificando suas necessidades e especificidades	Contribuir para o planejamento regional
Consolidar os planos e orçamentos municipais da área de desenvolvimento social	Selecionar indicadores sociais para definição e acompanhamento das ações referentes a prioridades regionais, entre eles indicadores de renda, nível de escolaridade, índice de evasão escolar e repetência, indicadores de morbidade, de mortalidade, de saneamento e moradia	Executar o plano regional no que lhe couber
Administrar os Fundos Municipais de Saúde, de Educação e de Assistência Social		
Selecionar indicadores para o acompanhamento de planos e projetos interregionais	Selecionar grupos para ações que visem incrementar a qualidade de vida do cidadão, no que diz respeito à ampliação do acesso a bens e serviços cujo provimento é da competência da Prefeitura	
Acompanhar e subsidiar a elaboração do planejamento	Elaborar o plano regional	
Avaliar resultados de planos e projetos interregionais	Monitorar a execução do planejamento regional	
	Avaliar resultados	
Formular e coordenar a divulgação de informações sobre os direitos sociais do cidadão e a oferta e o acesso a serviços públicos	Promover a divulgação de informações sobre os direitos do cidadão e a oferta e o acesso a serviços públicos, diretamente às	Disponibilizar informações sobre os direitos do cidadão e a oferta e o acesso a serviços públicos

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL		SECRETARIAS EXECUTIVAS REGIONAIS
	EQUIPES MULTI-DISCIPLINARES	SERVIÇOS
	famílias e/ou através de associações locais	Garantir a orientação e a disponibilização de informações à clientela sobre o atendimento e as especificidades do serviço
Definir normas e padrões técnicos de atuação na área do desenvolvimento e bem-estar social	Articular, coordenar e supervisionar a rede de serviços e unidades municipais ou municipalizadas de atendimento ao cidadão existentes na região	Oferecer serviços à comunidade, de acordo com as diretrizes, normas e padrões definidos
Propor a política municipal para a criança e o adolescente	Contribuir para a formulação da política municipal para a criança e o adolescente	Contribuir para a formulação da política municipal para a criança e o adolescente
Propor a política de atendimento ao planejamento familiar, ao pré-natal, à prevenção de câncer, ao parto e ao recém-nascido no Município	Garantir condições para a realização do planejamento familiar, pré-natal, prevenção de câncer, parto e atendimento ao recém-nascido na região, inclusive os de risco	Realizar o atendimento de planejamento familiar, pré-natal e prevenção de câncer
Definir e gerenciar o sistema de referência municipal de planejamento familiar, pré-natal, prevenção do câncer, atendimento ao parto e ao recém-nascido	Articular e coordenar os serviços públicos e solicitar a compra de serviços complementares para planejamento familiar, pré-natal, prevenção de câncer, parto e atendimento ao recém-nascido na região, inclusive os de risco	Realizar o atendimento ao parto e ao recém-nascido na região segundo o seu nível de complexidade
Definir e gerenciar o sistema de controle do atendimento às gestantes e recém-nascidos de risco		Identificar e prestar assistência especial ao pré-natal, aos partos e aos recém-nascidos de risco
Articular, com o gestor estadual do Sistema Único de Saúde o atendimento de partos de risco		
Estabelecer padrões de qualidade para o planejamento familiar, pré-natal, prevenção de câncer, atendimento ao parto e ao recém-nascido	Prover os serviços de condições que garantam a prestação de serviços de qualidade à gestante e ao recém-nascido	Identificar as necessidades e condições para a prestação de serviços de qualidade
	Acompanhar supervisionar, controlar e avaliar os estabelecimentos públicos e privados que atendam gestantes, partos e recém-nascidos	
Promover o acesso à educação infantil: pré-escola ou creche, à população do Município	Garantir condições de atendimento integral à criança de zero a seis anos da região, nos aspectos afetivo-social, psicomotor, físico e intelectual	Realizar o atendimento das crianças de zero a seis anos, de acordo com os padrões de qualidade estabelecidos
Definir o sistema de atendimento em creche ou pré-escola para crianças de zero a seis anos no Município	Viabilizar o atendimento em creche ou pré-escola para	

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL		SECRETARIAS EXECUTIVAS REGIONAIS
	EQUIPES MULTI-DISCIPLINARES	SERVIÇOS
Estabelecer padrões de qualidade para a educação infantil Definir políticas de atendimento às crianças com necessidades especiais de aprendizagem	crianças de zero a seis anos da região, através da rede pública ou de convênios com escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, de acordo com as normas estabelecidas	
Planejar e coordenar ações de saúde coletiva, como vacinação e orientação sexual, para crianças e adolescentes Planejar e avaliar o sistema de atendimento integral e gratuito para crianças e adolescentes na rede pública ou através de serviços complementares contratados na rede privada	Garantir a vacinação e o acesso ao atendimento médico e odontológico, em todos os níveis de complexidade, à criança da região desde o nascimento até a adolescência, através da rede pública ou, em caráter complementar, da rede privada	Realizar a vacinação e o atendimento médico e odontológico de crianças e adolescentes, segundo seu nível de complexidade e de forma articulada com os demais serviços que atendem essa clientela
Estabelecer e apoiar programas que garantam a alimentação suplementar adequada às crianças com deficiências nutricionais Estabelecer normas e padrões de qualidade para a merenda escolar	Identificar e garantir alimentação suplementar adequada para as crianças com deficiências nutricionais na região Garantir alimentação adequada para crianças em atendimento nas creches e pré-escolas, utilizando, na merenda, preferencialmente, produtos locais Oferecer orientação aos pais para alcançar condições adequadas de vida aos seus filhos	Identificar crianças com deficiências nutricionais e sujeitos a outros riscos de saúde Distribuir alimentação adequada para as crianças em atendimento nas creches e pré-escolas municipais Prestar assistência médica e odontológica ao pré-escolar Oferecer orientação aos pais de sua clientela para alcançar condições adequadas de vida aos seus filhos
Garantir o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito no Município, bem como a permanência do educando até o final do ciclo	Identificar a necessidade de oferta de ensino fundamental na região, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade prevista	Prestar os serviços educacionais de sua competência, de acordo com as diretrizes pedagógicas e os padrões de qualidade
Planejar a oferta de ensino fundamental obrigatório e gratuito no Município Definir diretrizes pedagógicas e padrões de qualidade para o sistema municipal de ensino Acompanhar, controlar e avaliar a oferta quantitativa e qualitativa de	Garantir a oferta e a qualidade do ensino fundamental na região, bem como promover a permanência do educando até o final do ciclo Coordenar e articular a rede de escolas municipais da região de acordo com as diretrizes pedagógicas e os padrões de	Propor e realizar ações que visem o desenvolvimento da criança e do adolescente nos aspectos intelectual, afetivo, psico-social e físico, em articulação com outros equipamentos sociais da região Informar sistematicamente

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL		SECRETARIAS EXECUTIVAS REGIONAIS
	EQUIPES MULTI-DISCIPLINARES	SERVIÇOS
<p>ensino fundamental no Município</p> <p>Administrar o sistema de informações e os bancos de dados da rede municipal de ensino</p> <p>Informar, sistematicamente, sobre a oferta de serviços educacionais à população</p>	<p>qualidade estabelecidos</p> <p>Organizar e divulgar a oferta de ensino fundamental na região</p>	<p>a sua clientela sobre a oferta de ensino fundamental, na região</p>
<p>Articular e/ou apoiar programas suplementares de material didático-escolar e outros que viabilizem o acesso e erradiquem a evasão dos educandos do ensino fundamental</p>	<p>Promover a inclusão no ensino fundamental, obrigatório e gratuito de membros de famílias carentes, promovendo condições suplementares para o aproveitamento escolar, tais como alimentação, material didático e transporte</p> <p>Dimensionar, solicitar e/ou adquirir material didático-escolar necessário ao educando que a ele não tiver acesso por outros meios</p> <p>Garantir a capacitação dos profissionais envolvidos no processo educativo, de acordo com padrões de qualidade e o nível de complexidade dos serviços da região</p>	<p>Contribuir para dimensionar a necessidade e distribuir material didático-escolar ao educando</p>
<p>Acompanhar e avaliar a oferta e os resultados dos cursos noturnos de ensino fundamental</p>	<p>Dimensionar e garantir a oferta de cursos noturnos de ensino fundamental para a população da região</p>	<p>Realizar cursos noturnos de ensino fundamental, promovendo a permanência do educando até o final do ciclo</p>
<p>Apoiar grupos de crianças e adolescentes expostos a riscos sociais ou pessoais ou vítimas de violência</p>	<p>Identificar grupos expostos à saúde e prevenir agravos através de ações coletivas e, quando necessário, individuais</p>	<p>Identificar indivíduos ou grupos expostos a riscos de saúde</p> <p>Monitorar as condições de saúde dos alunos na rede pública</p>
<p>Planejar e avaliar as ações coletivas de acompanhamento de grupos de crianças e adolescentes expostos à riscos de saúde e de prevenção de agravos</p>	<p>Monitorar as condições de saúde dos alunos do ensino público municipal e viabilizar seu acesso aos serviços de saúde</p> <p>Garantir a oferta de atendimento médico, odontológico e hospitalar para a promoção, prevenção e recuperação da saúde das crianças e adolescentes da região</p>	<p>Propor e realizar ações promocionais, preventivas e curativas a crianças e adolescentes</p> <p>Prestar atendimento médico, odontológico e hospitalar para a promoção, prevenção e recuperação da saúde das crianças e adolescentes</p>
<p>Definir, de forma articulada com a Fundação da Criança, políticas de prevenção, proteção e atendimento</p>	<p>Garantia a prevenção, proteção e o atendimento à criança e ao adolescente exposto a risco ou</p>	<p>Executar, em seu âmbito, de forma articulada com a Fundação da Criança,</p>

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL		SECRETARIAS EXECUTIVAS REGIONAIS
	EQUIPES MULTI-DISCIPLINARES	SERVIÇOS
à criança e ao adolescente exposto a risco ou vítima de violência	vítima de violência	projetos e ações de assistência e promoção de crianças e adolescentes na região
Divulgar amplamente o Estatuto da Criança e do Adolescente e os seus direitos, bem como planejar ações e serviços do município dirigidos especificamente a essa população	Viabilizar, de forma articular com entidades da comunidade e com a Fundação da Criança, a divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e os seus direitos, bem como, sobre os serviços disponíveis na região	Divulgar informações à sua clientela sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, sobre os seus direitos, bem como, sobre os serviços disponíveis
Apoiar o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Apoiar os Conselhos Tutelares	
Estabelecer padrões de qualidade e oferecer orientação técnica às Secretarias Executivas Regionais para o atendimento de crianças e adolescentes com necessidades especiais	Dimensionar e garantir a oferta de ensino público obrigatório e gratuito bem como o acesso à outros bens e serviços de competência da Prefeitura, em condições adequadas às crianças e adolescentes portadores de deficiência física, mental e/ou sensorial, na região	Executar os serviços de forma acessível e adequada às crianças e adolescentes portadores de deficiência física mental e/ou sensorial
Definir normas e padrões para os equipamentos sociais ou de uso coletivo que recebam ou em que convivam crianças e/ou adolescentes	Controlar as condições de uso por crianças e adolescentes de equipamentos que os recebam ou em que convivam	Preservar e conservar os equipamentos de uso coletivo sob sua administração
	Promover ações educativas para a preservação de equipamentos de uso coletivo na região	
Promover o acesso da população em geral e das crianças e adolescentes do município, em especial, a equipamentos, ações e serviços de cultura, esportes e lazer	Contribuir para o acesso da população ao instrumental de cultura disponível, incentivando e articulando eventos, programas e manifestações culturais	Administrar equipamentos e atividades de cultura, esporte e lazer
Articular a proposição da política cultural para a Cidade com a Fundação Cultural	Viabilizar, de forma articulada com a Fundação Cultural e com entidades da comunidade, o acesso coletivo e individual de famílias, crianças e adolescentes a equipamentos e atividades de cultura, esportes e lazer	Incentivar a criação de associações de cultura, esportes e lazer, para a população
	Articular com a Fundação Cultural e entidades da comunidade a implantação e articulação de bibliotecas públicas na região	Administrar as bibliotecas públicas
	Coordenar programas e projetos de incentivo à leitura na região	Realizar programas e eventos culturais
	Coordenar campanhas junto à comunidade para ampliar o	Garantir o acesso aos bens culturais sob gestão

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL		SECRETARIAS EXECUTIVAS REGIONAIS
	EQUIPES MULTI-DISCIPLINARES	SERVIÇOS
	acervo regional de bens culturais	municipal aos portadores de deficiência
	Apoiar e/ou realizar eventos que preservem o universo cultural e a memória nacional, bem como elementos típicos da cultura regional	
Fomentar e apoiar as atividades desportivas para a população do Município Planejar, coordenar e executar atividades relativas a desportos no Município	Fomentar as atividades desportivas no âmbito da região Apoiar a comunidade na elaboração de projetos de desenvolvimento dos desportos Promover e/ou apoiar eventos esportivos	Realizar eventos desportivos
	Dimensionar as necessidades de quadras esportivas nos bairros mais carentes Administrar estádios e ginásios municipais Construir quadras esportivas nos bairros mais carentes	Administrar quadras esportivas, incentivando o acesso ao equipamento pela população Executar a política de treinamento esportivo nas unidades municipais de atendimento à população e, especialmente, a crianças e adolescentes
	Promover e/ou apoiar programas culturais e atividades de lazer, em espaços públicos ou comunitários, especialmente destinados a grupos familiares da região com dificuldades de acesso a esses bens sociais	Propiciar a realização de programas culturais e atividades de lazer, em espaços públicos ou comunitários, especialmente destinados a grupos familiares com dificuldades de acesso a esses bens

Referências Bibliográficas

- CARVALHO, M C B Gestão social: alguns apontamentos para o debate in Rico E M e Raichellis R (orgs) Gestão social: uma questão em debate. São Paulo:EDUC-IEE;, 1999
- BAUER, Ruben. Gestão da mudança: caos e complexidade nas organizações, São Paulo: Atlas, 1999
- DOWBOR, Ladislau Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços, <http://www.ppbr.co/Id/Sespaco.html>, 1996.
- DROR, Yehezkel. A Capacidade para governar – Informe do Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999
- FISCHER, Tânia (org.) Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação, Salvador/BA: Casa da Qualidade, 2002

- JUNQUEIRA, L.A. P., INOJOSA, R.M. e KOMATSU, S. Descentralização e Intersetorialidade: A experiência de Fortaleza in El Tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública, UNESCO/CLAD: Caracas-Ve., 1998, p.63-124
- JUNQUEIRA, L.A. P. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde, RAP Rio de Janeiro 34(6):35-45, nov./dez.2000
- KLIKSBERG B O desafio da exclusão – para uma gestão social eficiente Giselda Barroso Sauveur (coord), trad. de Marco Aurélio Nogueira (cap.1,2,4,8), Alberto Aggio (cap.7,9,10), equipe RAP (capi.3,5,6) São Paulo: Fundap, 1997
- MENDES, Eugênio Vilaça. Uma Agenda para a Saúde, São Paulo: Hucitec, 1996
- MORGAN, Gareth. Imagens da organização, São Paulo: Atlas, 2000
- MOTTA, Paulo R. Gestão Contemporânea: a Ciência e a Arte de ser Dirigente, 9a. ed., Rio de Janeiro: Record, 1998
- NADLER, D. & TUSHMAN, M. Projetos de organizações com boas adequações: uma moldura para compreender as novas arquiteturas, In: NADLER, D. A., GERSTEIN, M.S. & SHAW, R.B. Arquitetura organizacional: a chave para a mudança empresarial, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1994
- SANTOS, Milton. Técnica, Espaço e Tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional, 2ª edição, São Paulo: Hucitec, 1996
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade, São Paulo: Companhia das Letras, 2000
- SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia – o lugar da Política, In: PEREIRA, L.B., WILHEIM, J. & SOLA, L. Sociedade e Estado em transformação, São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999
- THIOLLENT, Michel. Pesquisa – Ação nas organizações, São Paulo: Atlas, 1997

Nota

1. Este texto resulta do processo de trabalho iniciado em novembro de 1996, quando, para preparar a gestão do Prefeito Juraci Magalhães (1997-2000), foi concebida a reforma administrativa da Prefeitura do Município de Fortaleza, definida em Lei Municipal em janeiro de 1997 e cuja implementação se deu a partir de fevereiro de 1997. Esse processo teve a assessoria da FUNDAP – Fundação do Desenvolvimento Administrativo, desde a sua concepção até julho de 1997.