

## **DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA**

### **MUNICIPAL NO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DE FORTALEZA.**

Luciano Antonio Prates Junqueira;

Rose Marie Inojosa

Suely Komatsu

#### **RESUMO**

Este trabalho analisa uma experiência de gestão pública, iniciada em outubro de 1996, no Município de Fortaleza (Estado do Ceará, Brasil), que está em pleno processo de implantação. Essa experiência busca promover a mudança do paradigma da gestão burocrática para um modelo de gerência pública. Tendo como elementos orientadores a descentralização e a intersectorialidade, referidos a uma proposta de desenvolvimento, o processo de mudança tem como objetivo que a ação da Prefeitura contribua para ampliar as condições de inclusão social. São abordadas: a concepção da mudança de paradigma, a forma pela qual a organização municipal foi reconfigurada a partir dessa concepção e o estágio atual de implantação. Ao final são discutidas as contradições da mudança de paradigma.

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	3
PARTE I - DESCENTRALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE: UM NOVO PARADIGMA	
1. DESCENTRALIZAÇÃO: UMA OPÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA.....	5
1.1 A descentralização na perspectiva neo-liberal .....	6
1.2 Descentralização e democratização: a perspectiva progressista.....	8
1.3 Descentralização e reestruturação do Estado.....	10
1.4 A permeabilidade do Estado ao cidadão .....	14
2 - DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	17
3 - DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE.....	22
PARTE II - O NOVO PARADIGMA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: O CASO DE FORTALEZA	
4 - A CIDADE DE FORTALEZA.....	27
5 - O PROCESSO DE MUDANÇA: DO DISCURSO À PRÁTICA.....	32
6 - A MUDANÇA DO PARADIGMA ORGANIZACIONAL.....	36
7 - O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E AS CONDIÇÕES DA MUDANÇA.....	46
8 - AS CONTRADIÇÕES DO PROCESSO DE MUDANÇA.....	57
REFERÊNCIAS.....	66
NOTAS.....	70
ANEXOS .....	71

## **INTRODUÇÃO**

A concepção de Estado é um campo de disputas ideológicas que impactam a modelagem do seu aparato, isto é, da pessoa jurídica que lhe dá concretude, que realiza a administração pública.

As reformas administrativas e as mudanças organizacionais no aparato do Estado estão eivadas da ideologia dominante em relação ao que uma dada sociedade espera do Estado em um determinado momento histórico. As mudanças de paradigma respondem a projetos políticos, embora também correspondam ao estado da arte das teorias organizacionais.

Este trabalho tem o objetivo de reportar e analisar uma experiência de mudança organizacional da administração pública municipal da Cidade de Fortaleza, Capital do Estado do Ceará, região nordeste do Brasil.

Trata-se de um processo de mudança datado e localizado, orientado por duas diretrizes: descentralização e intersectorialidade. Esses dois elementos norteadores, por sua vez, estão referidos a um conceito de desenvolvimento calcado na promoção da inclusão social como projeto político.

Este estudo foi dividido em duas partes. Na primeira parte são trabalhadas as diretrizes do processo de mudança e sua referência, buscando precisar os significados e as diferentes abordagens dos conceitos, bem como a sua possível articulação e complementaridade. No Capítulo 1 discute-se a descentralização como uma opção da gestão pública, buscando as suas diferentes leituras nas visões neo-liberal e progressista. Em seguida,

no Capítulo 2 é examinado o conceito de desenvolvimento social vinculado à descentralização. E, finalmente, a articulação entre descentralização e intersetorialidade.

A segunda parte é dedicada à aplicação do novo paradigma aplicado à gestão pública municipal no caso específico de Fortaleza. Para isso, no Capítulo 4 situa-se o município e o caso para, em seguida, reportar-se o processo de mudança, que é objeto do Capítulo 5.

O formato organizacional resultante e os pressupostos teóricos que o sustentam do ponto de vista organizacional são objeto do Capítulo 6, que busca verificar em que medida o processo de Fortaleza reflete tendências atuais de novos formatos organizacionais.

Trata-se, depois, no Capítulo 7, de analisar as condições encontradas para a implementação do processo de mudança.

A análise das contradições da mudança são o tema do Capítulo final, que busca identificar pontos nodais desse processo e questões que podem ser comuns a outras situações com características semelhantes, para cujo equacionamento essa reflexão possa trazer alguma contribuição.

**PARTE I**  
**DESCENTRALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E**  
**INTERSETORIALIDADE:**  
**UM NOVO PARADIGMA**

**1. A DESCENTRALIZAÇÃO COMO OPÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

A descentralização é um dos pressupostos das diversas iniciativas de mudança que ocorreram na gestão do setor social nos últimos vinte anos. No entanto, o conceito varia conforme a concepção do papel do Estado e do entendimento que se tenha da natureza da crise a ser enfrentada.

Apesar da concordância quanto ao significado geral de descentralização como transferência do poder central para outras instâncias de poder, constituindo um processo para um reordenamento do aparato estatal, as diferenças de posição de conservadores e progressistas sobre a finalidade da descentralização, decorrem de concepções distintas do papel do Estado e da sua relação com a sociedade e o mercado. A privatização é o ponto de demarcação entre as duas posições.(Junqueira, 1996)

Enquanto os neoliberais preconizam o Estado mínimo e o mercado como regulador das relações sociais, os progressistas não retiram o caráter de intervenção do Estado, mas concebem uma nova relação Estado e Sociedade.

A descentralização é um processo dialético que se dá em relação ao poder centralizado. Há autores que dizem que há graus de descentralização; no entanto, partindo da idéia de processo, parece mais adequado admitir

formas de descentralização condizentes com uma determinada realidade sócio-política.

### 1.1 A descentralização na perspectiva neo-liberal

A utilização da descentralização, como estratégia de mudança nas relações Estado e Sociedade, teve início nos anos 70, pelos países centrais democráticos, como alternativa à crise do Estado do Bem-Estar Social.

O Estado do Bem-Estar Social foi constituído depois da II Guerra Mundial como uma forma de regulação social, no âmbito de um determinado estágio de desenvolvimento do capitalismo. Expressando-se nas relações entre Estado e Economia, bem como entre Estado e Sociedade, manifesta-se na organização e produção de bens e serviços coletivos públicos ou privados, regulados pelo Estado . Essa concepção keynesiana de Estado que, conforme Habermas (1987:108), teve sua origem nos movimentos burgueses de emancipação, na tradição social democrática, foi adotada em quase todos os países ocidentais pelos mais diferentes partidos políticos que estiveram no poder. Em momentos diferentes, introduziram-se algumas alterações menores no projeto básico do Estado do Bem-Estar Social, sem alterar essencialmente sua concepção original de Estado e da prática estatal (Offe, 1983:41).

Esse modelo de Estado teria ocasionado uma enorme expansão do aparato burocrático para a gestão das políticas sociais, gerando, inclusive, uma acentuada centralização das decisões e comprometendo a sua eficácia.

A crítica neoliberal ao Estado do Bem-Estar, por sua vez, passa pelo padrão de acumulação capitalista e sua concepção da relação Estado e Sociedade, que coloca o Estado como um parceiro, entre outros, nos sistemas de negociação. A mesma crítica neoliberal, ademais, questiona o tipo de intervenção pública na economia previsto no paradigma keynesiano e advoga a desregulamentação da economia para torná-la mais competitiva, uma vez exposta às leis do mercado.

Nessa leitura, o Estado deve reduzir-se a funções mínimas, com competências públicas sendo transferidas para o setor privado, sob a lógica da eficiência e do lucro, excluindo do âmbito do Estado o sistema de políticas sociais, responsáveis, segundo essa visão, pelo déficit público e pelo desestímulo ao trabalho. A ação do Estado na área social deveria restringir-se, sob essa perspectiva, aos programas assistenciais de auxílio à pobreza (Draibe, 1993:90).

A descentralização também é recomendada para reduzir o tamanho do aparato organizacional do Estado, de modo a que ganhe em agilidade e em eficiência na gestão de políticas sociais compensatórias, de modo a atenuar as desigualdades mais aparentes.

Para os neoliberais, portanto, descentralização significa redução do papel do Estado para chegar ao Estado Mínimo, deslocando a força motriz da mudança para o mercado, e de redução da organização que permanecerá cumprindo as funções residuais e gerindo as políticas compensatórias. Entretanto, é preciso se ressaltar que privatização não é descentralização, pois nesse caso há uma passagem integral do bem para a iniciativa privada, que passa a ter controle total sobre ele. Com isso cessa completamente a

responsabilidade do Estado sobre esse bem ou serviço que, em princípio, não será por ele retomada. Assim, apesar de a privatização constituir no discurso neoliberal um dos objetivos da descentralização, conceitualmente não o é.

## 1.2 Descentralização e democratização: a perspectiva progressista

Nos países latino-americanos, a partir da década de 80, a descentralização também ganhou destaque como um meio para reestruturar o Estado e a gestão das políticas públicas de corte social. No entanto, essa discussão ocorreu por ocasião da mudança dos regimes políticos autoritários, que se consolidaram sob alto grau de centralização político-administrativa e de exclusão social.

No contexto de crise política e econômica desses países, a descentralização surgiu como uma possibilidade de democratização do poder, numa concepção diferente da perspectiva neo-liberal.

A associação entre descentralização e democratização assumiu um significado especial na América Latina, ganhando relevância na crítica aos governos autoritários e, particularmente, à gestão das políticas sociais.

Isso ocorreu no Brasil, quando examinadas as instituições que serviam como agentes da intervenção social do Estado, centralizadas e com ações sobrepostas e fragmentadas. Como observa Draibe (1986:17) “no passado recente, não foi tanto a escassez de recursos, antes o padrão distorcido de sua natureza e aplicação, o fator maior de comprometimento das políticas



sociais. (...) A multiplicação de órgãos e programas entretanto não garantiu um formato de política social harmônica e socialmente efetiva”.

De outro ponto de vista, a corrente chamada progressista, ainda que sem ignorar o déficit público, aspira a garantir os direitos sociais do cidadão, uma das conquistas do Estado social. Para esses, o papel que cabe ao Estado desempenhar nesse processo tem de ser preservado, como uma das condições para que se possa atingir o objetivo de igualdade, tendo todos os cidadãos acesso aos serviços básicos de educação, saúde etc. (Cardoso, 1995:D3).

A descentralização portanto, sob uma perspectiva progressista, implica transferir competências com vistas à democratização da administração pública e dos partidos, podendo contribuir para o desenvolvimento de modelos econômicos socialmente mais justos, pela mudança das relações Estado e Sociedade.

A descentralização é, aqui, uma estratégia para reestruturar o aparato estatal, não com o objetivo de que, reduzido, ganhe agilidade e eficiência, mas para aumentar a eficácia das ações das políticas sociais pelo deslocamento, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre as políticas.

O deslocamento do poder de decisão é um meio para democratizar a gestão através da participação, o que aponta para a redefinição da relação Estado e Sociedade. Esse movimento deve ter como horizonte a implementação de políticas que promovam a universalização dos benefícios sociais, de “modo eficiente e equânime” (Cardoso, 1995:D3).

### 1.3 Descentralização e reestruturação do Estado

O Estado intervencionista no Brasil, centralizado e autoritário, com programas sociais atentos a interesses particulares, comprometeu a eficácia dos seus gastos sociais e não beneficiou os mais necessitados. Essa situação acentuou-se com a crise fiscal, a partir da década de 80, e tornou necessário que se repensasse o modelo de desenvolvimento em vigor no país.

Nesse contexto, a reestruturação do Estado pareceu indispensável e a descentralização surgiu como uma possibilidade para que se redefinissem os diversos níveis de intervenção governamental.

A discussão sobre a descentralização no Brasil, como em outros países latino-americanos, apesar da conjuntura diversa, é permeada de um lado pela perspectiva neoliberal, trazida pelos organismos internacionais de financiamento, com vistas a reduzir o gasto público e, de outro lado, pela identificação entre descentralização e democratização.

Apesar da perspectiva neoliberal no debate sobre a descentralização, no Brasil e em outros países latino-americanos, a discussão foi pautada sobretudo pela ótica da política, expressando a exigência de que se estabelecesse um novo contrato social entre o Estado e a sociedade civil.

Um novo pacto requeria que o Estado tivesse perfil democrático, mas que também tivesse suas dimensões reduzidas, visto que muitos de seus poderes e atribuições deveriam ser devolvidos à sociedade civil, territorial e funcionalmente organizada.

Não se tratava de reduzir o Estado com vistas à constituição de um Estado mínimo neoliberal, mas de reconfigurar o Estado; de torná-lo democrático e mais ágil; de redirecioná-lo para atender às demandas sociais e não aos interesses corporativos e burocráticos característicos do Estado autoritário.

Assim, integrada ao processo de superação de uma crise essencialmente política, a discussão da descentralização passou, principalmente, pela discussão da democratização e da participação. E a tal ponto que, em alguns momentos, os termos *descentralização* e *democratização* foram tomados como sinônimos: a descentralização, assumindo valores políticos como a universalização, a equidade, o controle social. Instala-se aqui a utilização da descentralização como uma estratégia de inclusão social.

Contudo, a relação entre descentralização e participação não é de identidade, mas de sinergia. A descentralização inscreve-se como uma condição necessária, embora não suficiente, para desenvolver a participação, para que a população participe da gestão dos interesses coletivos. De outro lado, a participação é fator de viabilização da descentralização.

Borja (1987:48) explora a relação que se dá entre descentralização e sujeitos sociais de um determinado território, na medida em que o “ente descentralizado espera possuir competências e funções decisórias próprias, mas também participar do processo de elaboração, decisão e execução de programas e normas que condicionam sua atuação, podendo inclusive reduzir sua autonomia real”.

A descentralização é uma condição para que as organizações que articulam os interesses dos excluídos possam fazer ouvir a sua voz, buscando garantir igualdade de acesso e, ao mesmo tempo, viabilizar a articulação e implementação de políticas de desenvolvimento de modo a aumentar a equidade, fortalecendo as unidades regionais e sub-regionais e permitindo aos líderes políticos a apreensão dos problemas e prioridades do desenvolvimento (Rondinelli, 1981:139).

A descentralização, considerada como parte do encaminhamento da solução dos problemas sociais, supõe que a transferência de poder venha no âmbito de uma transformação político-administrativa que vise a facilitar o acesso da população aos centros de poder e, conseqüentemente, que vise a atender à demanda social. Uma transformação tão ampla que, em alguns casos, pode exigir que se alterem, inclusive, as condições sócio-econômicas de uma região ou de uma localidade.

Rofman (1990:20) entende que a descentralização político-administrativa ou territorial não se implementa realmente sem liberdades democráticas que garantam o voto popular. Assim, “a descentralização, como um processo de redistribuição do poder de decisão estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais, não terá razão de ser se não vier acompanhada pela presença ativa da sociedade civil, receptora desse processo, para a definição, para o controle e para o acompanhamento das ações estatais descentralizadas”. De fato, o contexto de crise dos Estados nacionais se combina com a emergência de governos locais comprometidos com a cidadania e a democracia.

A descentralização, sob essa perspectiva, aparece como fator relevante para que haja uma participação eficaz, para que o exercício da cidadania seja possível e para que se garantam os direitos sociais. Não tendo esse propósito, no mínimo implícito, a descentralização não chegaria a determinar qualquer mudança na lógica das ações estatais.

Apesar do movimento social, a descentralização tem passado, principalmente, pelo interior do aparato estatal, por demandas de burocratas e de atores políticos como prefeitos, governadores e de intelectuais vinculados a movimentos sociais (Arretche, 1995:12).

Como processo de transferência de poder para pessoas ou grupos, a descentralização contraria interesses, pois esses atores se organizam em torno de competências que lhes atribuem o poder de tomar decisões. Então, nesse processo há efetivamente uma redistribuição do poder decisório, como resposta a uma situação de centralização, resultado de um processo histórico.

A redistribuição do poder também é uma decisão política, denominada de político-administrativa ou territorial, porque não se refere apenas à transferência de atribuição de decisão para outro órgão, como também envolve uma dimensão geográfica ou espacial.

#### 1.4 A permeabilidade do Estado ao cidadão

A descentralização como processo político-administrativo de transferência de poder é fator de democratização enquanto o torna mais permeável às demandas dos cidadãos, através da sua participação no

processo de tomada de decisão. Esse processo tem singularidades, em função da realidade social específica na qual se reproduz. Depende, portanto, da sociedade na qual o processo se desenvolve e das suas organizações, pois, em última instância, são elas que viabilizam a distribuição do poder.

A descentralização não se viabiliza apenas com um reordenamento do aparato estatal. Também não é sinônimo de federalismo e nem de democratização e participação. O processo de autonomia político-administrativa e financeira surge como um meio de “desativar a burocratização do *welfare state* e aprofundar a participação cidadã nas estruturas e processos democráticos aumentando a visibilidade e o controle dos sistemas decisórios” (Fiori, 1995:2).

O conceito de governabilidade permite ampliar a concepção inerente ao processo de descentralização aqui utilizado. Para Barenstein (1994), a idéia de governabilidade permite conceituar os problemas de política e gestão pública através da importância não só da economia política e outros enfoques interdisciplinares, meramente econômicos e quantitativos, mas principalmente através do papel desempenhado pelos fatores institucionais. A partir destes fatores, a existência de sistemas viáveis, eficientes e previsíveis de governabilidade é condição necessária para a execução de políticas de transformação política e social.

A idéia de governabilidade também abarca uma compreensão das tendências atuais de descentralização e devolução do poder de Estado às instituições locais. O atual cenário de prestação de serviços públicos, e portanto, da execução de políticas públicas enfrenta problemas de cobertura,

distribuição, eficiência e qualidade que não são apenas questões administrativas - são aspectos decorrentes do processo de transformação estrutural pelo qual passam a maioria dos países, principalmente os em desenvolvimento. Ampliar a cobertura de serviços públicos, nestas condições, significa necessariamente levar em consideração uma capacitação dos níveis locais - político, institucional, orçamentário e decisório. Além disso, o desafio passa a ter duas dimensões para os governos locais: levar em conta um efeito negativo, quando os governos centrais transferem para os municípios os custos e os problemas de serviços públicos, geralmente quando se vêem incapazes de mantê-los, e outra dimensão, positiva, do efeito causado, em que as próprias comunidades se vêem sensibilizadas para a necessidade de possuir um maior poder de decisão em assuntos desta natureza.

Nesse sentido, quando se transfere poder, transferem-se competências e, conseqüentemente, novas tarefas a serem realizadas. Isso tem diferentes impactos sobre as organizações, dependendo da complexidade das competências transferidas, das suas finalidades e das suas relações com a sociedade.

Esse poder transferido cria espaços de negociação, permitindo tornar o Estado mais permeável ao controle social e capaz de responder com eficácia as demandas da sociedade. Com isso deve surgir uma nova organização, mais flexível e ágil para tomar decisões voltadas e comprometidas com as necessidades dos seus usuários. Esse novo formato do aparato estatal deve ser capaz de ultrapassar os limites institucionais, incorporando conhecimentos e práticas gerenciais condizentes com a

realidade social da população (Motta, 1987:40), para dar conta de uma nova relação Estado e Sociedade. A incorporação dos instrumentos de planejamento e gestão poderá permitir que as políticas sociais desenvolvam ações que possam garantir os direitos sociais do cidadão.

Assim, o processo de transferência de políticas públicas para os níveis locais leva à conclusão de que para efetivar o desenvolvimento sustentado geral, no plano central e no plano local, é preciso melhorar as condições de governabilidade a nível local, fundamental para que estes assumam maiores responsabilidades decisórias e operativas da produção e distribuição de bens e serviços públicos - de forma mais efetiva e com qualidade.

É importante visualizar a descentralização não apenas da ótica dos grupos instalados no poder, ou mesmo dos micropoderes circulares ao poder central, mas dos cidadãos que utilizam dos serviços prestados. Nesse sentido, as transformações que determinam esse processo de transferência de poder necessita ganhar concretude.

O Brasil é um Estado Federativo, cujos entes são a União, os Estados e os municípios. É ao governo municipal, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, que cabe prestar os serviços públicos aos cidadãos. É no espaço local, no município, que os usuários explicitam suas necessidades não satisfeitas e aprendem a se colocar diante dos serviços como cidadãos. A cidadania é um processo de aprendizado, que se atualiza na medida em que as pessoas vão experimentando relações e percebem que seu saber e sua experiência têm importância e são respeitados. Porisso, transferência de poder para espaço municipal e seu deslocamento, nesse espaço, para mais perto do cidadão, é fator de ampliação da permeabilidade



do Estado ao cidadão e, portanto, de democratização e de garantia de direitos.

## 2. DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A descentralização, como deslocamento do poder para níveis periféricos, para instâncias mais permeáveis à influência do cidadão, traz, sobretudo para os municípios, a possibilidade de gerir as políticas sociais como uma forma de garantir os direitos de cidadania, incluindo o acesso a serviços de qualidade e resolutivos. Mas, por si só, não muda o tipo de dominação, de clientelismo, que tem marcado as relações Estado e Sociedade, nos países latino-americanos e, em particular, no Brasil.

As políticas sociais compensatórias, que buscam controlar a acumulação da pobreza para não por em risco a acumulação da riqueza, é que devem ser superadas, a partir de uma nova relação Estado e Sociedade, em que a preocupação não seja a de resolver pontualmente os problemas sociais como carências. A redefinição dessa relação é que permitirá transformar essas carências em direitos (Oliveira, 1994).

Dessa percepção vem surgindo uma articulação estratégica do conceito de descentralização com a noção do desenvolvimento social. Ao deslocamento do poder para os níveis periféricos, de permeabilização do poder de decisão, há que corresponder também uma estratégia de inclusão social.

O conceito de desenvolvimento social é aqui entendido como a ampliação das condições de qualidade de vida e do exercício da cidadania

de uma dada população, com o objetivo de promover o compartilhamento da riqueza material e imaterial disponível em um grupo social, em determinado momento histórico.

De uma forma genérica seria possível considerar como qualidade de vida a garantia do exercício dos chamados direitos de segunda geração, os diretos sociais e econômicos conquistados no século XX a partir do movimento operário e sindical - direito ao trabalho, à saúde, à educação, aos meios de bem-estar social, que tornam reais os direitos formais, conquistados a partir do século XVII (Vieira, 1997).

A tradução desses direitos para o cotidiano do cidadão significa acesso a bens materiais e imateriais que compõem o conceito de qualidade de vida e que variam de acordo com o patamar civilizatório e as condições sócio-econômicas, políticas e culturais de cada nação. Essas são as referências para a definição dos chamados mínimos sociais em cada caso.

A linha divisória da exclusão social está na impossibilidade de um grupo de indivíduos alcançar esse conjunto de mínimos sociais que lhe permita o exercício de sua condição de cidadão, no quadro da comunidade nacional em que essa condição é exercida.

A noção de mínimos sociais refere-se, portanto, a um conjunto básico de itens relacionados aos direitos do cidadão, constituindo um padrão de qualidade de vida que deve estar próximo do padrão de qualidade de vida média presente numa nação.

Desse modo os mínimos sociais não são imutáveis. “Eles tendem a se alterar pressionados pela ação coletiva dos cidadãos, pelo avanço da ciência, pelo grau e perfil da produção econômica, pelas forças políticas etc.

É este conjunto de fatores que move e determina o que denominados padrão de qualidade de vida dos cidadãos.” (Carvalho, 1995:29)

No caso do Brasil, seria possível trabalhar com o elenco de direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, como o conjunto dos mínimos sociais a serem garantidos a toda a sociedade, que incluem: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Esse elenco diria respeito à variedade da composição dos mínimos sociais. Outras variáveis precisam ser consideradas: a quantidade - isto é, quanto de cada item constitui o mínimo, por exemplo, quantos anos de escolaridade, a abrangência, isto é, “quem são os destinatários das prestações capazes de eliminar a condição negativa descrita como posição inferior ao mínimo” e, o status, que diz respeito a que título a quantidade considerada básica é assegurada.(Martins, 1997)

O conjunto de itens que compõem um padrão básico de qualidade de vida supõe que o segmento da sociedade que o define já conquistou esse padrão e pode mesmo identificar seus limites ou estágios (básico, médio, superior). Então, o padrão básico - os mínimos - pode, por suposto, ser suportado pela sociedade, do ponto de vista econômico e político, pois está em relação a um padrão que é usufruído até o seu limite superior. A questão, portanto, é a desigualdade do usufruto. Como afirma Martins (1997) “os mínimos requerem decisão”. Uma sociedade eticamente solidária terá maior prontidão para sustentar o custo da garantia dos mínimos a todos, ainda que pela redistribuição do usufruto do padrão superior. A sociedade onde a classe dominante estiver preocupada apenas em garantir a sua estabilidade

e condições de acumulação o fará com maior parcimônia, independentemente de quanto custa.

O poder municipal, no Brasil, tem como competência organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. O exercício dessas competências tem relação direta com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos.

No espaço de governabilidade do Poder Executivo Municipal, através das Prefeituras, está o provimento de serviços que dizem respeito aos itens básicos de qualidade de vida, tais como o ensino básico e pré-escolar, a saúde e o desenvolvimento urbano.

No entanto “a ação dos governos locais, no campo da promoção do desenvolvimento, é sabidamente limitada por duas causas principais: o seu restrito poder de intervenção em fatores vinculados diretamente à economia mundial e nacional e a falta de recursos para investimento”, mas, apesar disso “o processo de democratização dos governos locais no Brasil, ainda incipiente, tem demonstrado que os governos locais podem assumir algumas tarefas que contribuam para romper circuitos fechados de acumulação e gerar emprego e renda” (Dowbor, 1996:29).

Desse modo, para além da prestação de serviços que, historicamente, compunham as atribuições municipais, como vias públicas, limpeza, iluminação, trânsito, “os municípios começam a enfrentar o desafio de atender urgências sociais que ultrapassam as limitadas e pontuais intervenções que no campo do social desenvolviam anteriormente. Os problemas de habitação, saúde, educação, emprego, alimentação etc.

começam a constituir matéria cotidiana de atenção municipal” (Marsiglia, 1996:69).

Essa nova abordagem, voltada para o desenvolvimento social e para a garantia dos mínimos sociais a todos os cidadãos, começa a exigir uma interferência intencional e monitorada nas questões que estão no espaço de governabilidade da Prefeitura, demandando a identificação de problemas dos grupos populacionais em relação a padrões de qualidade de vida e requerendo ações que articulem saberes e experiências de diversos campos do conhecimento.

Para isso, a organização do trabalho tradicional do ente que realiza a administração local mostra-se inadequada. A organização da Prefeitura é tradicionalmente verticalizada e piramidal. Essas características dificultam o reconhecimento do cidadão como sujeito - e não objeto de atuação - bem como de suas necessidades e expectativas, moduladas pelo perfil territorial e do meio-ambiente onde vive e das condições sociais peculiares a cada grupo da população, como renda, escolaridade etc.

### 3. DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE: UM NOVO PARADIGMA

A estrutura dos três níveis de governo no Brasil, como em outros países, é setorializada, significando uma organização que reflete a especialização de saberes, funções e modos de intervenção.

Às políticas econômica e social correspondem uma segmentação de áreas de intervenção, bastante independentes, configurando uma

organização de trabalho à qual corresponde uma estrutura organizacional verticalizada e setorializada.

O Poder Executivo do Governo Federal é organizado por Ministérios, cada qual cuidando de uma política setorial - Ministério da Saúde, da Educação, da Previdência etc. Isso se repete com as Secretarias de Estado que compõem a estrutura dos governos estaduais e chega, do mesmo modo, ao governo municipal, com as respectivas Secretarias Municipais setoriais. Os Ministérios e Secretarias atuam de forma paralela sob coordenação dos governantes e de órgãos ou colegiados constituídos para esse fim.

Essa lógica de operação do Estado responde melhor à especialização do saber e às corporações profissionais do que às necessidades e expectativas da população à que as ações e serviços se destinam.

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os 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. Conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras. O planejamento tenta articular as ações e serviços, mas a execução desarticula e perde de vista a integralidade do indivíduo e a interrelação dos problemas.

Torna-se muito difícil, com esse modelo de operação fragmentado, promover condições de inclusão social que não passem por itens isolados, mas por um conjunto de direitos relacionados entre si. O alcance de uma condição isolada, além de mais difícil, não promove a inclusão dos indivíduos e, freqüentemente, perde até o seu próprio impacto. A merenda escolar, por

exemplo, foi introduzida na política de educação para garantir que o educando tivesse condições básicas de acompanhamento escolar e, hoje, é inevitável trabalhar a questão do emprego da criança e do adolescente, ou não será possível controlar a evasão escolar, ainda que se multipliquem as escolas.

Não obstante, os profissionais que entregam os serviços diretamente à população percebem e denunciam, seguidamente, os efeitos perversos da fragmentação das políticas sociais. A professora vê que seu trabalho perde efetividade se a criança que está sob seus cuidados além de não ter 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 porque sua moradia não tem saneamento, porque há um depósito de lixo nas proximidades etc. Só que nem a professora nem o médico têm, nas organizações tradicionais setorializadas, condições de encaminhar efetivamente esses problemas, de canalizar essas necessidades e demandas, que são de áreas distintas da administração pública.

Contrapõe-se à setorialidade uma nova lógica que se refere basicamente à população, re-conhecendo os indivíduos e grupos da população, considerando as suas condições peculiares de vida. As prioridades, nesse caso, são definidas a partir de problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores. Essa proposta supõe a articulação dos dois eixos: descentralização e intersetorialidade.

Intersetorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social.

Os conceitos de intersectorialidade e descentralização aproximam-se, na medida em que este último é compreendido como a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos e o primeiro diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada. Ambos devem considerar as condições territoriais, urbanas e de meio-ambiente dos micro-espacos que interagem com a organização social dos grupos populacionais.

Assim como descentralização não é sinônimo de democratização, mas um meio de viabilizá-la, a intersectorialidade não é um fim e nem irá, por si, promover o desenvolvimento e a inclusão social, mas é um fator de sua viabilização enquanto ação do Estado.

A articulação de ambos - descentralização e intersectorialidade, referidos ao processo de desenvolvimento social, constituem um novo paradigma orientador da modelagem de gestão pública.

A população não é homogênea. Nem nas necessidades nem nas aspirações. Para interferir, respeitando e atendendo as suas peculiaridades, é preciso estabelecer critérios para comparar grupos populacionais entre si e em relação a padrões de qualidade e permitir o estabelecimento de objetivos



e metas que promovam a qualidade de vida, através do acesso a bens materiais e imateriais disponíveis na sociedade contemporânea.

Essa nova lógica deve viabilizar a identificação dos problemas e potencialidades dos grupos populacionais em relação a padrões de qualidade de vida, considerados a partir dos direitos de cidadania, e promover a interferência, transdisciplinar, holística, intencional e monitorada, nas questões que estão no espaço de governabilidade do poder público municipal e, particularmente, das Prefeituras.

No município, como espaço definido territorial e socialmente, é que se concretizará a integração e a ação intersetorial. Essa interação pode ser construída através de um processo dinâmico entre os sujeitos, mediada por novos paradigmas, que devem informar a mudança das instituições sociais e de suas práticas. Esse processo de construção é também de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, da sua consciência e dos seus direitos de cidadão a uma vida de qualidade.

Uma lógica intersetorial de organização e atuação deve referir-se basicamente à população, considerando as suas formas e condições peculiares de organização. Assim as prioridades não serão setoriais, mas definidas a partir de problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores.

A articulação da descentralização e intersetorialidade permite o estabelecimento de redes regionais de ação social (Junqueira, 1994), orientadas por planos específicos e integrados para cada grupo populacional, numa dada região, visando atender às suas peculiaridades. Essas redes não só podem integrar os diversos equipamentos públicos existentes em um

dado espaço geográfico, como incluir outros parceiros autônomos da sociedade civil, organizações não-governamentais, conselhos e espaços de interlocução, de modo a potencializar os resultados para um dado grupo populacional.

Para implantar uma nova lógica de trabalho no aparato de um governo, no entanto, é preciso decisão política, pois implica fraturar a velha moldagem que reflete, na organização municipal, uma determinada estrutura de poder.

## **PARTE II**

### **NOVO PARADIGMA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: O CASO DE FORTALEZA**

O Governo da Cidade de Fortaleza (CE) eleito em 1996, para a gestão de 1997 a 2000, assumiu a decisão de realizar a gestão pública municipal sob um novo paradigma, de modo a viabilizar o projeto político escolhido pela população no primeiro turno das eleições municipais.

A reforma administrativa da organização da Prefeitura Municipal de Fortaleza distancia-se das fórmulas das reformas administrativas de caráter neo-liberal, que giram em torno do tamanho do aparato do Estado e da eficiência desvinculada da eficácia. Trata-se de uma reforma referida à questão do desenvolvimento social e da inclusão e que tem por elementos orientadores a descentralização e a intersectorialidade.

Para que o leitor possa situar a experiência de Fortaleza, o item subsequente alinha algumas informações básicas sobre a Cidade. Em seguida é relatada a mudança organizacional produzida em Fortaleza nesses primeiros seis meses de governo e analisadas as condições de sua implementação.

#### 4. A CIDADE DE FORTALEZA

Fortaleza é Capital do Estado do Ceará, que fica na região Nordeste do Brasil, limitando-se, ao norte, com o Oceano Atlântico. O Município de Fortaleza ocupa uma área de 336 km<sup>2</sup> e tem cerca de dois milhões de habitantes.

A Cidade é um polo político-administrativo, comercial, cultural e turístico de expressão regional e um centro portuário-industrial. Tem três universidades, cerca de três mil e novecentas indústrias, atuação nos setores de construção civil, têxtil, vestuário, calçados e alimentos e, aproximadamente, trinta e cinco mil estabelecimentos comerciais.

Durante o período de regime autoritário (1964-1985) o processo de expansão da Capital cearense recebeu injeções financeiras dos cofres da União ou de empréstimos externos. A crise econômica dos anos 80 deixou a Cidade enredada na rolagem das dívidas e no pagamento de seus encargos. “O processo de centralização tributária nas mãos do Governo Federal gerou sérias distorções, ampliando ainda mais a dependência econômica do município em relação às altas instâncias do poder.” ( Souza et al., 1995:87) As duas principais fontes de receita da Prefeitura procediam do Imposto

sobre Circulação de Mercadoria e do Fundo de Participação dos Municípios, dependendo do repasse dos governos estadual e federal. Os recursos diretamente arrecadados pela municipalidade, como impostos sobre serviços, predial e territorial urbano, pouco representavam no conjunto de receitas. À crise econômica, a exemplo dos demais governos municipais, somava-se a crise política.

A Cidade voltou a eleger seu prefeito em 1985, no bojo da redemocratização do país, que também deflagra o processo de descentralização de competências acumuladas no governo federal durante o período autoritário e de resgate da federação. A Constituição de 1988 reafirma a autonomia municipal como ente federado e aponta para a municipalização da gestão de políticas sociais até então centralizadas no governo federal e nos governos estaduais.

Nas duas últimas décadas a Cidade sofreu um processo de crescimento acelerado, com a duplicação da população do município, a ocupação desordenada de espaços e a expansão e o adensamento de favelas em sua periferia. Quase quarenta por cento da população urbana do Estado do Ceará, que tem 184 Municípios, vive em Fortaleza.

Com o crescimento da Cidade e as dificuldades de superação das distorções econômicas e políticas engendradas no período autoritário, os contrastes sociais e os índices de pobreza também se expandiram. Isso é refletido, por exemplo, na existência de mais de vinte e cinco por cento de famílias sem renda mínima, segundo o Mapa da Criança do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e um terço da população total do

Município vivendo em favelas, segundo o Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE).

“No que se refere às condições de saneamento básico, a infraestrutura existente apresenta déficits de atendimento notadamente no que diz respeito ao esgotamento sanitário. Apenas 16,5% dos domicílios dispõem de rede pública, que se localiza em área restrita da cidade, mais precisamente na área central, parte do Bairro da Aldeota e nos conjuntos habitacionais, onde há soluções locais.” (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1994: 21)

A exposição desses grupos populacionais aos riscos que afetam a saúde delinea um perfil epidemiológico aonde ainda predominam doenças infecciosas passíveis de controle e prevenção. “As diarreias sempre foram um sério problema em Fortaleza, estando entre as primeiras causas de mortalidade infantil, devido às deficientes condições de saneamento básico, higiene e educação da população.” (Rouquayrol et al., 1996:85).

Dados de outubro de 1994 indicam que mais de oitenta e sete por cento da população de 10 a 14 anos tem, no máximo, o primeiro grau incompleto e os dados apontam que cerca de quatro por cento da população infanto-juvenil permanece analfabeta. (COMDICA, 1995:16).

De acordo com documento publicado pelo SINE-CE, referente a pesquisa de Desemprego e Subemprego, em outubro de 1994, mais de quarenta por cento da população ocupada no Município de Fortaleza, segundo dados da mesma época, ganha até, no máximo, um salário mínimo, enquanto os que ganham mais do que dez salários mínimos são apenas dois e meio por cento (apud COMDICA, 1995 :40-41)

A comparação dos diferentes tipos de informações sobre a Cidade expõem as contradições sociais que ela vive.

“O crescimento urbano não planejado, associado à exclusão social produz uma cidade que “amontoa” sua população em espaços destituídos de equipamentos e serviços básicos, em moradias subumanas e, dentro desse quadro, deixa parte expressiva desse contingente fora do mercado de trabalho.” (COMDICA, 1995: 5). Ao mesmo tempo, Fortaleza ostenta a terceira maior taxa de crescimento econômico do Brasil (2,73%).

Pesquisa do IBOPE realizada em meados do mês de junho de 1996, perguntou aos eleitores de Fortaleza quais problemas o prefeito a ser eleito em outubro de 1996 deveria tentar resolver em primeiro lugar. “Pelas respostas dos eleitores o principal problema de Fortaleza é a falta de moradias, com 15%. Logo em seguida reclamam os eleitores da falta de escolas, com 11% e da questão dos menores abandonados, com o mesmo percentual. Falta de médicos e de hospitais, segurança pública, falta de professores, falta de rede de esgoto são os outros que antecedem os demais, de menor significação.” (Diário do Nordeste, 22 de junho de 1996, p.4)

O Prefeito da Cidade de Fortaleza, Juraci Vieira Magalhães<sup>i</sup>, eleito para o período de 1997-2000, já havia governado a Cidade de 1990 a 1993. As prioridades de seu governo, defendidas na campanha eleitoral, são habitação, emprego e renda, educação e saúde.

Considerando que a organização da Prefeitura de Fortaleza, centralizada e setorializada, não lhe permitiria viabilizar o projeto de governo e as prioridades, referidos a uma proposta de desenvolvimento e inclusão

social, logo ao assumir o cargo, o Prefeito apresentou à Câmara o Projeto-de-Lei para a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza.<sup>ii</sup> Sua Exposição de Motivos dizia:

“A Cidade é um organismo vivo, é uma realidade social dinâmica, em permanente mudança. É essa realidade em mutação que o Poder Municipal tem de administrar por delegação dos cidadãos. Com os recursos disponíveis, deve proporcionar condições para melhoria de vida da população da cidade. Esse conceito de qualidade de vida deve incorporar a infra-estrutura necessária para que a população da cidade possa viver e trabalhar. Isso implica obras viárias, transporte, habitação, limpeza pública, proteção ao meio-ambiente e na oferta de serviços que garantam o acesso à educação, saúde, cultura, lazer e alimentação, para melhoria das condições de vida da população. A Prefeitura de Fortaleza tem procurado realizar essa tarefa, inclusive buscando identificar estratégias que proporcionem aos grupos mais fragilizados e desvalidos da população níveis de vida compatíveis com os direitos básicos da cidadania. (...) Esta proposta de mudança da organização da Prefeitura que ora encaminhamos para a consideração da Câmara Municipal visa garantir ao cidadão acesso aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua. Para isso partimos de dois pressupostos:

- da descentralização, como um meio de levar as decisões para junto do cidadão, tornando a organização pública mais permeável às suas demandas e opiniões (...);
- da intersetorialidade, porque as necessidades dos cidadãos não são estanques e, se o consumo dos serviços públicos for planejado

de forma integrada e articulada, poderá superar a fragmentação que até então tem caracterizado as ações das políticas sociais.(...)”

(Exposição de Motivos do Projeto-de-Lei enviado à Câmara Municipal de Fortaleza, 2 de janeiro de 1997)

Esse projeto, que a Câmara Municipal de Fortaleza aprovou, deflagrou o processo de mudança organizacional da Administração Municipal de Fortaleza.

## 5. O PROCESSO DE MUDANÇA: DO DISCURSO À PRÁTICA

“Os resultados positivos das ações do governo local sobre o desenvolvimento dependem, inicialmente, de uma atitude de compromisso com o desenvolvimento local que presida o governo. É essa postura que possibilitará que o governo local articule a mobilização de capacidades locais. Esta, por sua vez, configura um processo que poderia ser chamado de “reengenharia social”, no sentido de que altera a dinâmica social.” (Dowbor,. 1996:41)

A vontade de mudar foi claramente expressa na Exposição de Motivos do Projeto de Lei encaminhada à Câmara Municipal logo no início da gestão, e foi sendo reiterada no processo de defesa junto ao Legislativo e à sociedade, que foi conturbado. O noticiário da imprensa local, através dos Jornais Diário do Nordeste, O Povo e Tribuna do Ceará, durante o mês de janeiro de 1997, permite observar os embates entre a vontade política do governante e dos representantes do legislativo. Nos debates ocorridos na Câmara estiveram presentes representantes de corporações dos



funcionários públicos municipais, que se sentiam ameaçadas com a reforma, já que ela implicava a extinção de órgãos setoriais e na criação de novos órgãos.

Garantidos os votos necessários à aprovação do projeto na Câmara, foi sancionada a Lei n.º 8000, de 29 de janeiro de 1997, que oficializou a reorganização e, mais do que isso, explicitou como finalidade da organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza:

“I - garantir o acesso do cidadão aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua,

II - ampliar a efetividade das ações realizadas pelo governo municipal e a responsabilização de seus agentes, mediante transparência, moralidade e descentralização da gestão municipal.” (Artigo 2º da Lei 8000/97)

A formalização da reorganização expressa, em linguagem organizacional, a concepção da mudança. O leitor pode observar a diferença entre as duas estruturas organizacionais da Prefeitura - a antiga e a da reforma - nos Anexos I e II, ao final do texto.

O primeiro critério da reorganização foi geográfico. Diz respeito à descentralização do poder para mais perto da população. Considerando o município como um macro-espaço é possível identificar regiões que agregam micro-espaços - bairros, que têm suas características peculiares. As condições territoriais, urbanas e de meio-ambiente dos micro-espaços interagem com a organização social dos grupos populacionais que ali vivem e/ ou trabalham. Essa interação gera demandas e necessidades específicas.

Foram delineadas, a partir de critérios populacionais e da dinâmica da Cidade de Fortaleza, seis regiões, cada qual com aproximadamente 350 mil

peessoas. Porisso foram criadas seis Secretarias Executivas Regionais, cada qual com “a finalidade de proporcionar condições para a melhoria da qualidade de vida da população da região sob sua gestão, prestando os serviços municipais, identificando e articulando o atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais, considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano e peculiaridades sociais, tanto no que diz respeito ao desenvolvimento territorial e ao meio ambiente como ao desenvolvimento social.” (Artigo 13 da Lei 8000/97)

De forma matricial, o corte geográfico pode ser combinado com cortes que identifiquem, nesses grupos populacionais, sub-conjuntos sensíveis a determinadas ações e serviços peculiares, tais como: segmentos por faixa etária - como crianças e adolescentes, por forma de agregação social - como famílias -, e por ocupação - como trabalhadores dos setores formal e informal. Os sub-conjuntos não são mutuamente excludentes, mas cumulativos (Anexo III, matriz da ação intersetorial).

Essa matriz se reflete na organização da administração municipal resultante, que deve operar combinadamente no macro e no micro-espacos, considerando os sub-conjuntos definidos, na sua totalidade, em relação à população do Município - quando estabelece padrões de qualidade, prioridades e políticas - e nas peculiaridades observadas no micro-espaco - quando estabelece metas, realiza ações e presta serviços.

Cada Secretaria Executiva Regional tem duas Gerências, uma de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e outra de Desenvolvimento Social, de modo a viabilizar, do ponto de vista organizacional, uma atuação intersetorial em relação à população da região e seus sub-conjuntos.

Para atuar no macro-espço, isto é, considerando toda a população, em todo o território foram criadas três Secretarias de caráter articulador: Secretaria de Ação Governamental, Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e Secretaria de Desenvolvimento Social. No apoio administrativo e gestão de meios e recursos permaneceram as Secretarias de Administração e das Finanças.

Todas as Secretarias têm o mesmo nível hierárquico, não havendo relação de subordinação entre elas, resultando em uma estrutura horizontalizada.

É através das Secretarias Executivas Regionais que o centro das relações entre o governo municipal e o cidadão desloca-se para o âmbito local. Nelas a reorganização do trabalho na perspectiva intersetorial busca viabilizar que ocorra uma nova relação entre o munícipe - como sujeito de direitos - e os agentes do poder municipal, considerado as peculiaridades dos grupos populacionais e do espaço onde eles vivem. Às Secretarias Executivas Regionais cabe 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. Elas 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.

O que essa lógica de organização pretende é que a escola não se limite ao ensino, o serviço de saúde não se limite ao atendimento da

intercorrência ou a ação preventiva, nem o ginásio de esporte a oferecer seu espaço e equipamentos. Cada serviço sediado numa dada comunidade deve compor a rede de ação social. Desse modo, a escola deve se preocupar também com a identificação das necessidades de suplementação nutricional e o serviço de saúde 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.

Em de maio de 1997, todas as novas Secretarias estavam instaladas e em funcionamento, dando início efetivo ao processo de mudança.

## 6. A MUDANÇA DO PARADIGMA ORGANIZACIONAL

O que torna o processo de reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza particular dentro da perspectiva organizacional é sua proposta de mudança de paradigma de gestão pública através da alteração da lógica de organização de seus serviços, concretizado através de um novo desenho, um novo formato organizacional.

Um ponto importante na análise do processo deve estar no questionamento de até que ponto novas formas estruturais podem induzir a novos padrões de comportamento e desempenho organizacionais - principalmente em tratando de organizações públicas.

Alguns aspectos condicionam e modelam as organizações. Segundo Nadler, Gerstein e Shaw (1994), a “forma organizacional é produto complexo da história, estratégia e circunstâncias ambientais”.

Sabemos que historicamente, as organizações tendem a se estruturar em torno de uma lógica funcional e hierarquizada - ou seja, com poderes definidos e formalizados, processos de trabalho fracionados, excesso de normas para controle e coordenação, e comunicação interna difusa - e este é o formato organizacional, público ou privado, mais comumente encontrado.

É preciso distinguir entre o que é encontrado com mais frequência como formato organizacional e as tendências atuais quanto ao que seria um formato mais adequado às requisições da sociedade contemporânea. Esse distanciamento destaca que a ausência de algumas “posturas organizacionais”, de flexibilidade e agilidade levam as organizações à uma estrutura vertical, setorializada e formal. São as organizações do tipo máquina, segundo Mintzberg e Quinn (1991), onde a ênfase é dada na existência de uma estrutura formal, de regras e controles, que dão aos dirigentes a sensação de maior controle sobre processos e pessoas. O que leva à preferência por este tipo de estrutura tradicional é uma natural inércia tendente à manutenção do estado das coisas, aliada à busca de maior segurança e conforto, encontrada na formalidade, que evita surpresas e a necessidade de adaptação, que sempre demandam energia e gastos adicionais. Trata-se da “armadilha dos hábitos” de que nos fala Motta (1990).

São estas as condições que na maioria das vezes acabam por definir o modo como se estruturam itens fundamentais em uma organização, como os processos produtivos, sistemas administrativos, de informação, formas de subordinação e controle, e a capacidade e características de seus recursos humanos, em suas atitudes e valores.

Esta organização funcional é essencialmente voltada para dentro: mudar sua lógica significa modificar seu projeto de construção e o material humano, cultural e informacional de que é constituído.

Em contraposição a esta inércia organizacional, Tomasko (1994) destaca uma tendência que tem se sobressaído no desenho moderno de novas organizações: poucas barreiras internas e externas, ou seja, o mínimo de planejadores e executores, funções e divisões, e o máximo de interação com seu ambiente externo.

Esta tendência é resultado principalmente das mudanças rápidas do mundo atual, que influi na performance de processos produtivos e gera a necessidade de respostas rápidas para atender a padrões sempre mutáveis de comportamento e de demanda do público.

Os reflexos deste cenário de transformações, intensificado a partir da última década, se evidenciam nos esforços feitos para otimizar a administração através da revisão de processos de negócios e de modelagem de funções. Os exemplos mais evidentes são os processos de reengenharia e arquitetura organizacional e a importância da tecnologia da informação. A ênfase hoje está no atendimento ao usuário/cliente, em voltar o foco da organização ao cliente.

Nesse sentido, a tecnologia da informação é um material construtivo importante, um instrumental que permite uma organização ter lateralidade - remodelar-se horizontalmente, ganhando flexibilidade e aptidão de se construir e se manter. A horizontalidade nesse sentido tende a excluir níveis intermediários, mas não exclui a hierarquia. Além disso, algumas condições

devem ser garantidas para a construção de estruturas horizontais em organizações, como:

- direcionamento, que significa focalizar a estrutura em direção ao atendimento de seus usuários específicos;
- escala, que diz respeito à definição do tamanho da organização, medida não só pelo seu número de funcionários, mas pelo seu grau de fragmentação;
- permeabilidade, isto é, assegurar que as informações e idéias sejam capazes de fluir ao longo da estrutura, que devem para isso serem permeáveis internamente e ao mundo exterior;
- fluidez, que significa privilegiar o fluxo da informação<sup>iii</sup>.

As organizações e suas diferentes estruturas foram sendo construídas em função do tipo de ambiente e demandas que deveriam atender - de organizações celulares, familiares, passamos a estruturas divisionais complexas. O contexto dinâmico de hoje indica a importância de uma organização ser cada vez menos vertical, muito mais orgânica, para que possa se repensar internamente para responder a demandas cada vez mais complexas. E, na busca desta organização voltada às respostas ágeis e às mudanças ambientais, muito se tem discutido sobre a necessidade de eliminar a hierarquia e a estrutura, o que a tornaria idealmente flexível. Entretanto, esta posição radical não deve ser a preocupação mais importante de uma organização (é preciso lembrar que a horizontalidade tira níveis, e não a hierarquia). A estrutura inclusive delimita responsabilidades, e isto é importante para seu direcionamento, enquanto otimizador de capacidades; ela também fornece o contexto para definição de comportamentos - e isto é

importante, pois definir estrutura pela sua funcionalidade pode ser uma armadilha, pois elas se enrijecem e podem se desatualizar rapidamente.

Também não podemos esquecer que a organização é um complexo processo de interação humana - o projeto, o desenho de uma organização é apenas parte do processo de sua construção. Deve-se buscar a harmonia entre a estratégia da organização (sua missão) e os indivíduos que nela trabalham. Desta harmonia surge uma maior eficácia de sua ação.

O que podemos perceber é que as características das organizações do futuro estão apontando para a organização em rede de parcerias, o trabalho em equipes autônomas, de alto desempenho e transitórias, a necessidade de aprendizado constante a nível organizacional e pessoal e a ponderação entre medidas de desempenho funcional de curto e longo prazo.

O que faz uma organização estar hoje em equilíbrio é a consistência de seus blocos construtivos: tecnologia da informação dimensionada de forma adequada, coerência e excelência dos recursos humanos, conhecimento tecnológico empregado - e o formato organizacional acaba sendo uma consequência da adequação dos blocos escolhidos. Isto porque, estruturas organizacionais são sistemas com interdependência interna. Para serem eficientes e eficazes, devem ser capazes de responder e gerar estímulos, encontrar equilíbrio, focalizar suas metas e se adaptarem às mudanças - respostas rápidas às alterações ambientais. Modelar o “espaço comportamental” pressupõe algumas tarefas básicas, como a criação de oportunidades para a ação (delegação de poder), ao mesmo tempo que se definem as limitações à ação, e projetar o espaço de informação, que define



o conhecimento, que surge de sua experiência na solução de problemas e a especialização da organização.

Internamente, é fundamental reintegrar o processo produtivo - ou seja, reagrupar atividades em torno de conhecimentos, e não sobre as partes de um mesmo processo; Tomasko (1994) cita a necessidade de prover o trabalho de profundidade (conteúdo e substância), flexibilidade (empregados com várias funções) e autogerenciamento (possível pelo aumento qualitativo do conteúdo e do processo inteligente - auto-regulação). Neste contexto, o trabalho em equipe é uma tendência natural, pois são mais criativas e produtivas que o resultado gerado pelo esforço individual. A agilidade é a grande ferramenta para permanência no mercado. Retirar barreiras, internas e externas, que facilitem o fluxo de trabalho, a geração de novas idéias e um contato mais próximo ao cliente, passa a ser uma questão de sobrevivência.

As organizações devem desempenhar funções para as quais foram projetadas. Uma organização funcional se voltar para o cliente não é tarefa fácil, pois seu foco é interno. Uma simples reestruturação não altera seu funcionamento, sem que tenha se visto a adequação de sua missão e estratégia ao contexto atual. As revisões periódicas na organização são importantes para satisfazer as exigências mutáveis da situação e das pessoas

A eficácia e a efetividade constituem preocupações importantes dos dirigentes contemporâneos, sejam públicos ou privados, pois o contexto de alterações muito rápidas, aliado a um contexto global de crise econômica geram, entre outras coisas, um aumento da demanda da população (principalmente da mais destituída de meios) por serviços ofertados pelo

Estado. Esta busca tem levado gestores públicos a buscarem mecanismos que possibilitem não só otimizar os recursos existentes, dando maior e melhor resposta a esses serviços, mas principalmente a integração das áreas prestadoras de serviços através de um novo formato para as estruturas da máquina pública do município, dotando-a de uma estrutura mais ágil e permeável ao controle e atendimento das demandas dos munícipes.

Retoma-se, do ponto de vista organizacional, a diretriz da intersectorialidade que informa o modelo de Fortaleza, na medida em que essa nova lógica pretende viabilizar a identificação do perfil dos grupos populacionais do município em relação a padrões de qualidade de vida, considerados como inerentes ao resgate e à construção da cidadania.

A atual tendência de crescimento das necessidades sociais em uma sociedade pós-capitalista, segundo Drucker (1993), é que primeiro elas se voltem para o atendimento aos desamparados, incapacitados e excluídos e no desenvolvimento de serviços que visem mudar a comunidade e as pessoas. Também Drucker alerta que com os novos padrões de produtividade e a tecnologia da informação, mudanças fundamentais na estrutura das organizações estão surgindo. Os próprios conceitos de Estado e governo estão mudando e a cidadania adquirindo uma nova dimensão, significando hoje a disposição existente em contribuir para crescimento e melhoria do país, e não mais apenas afeitos ao conjunto de direitos e obrigações já cristalizados. Restaurar a cidadania é fundamental e estratégico para os governos.

Nesse sentido é interessante observar que, pouco depois do início do processo de reforma administrativa em Fortaleza, o projeto de lei que dispõe

sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 1988, enviado à Câmara em 11 de abril de 1977, já explicita como prioridades da Administração Municipal:

“I - quanto aos públicos a serem assistidos:

- a) mulheres chefes de família
- b) crianças e adolescentes
- c) famílias carentes”

Priorizar a população excluída ou em risco de exclusão reitera os pressupostos que informaram a reforma, de modo que ela aponte para uma verdadeira transformação na relação entre o Estado e a Sociedade.

Considerando a relação empregado-empregador, a descentralização, transferindo poder do nível central para os periféricos, tem sido preconizada como um importante instrumento para viabilizar a participação não só dos usuários mas também de funcionários gestão de organizações - pois os corresponsabilizam pelos resultados. Drucker afirma que as organizações na sociedade pós capitalista são fatores desestabilizadores da sociedade/comunidade em que atua; e que a descentralização tem sido uma das implicações geradas pelas mudanças constantes, pois ela precisa operar na comunidade e ser capaz de tomar decisões mais rapidamente, baseadas na sua proximidade com o mercado, tecnologia, ambiente, fatores demográficos etc.

A estratégia de implantação e o planejamento organizacional buscou redimensionar as capacidades e o processo de trabalho existente na Prefeitura, visando adequá-la às demandas de sua missão, para depois

reformular a estrutura em função deste redimensionamento, expresso no rearranjo das “caixas” no organograma.

Resta, finalmente, uma questão muito importante, que é repensar o modo de administração do trabalho, ou seja, a melhoria dos processos básicos utilizados na administração.

A reforma da Prefeitura aponta para a necessidade do provimento de autonomia e competência para seus agentes sejam capazes de realizar o atendimento integral das necessidades dos cidadãos. A reforma buscou organizar privilegiadamente as Secretarias que trabalham atividades finalísticas, voltando-as para a inovação, para o abandono sistemático do que estava definido, estabelecido, rotineiro - e inserindo a possibilidade de criar o novo. Entretanto, gerenciar a inovação implica que essas idéias novas sejam coletivizadas e institucionalizadas, de modo a que a inovação torne-se um projeto comum, um processo compartilhado pelos atores da organização.

Esta coletivização/socialização das novas estruturas, e mais, da nova forma de trabalho intersetorial e local, cria de imediato grandes dificuldades. Os processos de mudança naturalmente enfrentam resistência nas organizações, e este não poderia ser diferente.

O avanço da proposta também está em não apenas se realizar uma racionalização administrativa de estrutura e processos, mas modificar a forma de atuação da Prefeitura, sua lógica de funcionamento. A população que procurar uma Secretaria Executiva Regional deverá ser atendida, qualquer que seja a sua demanda, quer ela vá buscar informações sobre a escola mais próxima, o hospital da região ou ainda a aprovação de seu alvará de construção. E os serviços, mais próximos (hierárquica e

especialmente) da instância de governo por ela responsável, devem preocupar-se em atender seu público de forma integral, estabelecendo metas conjuntas articuladas (Anexo IV - Proposta de integração intersetorial formulada por técnicos de uma das Secretarias Executivas Regionais).

A viabilização da mudança depende da efetividade do funcionamento das Secretarias, particularmente, das Secretarias Executivas Regionais. Para que isto aconteça, é preciso envolver os atores internos (dirigentes e funcionários) e externos (população e políticos) na mudança e esse parece ser o “calcanhar de Aquiles” desse processo.

De qualquer forma, todo projeto, toda proposta deve ser um começo, pois “não se pode desconstruir as fundações que possibilitam a construção do novo”. (Lojkine, 1995:210)

## 7. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E AS CONDIÇÕES DA MUDANÇA

Este item refere-se a um período ainda inicial de implantação da reorganização, que vai de fevereiro (pois a Lei é do final de janeiro) até meados de julho de 1997. Portanto, a análise fica bastante restrita em termos temporais.

A partir da definição do novo arcabouço organizacional, outros passos foram dados pela Prefeitura de Fortaleza para implementar a mudança :

- detalhamento das competências e atribuições das novas Secretarias;
- redistribuição dos cargos existentes na nova estrutura;
- realocação do pessoal das antigas Secretarias para as novas Secretarias;

- comunicação da nova estrutura e a nova lógica de organização aos agentes que realizam a função pública;
- introdução de uma nova forma de planejar e de prestar os serviços à população;
- comunicação à população.

Nesse momento o processo de mudança já não dependia apenas ou principalmente da vontade política do Prefeito. Os Secretários, como implementadores de seu programa de governo e das diretrizes estabelecidas, e os demais agentes da função pública, isto é, os vinte e dois mil funcionários municipais, deveriam realizar a reforma.

O detalhamento das competências e atribuições das novas Secretarias, bem como a redistribuição dos cargos existentes, foi procedido no período de fevereiro a maio de 1997, resultando em Decretos que aprovaram os respectivos Regimentos.

Quanto a esse processo cabem duas observações. A explicitação de atribuições e normas de funcionamento é muito importante para os funcionários públicos, pois, em função das mudanças políticas que ocorrem a cada mandato no setor público, as normas e regulamentos são utilizados como salvaguardas pelos agentes da função pública. Ora funcionam como respaldo à continuidade de programas de interesse da população e ora funcionam para resguardar interesses privados dos funcionários, mas, de toda forma, explicitam as responsabilidades e os limites das responsabilidades de todos. Para a produção dos Regimentos foram constituídos dois grupos de aproximadamente vinte e cinco funcionários

municipais cada um, em sua maioria indicados por dirigentes municipais, convidados a participar voluntariamente desse processo, que se desenvolveu através de reuniões tendo como material-suporte quadros comparativos das competências existentes. Esses grupos produziram outros dois quadros, que buscavam redistribuir essas competências na lógica da reforma e que serviram de base para os Regimentos. No período subsequente surgiram queixas de funcionários que em várias oportunidades expressaram que os grupos não eram representativos e que essa participação não contribuiu para a divulgação e a discussão mais ampla da reorganização.

Já a redistribuição dos cargos para as novas Secretarias foi um processo muito mais difícil, não só pela preocupação do Prefeito em não aumentar o gasto com pessoal, mas também pela Prefeitura não dispor de um sistema informatizado, capaz de agilizar essa redistribuição, que foi realizada através de registros manuscritos, eivados de informações contraditórias. Isso demandou um tempo maior do que o esperado na condução do processo da reforma e atrasou a própria implantação das novas Secretarias, que acabaram por iniciar o funcionamento sem que o quadro estivesse preenchido. Além disso o processo de preenchimento dos cargos das novas Secretarias foi um campo de disputas políticas, como é usual.

A realocação de pessoal, por sua vez, foi uma tarefa difícil. As Secretarias do modelo anterior da Prefeitura eram todas “centrais”, no sentido do poder e da geografia. Como é comum ocorrer nas estruturas do setor público, estar nos órgãos centrais costuma ser um privilégio. Primeiro porque os funcionários do “nível central” são insensíveis à pressão cotidiana da população como nos serviços periféricos - escolas, unidades de saúde, etc. -

e, segundo, porque os cargos melhores, isto é, melhor remunerados, costumam estar na escala hierárquica mais alta da pirâmide organizacional. E, em alguns casos, estar no nível central também significa horário mais flexível e algum privilégio ocasional como transporte, acesso mais fácil aos níveis decisórios, etc. Na antiga Secretaria Municipal de Educação, por exemplo, o dirigente encontrou mais de duzentos professores lotados no nível central longe das salas de aula. Devolver essas pessoas para os serviços periféricos ou deslocá-las para uma das seis Secretarias Executivas Regionais significa mudar o ritmo da vida delas, exigir que se reorganizassem para ir para a periferia. Também várias outras irregularidades em relação a situação funcional de vários servidores também foi encontrada (funcionários já falecidos que continuavam na folha de pagamento, outros que não compareciam em seu local de trabalho mas continuavam também a receber etc.). Foi um processo lento, e mesmo no momento da produção deste estudo, ainda não concluído. Muitas resistências por parte dos funcionários foram reforçadas nesse processo de realocação, apesar da anunciada intenção de considerar a proximidade da residência e o perfil profissional.

A comunicação da nova estrutura e da nova lógica de organização aos agentes que realizam a função pública é um passo fundamental para a implementação da mudança mas, até agora, aponta como a parte mais frágil do processo. Primeiro porque não há prontidão para a recepção de informações quando o receptor se sente ameaçado, o que era o caso dos funcionários que não queriam mudar e sabiam que seriam compelidos a isso. Não havia, na reorganização, nenhum elemento que pudesse ser considerado pela maioria dos funcionários como um incentivo imediato para



seu envolvimento: poucos cargos e disputados politicamente, muitas vezes privilegiando pessoas inexperientes; nenhum aceno de melhorias salariais ou de qualquer outro tipo de retribuição; perspectivas de maiores exigências, tanto por parte da população, como de controle dos dirigentes. E, por outro lado, a estrutura da administração pública embora seja muito eficiente na circulação de informações extra-oficiais, é lenta e desarticulada para comunicar-se oficialmente.

Foi editada, em abril de 1997, a “Versão Educativa da Reforma Administrativa Municipal” (Fundesp, 1997), exigida pela Câmara. Mas apesar da tiragem de dez mil exemplares, os funcionários seguidamente se queixam de não tê-la recebido.

Um grupo de funcionários voluntariou-se para constituir uma equipe de multiplicadores da informação, receberam treinamento, mas, perderam o “timing”. O risco de serem taxados de traidores por seus companheiros foi um motivo de paralisia, que retardou sua ida às Secretarias e tornou-a quase impossível no momento seguinte. Outro foi a dificuldade da própria burocracia em oferecer condições para que eles cumprissem esse papel de forma confortável.

O Prefeito enviou a cada funcionário uma carta explicando as razões da reforma, buscando esclarecer que não havia nenhuma intenção de promover demissões e reiterando a importância da colaboração de todos. Entretanto, observou-se que os Secretários, totalmente envolvidos na organização de suas Secretarias e também às voltas com um modelo de prestação de serviços que não lhes era familiar, não multiplicaram essa atitude nos seus espaços.

Finalmente, foi elaborada, por uma agência de comunicação, uma Cartilha da Reforma Administrativa para os Servidores enfatizando que “a reforma não inclui demissões, nem compulsória nem voluntárias” e buscando reiterar a condição de parceria com a população. Diz a Cartilha que “com a descentralização um maior número de servidores vai para mais perto da população, reforçando os serviços. Isto é, mais gente trabalhando diretamente para os cidadãos. Quais são as vantagens para o servidor? Mais gente nos serviços significa mais cooperação e menos pressão.” As vantagens da intersectorialidade para o servidor, segundo a Cartilha, seriam “gente de várias áreas trabalhando junto, possibilita resolver os problemas de forma mais abrangente e conseguir melhores resultados. Também permite que cada servidor aprenda coisas novas, que poderá utilizar na sua vida profissional.” São vantagens verdadeiras. Resta saber se o servidor as considerará como tais.

Com o diagnóstico da resistência de parte dos servidores em suas mãos, a Prefeitura começa a pensar em uma saída para diminuí-la e para incentivar a parcela de servidores que abraçou o projeto de mudança. Também não são poucos, embora mais silenciosos. Nas Secretarias Executivas Regionais há grupos de funcionários que estão empenhando total dedicação, para além de seus deveres, para garantir o atendimento do cidadão. Porisso, no início de julho começou a ser estudada a possibilidade de criação de um Prêmio-Desempenho. Se esse projeto for desenvolvido e implementado com a rapidez que a situação requer, com o cuidado de não distanciá-lo da finalidade de premiar desempenho e não transformá-lo em

complementação de salários, poderá causar algum impacto positivo para ampliar a adesão dos funcionários ao processo de mudança.

A introdução de uma nova forma de planejar e de prestar os serviços à população é outro elemento estratégico para a implementação do processo de mudança. A introdução de uma mudança desse porte, que implica uma reflexão sobre o saber e o fazer dos profissionais e uma nova articulação entre eles, não é tarefa para pouco tempo.

Esse processo foi iniciado, em maio de 1997, com as equipes dirigentes das seis Secretarias Executivas Regionais. Sua continuidade é a maior garantia do êxito da reforma. De 5 a 9 de maio, os Secretários Executivos Regionais e os Gerentes de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, os Gerentes de Desenvolvimento Social, os Chefes de Equipes e de Distritos, os Diretores Regionais Administrativo-Financeiros e os Chefes das Centrais de Atendimento e Protocolo das seis Secretarias Executivas Regionais, passaram por um processo de reflexão conjunta sobre a reorganização da Prefeitura e seus objetivos e elaboraram o planejamento das suas Secretarias para o período de maio a dezembro de 1997, considerando que, nesse período, a Prefeitura ainda está no âmbito do plano plurianual de 1993-97 e, considerando os primeiros recursos orçamentários repassados às novas Secretarias. As equipes definiram, em conjunto, um primeiro elenco de metas para o período, com o cuidado de definir os indicadores que permitem acompanhar o cumprimento das metas e avaliar seus resultados. O leitor poderá ver um exemplo no final do texto (Anexo V). Esse processo de planejamento conjunto e compartilhado, rompe com um dos antigos vícios da administração pública que é o de produzir um

plano normativo, referido apenas a uma “atualização” do orçamento do ano anterior. E busca introduzir uma cultura de avaliação, através da discussão conjunta e da escolha de indicadores que permitem não apenas aferir resultados, mas publicizar as metas, acompanhá-las e reorientá-las quando necessário, numa perspectiva de planejamento situacional.

Em junho cada Secretário Executivo Regional recebeu o documento de consolidação do produto da oficina de planejamento, com as metas e indicadores dos planos das demais Secretarias.

Em julho, já com vistas ao planejamento plurianual para o período de 1998-2002, foi deflagrado o processo de planejamento participativo, agora aberto à representação da comunidade. Em cada região as respectivas Secretarias Executivas Regionais, com a orientação do Instituto de Planejamento Municipal da Secretaria de Ação Governamental, promoveram reuniões com representantes da sociedade para iniciar o processo de identificação de prioridades.

Entretanto, esse processo de reflexão conjunta e de planejamento não alcançou ao mesmo tempo as Secretarias articuladoras - Secretaria de Ação Governamental, Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e Secretaria de Desenvolvimento Social, que precisam fazer o mesmo movimento. Em julho o processo foi iniciado na Secretaria de Desenvolvimento Social, com a discussão do projeto da Escola Viva e das áreas de promoção, proteção e recuperação da saúde.

Em relação a um novo modo de oferecer os serviços à população, o movimento ainda é muito incipiente. As equipes das Secretarias Executivas Regionais estão operando nas respectivas regiões mas, ainda com muita

dificuldade de integrar o trabalho dos diversos profissionais. Visitas às sedes das Secretarias revelam que há uma tendência de reaglutinação de grupos de profissionais na lógica setorial. Embora todas as Secretarias procurem ter uma sala de situação, com informações compartilhadas, ainda é comum encontrar-se pequenas salas de situação setoriais. A proposta, entretanto, é que equipes multidisciplinares saiam a campo levantando o perfil da população da região e estudando soluções e propostas de ação conjuntas e integradas.

Não é fácil para um profissional cuja formação é especializada e setorializada e cuja prática de trabalho tem sido, durante anos, fragmentada, passar a pensar holisticamente e transdisciplinarmente. Isso é um aprendizado novo que demanda prontidão, desejo de inovação, adesão à proposta. Tudo isso num contexto de resistência, de dificuldades.

A intersectorialidade é, de fato, o mais difícil de alcançar, pois demanda uma mudança cultural muito mais ampla. A instalação das Secretarias nas regiões faz supor que a própria pressão da demanda da população fará valer a descentralização. Porém o mesmo não ocorre com a intersectorialidade. Ela demandará uma constância de propósitos dos dirigentes e um esforço extraordinário para introduzir novos elementos na cultura organizacional da administração pública.

Além da necessidade de preparar os servidores para novas formas de produção de serviços, ainda foi detectada a necessidade de treiná-los para realizar operações de rotina, cujos fluxos não estão perfeitamente estabelecidos. Num primeiro momento foram treinados, em julho de 1997, servidores da área de administração de meios e recursos: administração de

materiais e patrimônio, de finanças e de pessoal. O desconhecimento que a centralização disfarçava e supria através da transferência dos problemas para os degraus superiores da escala hierárquica, ficou a nu na nova organização, onde o funcionário é responsável por solucionar o problema e não tem a quem transferi-lo. Descobriu-se que os funcionários não sabem as rotinas dos sistemas de apoio e, mais, de que essas rotinas estão superadas ou mal organizadas, que as coordenações de sistemas administrativos não estão preparadas para orientar seguramente os órgãos descentralizados. Haverá que empreender um esforço especial para autonomizar esses órgãos descentralizados e dotá-los de competências para operar os sistemas, sem dependências e assumindo as responsabilidades.

Ainda no sentido de renovar a relação entre a administração e o cidadão, houve a preocupação de trabalhar com as equipes das Centrais de Atendimento à população. As Centrais são as portas de entrada das Secretarias, o primeiro encontro do cidadão com a administração. Sua matéria prima é a informação e a capacidade de ouvir, compreender e orientar as demandas, de modo a garantir o atendimento do cidadão com rapidez e adequação. Foi produzido um Manual para as Centrais de Atendimento (Fundap, 1997) e realizado, em julho, um treinamento que reuniu os dirigentes das Centrais de Atendimento, que é parte da estrutura das Secretarias, e os Ouvidores Municipais, vinculados à Secretaria de Ação Governamental.

Finalmente, a questão da comunicação da mudança à população. A percepção dos benefícios da reorganização, a aproximação do poder de decisão e sua permeabilização à influência do cidadão, os resultados de uma

ação intersetorial que poderá ser mais efetiva no atendimento de necessidades, expectativas e demandas da população - tudo isso não é perceptível a curto prazo. As dificuldades da mudança, a desorganização do modo antigo de operar, o tempo de que o novo necessita para implantar-se - tudo isso passa aos olhos da população como bagunça. Além do mais quanto mais alta a confiança depositada em um dirigente (e o Prefeito foi eleito no primeiro turno ), maior é a expectativa de um rápido retorno. Mas, uma mudança do porte da que foi engendrada não permite retorno imediato.

A comunicação da mudança para a população é muito importante, porque só quem está informado pode julgar com propriedade. O julgamento do desinformado é calcado apenas em experiências anteriores e preconceitos. A comunicação foi muito conturbada no início do processo e está sendo insuficiente agora, até por conta dos custos que ela implica.

No momento inicial, quando o projeto-de-lei tramitava na Câmara, a imprensa noticiou fartamente as discussões, mas em matérias muito pouco explicativas sobre a reforma, só mais tarde, passado o calor dos embates, é que as Secretarias, batizadas de “Prefeiturinhas”, passaram a ocupar o noticiário, de modo a que hoje, um exame diário dos jornais locais vai apontar sempre alguma matéria que se refere a ação de alguma das seis Secretarias Executivas Regionais. Por exemplo, em maio de 1997 o Diário do Nordeste, periódico local, publicou uma série de reportagens abordando a cada dia uma Secretaria Executiva Regional, com o perfil da região, principais prioridades etc.

Além disso alguns out-doors foram instalados pela Prefeitura informando quanto à localização das Secretarias Executivas Regionais e

dizendo que elas são a Prefeitura mais perto do Cidadão. Pela televisão foram veiculados, em abril e em maio, dois filmetes publicitários, com matéria paga pela Prefeitura, sobre a reforma municipal.

Outro meio que está em processo é a produção de cartilhas. Uma delas, sobre a Reforma, está sendo distribuída no mês de julho. Outras, em processo de produção gráfica, dizem respeito ao acesso a serviços e programas prioritários da Prefeitura - é o caso de uma série chamada Como Fazer, que procura dar conta de explicar ao cidadão como ele pode acessar alguns serviços básicos, como por exemplo a autorização para construir, a poda de árvores, a resolução de problemas como vazamento de água servida, buracos, criação irregular de animais, licença para instalação de negócio, etc. Outra publicação em processo de produção explica o projeto de Habitação e Renda, que é uma prioridade do Prefeito, contando para a população de que modo ela pode candidatar-se à casa própria e à obtenção de uma renda básica. Essas são publicações coordenadas pela área de comunicação social da Secretaria de Ação Governamental, mas cada Secretaria também produz seus folhetos, referentes a iniciativas específicas e locais.

Além da informação e da orientação para o acesso aos serviços, o próprio processo de planejamento participativo é um meio poderoso de estabelecer a comunicação entre a Administração municipal e os cidadãos.

Um esforço de transparência, através do oferecimento constante de informações sobre os serviços prestados e o cumprimento das metas planejadas, precisa ser empreendido para manter essa comunicação ativa,



pois ela também é um instrumento para o exercício da cidadania e para a promoção do desenvolvimento social.

Esse é, em linhas gerais, o estágio em que se encontra a reforma administrativa de Fortaleza, seis meses depois do seu início.

## 8. AS CONTRADIÇÕES DO PROCESSO DE MUDANÇA

A descentralização envolve um rede de articulações e parcerias que passa a ser construída no sentido inverso do tradicional, isto é, da periferia do sistema de atendimento da população para o nível central da organização. E a intersectorialidade também exige que os componentes dessa rede se interpenetrem, formando um novo tecido.

O desafio da intersectorialidade passa pela concepção de uma forma diferente de planejar, realizar e controlar a prestação de serviços, que significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização do aparato governamental, que muitas vezes possuem percepções e interesses diferentes.

Mesmo quando os atores sociais envolvidos concordam com a inadequação da lógica antiga e, mais, de muitas das práticas que dela resultam, a criação de um modo novo de fazer envolve jogos de poder e a substituição de valores culturais. Uma nova teia de relações precisa ser construída, para dar forma e viabilizar novas práticas.

No processo de mudança de Fortaleza, alguns pontos fundamentais ainda não foram resolvidos, nem podem sê-lo nesta instância, tais como a desvalorização do serviço público e de seus recursos humanos, a lentidão da

máquina devido a entraves burocráticos de natureza legal como compras, a contratação e avaliação de serviços etc.

É cedo para se prever qualquer resultado definitivo da mudança. A implantação efetiva de ações intersetoriais ainda está se delineando, mas não se abandonam anos de prática tão facilmente. O processo também corre seus riscos de dispersão, por interesses de grupos contrariados; a mudança de práticas não implica somente nas práticas corporativas que relutam em dividir o saber (e o poder) - mas principalmente das práticas políticas, que podem criar a real distância entre o proposto e o de fato implantado, pela interferência de interesses patrimonialistas.

Assim, instalam-se, no processo, algumas contradições que podem eivá-lo de tal modo a ponto de produzir a sua reversão ou empobrecê-lo como uma mera mudança de organograma, sem obter o impacto desejado nas condições do desenvolvimento e da inclusão social.

Três são as contradições principais que foram identificadas no processo de mudança informado por um novo paradigma, na Administração Pública Municipal em Fortaleza, e parecem ser intrínsecas ao modelo proposto:

- a contradição entre a adesão dos novos dirigentes ao projeto de mudança e aos seus projetos políticos pessoais;
- a contradição entre a adesão dos funcionários ao projeto de mudança e os seus interesses corporativos;
- a contradição entre a adesão da população à oportunidade de ampliar o espaço de cidadania e o exercício de direitos e deveres cívicos e a

expectativa de benefícios imediatos, de curto prazo e de caráter assistencialista.

A contradição entre a adesão dos novos dirigentes ao projeto de mudança e aos seus projetos políticos pessoais

Foi para os seis Secretários Executivos Regionais que, no novo modelo de organização da Prefeitura de Fortaleza, o Prefeito transferiu uma parte importante do seu poder de decisão. Ao torná-los responsáveis para coordenar a promoção de melhoria da qualidade de vida da população de sua região e subordinar-lhes todas as agencias municipais de prestação de serviços públicos existentes nesse espaço - escolas, hospitais, estádios - transferiu-lhes um grande poder, transformando-os em verdadeiros Prefeitos de cidades de grande porte - já que cada região tem acima de trezentos mil habitantes - passando-lhes parte da delegação que lhe foi concedida nas urnas. O grau de autonomia política que essa transferência confere, assim como o de responsabilidade, não é pequeno, apesar de todas as injunções representadas pelas limitações orçamentárias e pelas restrições dos sistemas administrativos. O fato é que cada um desses seis Secretários tem a possibilidade de estabelecer uma relação direta com mais de trezentas mil pessoas, através da prestação de um conjunto de serviços que interfere diretamente na qualidade de vida de cada uma delas - é a rua pavimentada, o ensino e a merenda do filho, o atendimento à saúde da família, o acesso a lazer, a promoção de eventos, é a poda da árvore, é o documento para abrir seu negócio, é a fiscalização urbana, é o recolhimento do lixo... - é a vida da comunidade!

Não é diferente com os demais Secretários, que também acumulam poder em função de coordenar diversos sistemas e deter, por isso, a possibilidade de relacionar-se, ao mesmo tempo, com vários setores das estruturas federais e estaduais.

Os Secretários têm perfis e trajetórias profissionais diferentes. Todos têm, como é legítimo enquanto cidadãos, suas carreiras políticas e suas aspirações. O acúmulo de poder, as perspectivas que ele abre e as aspirações políticas de cada Secretário nem sempre promovem a sua adesão efetiva ao projeto político do Prefeito e à proposta de reforma, embora, em princípio, estejam todos do mesmo lado. O risco é que a situação exacerbe a competição que usualmente se instala nos Secretariados e que, às vezes, supera a cooperação necessária para levar os planos e projetos a bom termo.

Esse novo tipo de acumulação de poder instala uma situação nova e implica uma coordenação política diferente, com decisão colegiada e uma prática transparente de avaliação conjunta dos resultados da ação da Prefeitura na Cidade.

#### A contradição entre a adesão dos funcionários ao projeto de mudança e os seus interesses corporativos

Como lembra Martins (1994:176) “o pior que pode acontecer a qualquer proposta de mudança é ficar suspensa no ar como uma idéia incompreendida por aqueles que devem ser seus portadores, uma intenção não compartilhada pelas vontades chamadas a realizá-las, enfim, um processo sem sujeito.”

A mudança da Administração Municipal de Fortaleza precisa da participação, não reativa, mas pró-ativa, dos funcionários.

A contradição entre a necessária adesão dos funcionários ao projeto de mudança e os seus interesses corporativos pode estar sendo agudizada pelo processo de mudança de Fortaleza, mas tem estado presente no cenário nacional em função da crise do Estado e dos impactos que ela tem carreado para a categoria profissional dos funcionários públicos de todos os níveis de governo.

É filha da tradição patrimonialista e clientelista que eivou o setor público brasileiro desde os seus primórdios, a cristalização de interesses que apropriam privadamente o que é público. Essa situação não foi gerada predominantemente pelos funcionários públicos mas eles são os atores que mais ficaram marcados por esse processo.

Nos anos recentes ocorre um movimento de “deslegitimação” do Estado, ora em prol de um Estado Mínimo, ora questionando suas características patrimonialistas e clientelistas. Esse movimento tem catalizado toda a imagem negativa acumulada pelos serviços públicos junto aos cidadãos, que tem várias causas, expondo como sua face mais visível a ausência de compromissos dos servidores públicos com o Estado e com a prestação dos serviços aos cidadãos.

É inútil considerar que parte desse descompromisso decorre do próprio tratamento perverso do funcionalismo, que veio perdendo, ao longo dos últimos anos, prestígio, salário, capacitação profissional e ainda é culpado pelo mau desempenho estatal, apesar de determinantes que estão fora de seu controle.

Nesse cenário, “nos espaços mais capazes de vocalização e projeção, recortados pela atuação das vanguardas sindicais e associativas, vigora um implacável espírito de corporação, direcionado para banalizar o entendimento do todo, condicionar a perspectiva analítica à explicitação de uma inesgotável agenda de reivindicações e reduzir toda e qualquer discussão à dimensão dos direitos, com a conseqüente diminuição do peso relativo das obrigações, das responsabilidades, das possibilidades efetivas.” (Nogueira, 1997)

Porisso há, no seio do funcionalismo, uma desconfiança em relação a qualquer reforma, que venha a esgarçar ainda mais os privilégios que porventura ainda restem. À reação passiva, mais comum, soma-se a aliança com os “lobbies” que resistem às mudanças porque se opõem verdadeiramente à idéia ou porque vislumbram a perda de regalias.

A concepção de uma nova lógica de atuação, que tenha como pressuposto a intersectorialidade, não é facilmente assimilada em todos os níveis do poder nem pelas corporações setoriais, seja discordância conceitual, pelas diferentes leituras que pode suscitar ou, ainda, pela própria presença de contradições entre a concepção e a forma atual de articulação e operação das estruturas governamentais. Não é possível dar conta de realizar ações e serviços numa perspectiva integral - isto é, intersectorial - através de um processo de trabalho fragmentado, como é a prática das organizações públicas no geral.

Os níveis gerenciais têm um importante papel nesse processo. Eles é que podem engendrar condições para a geração de um compromisso autêntico, trabalhando com suas equipes fatores que afetam as diversas

dimensões constitutivas da consciência, entre elas: o saber, o consenso e o querer (Martins, 1994).

Nesse movimento é necessário valorizar e incrementar os saberes técnicos que informam a prestação de serviços e garantem a qualidade do atendimento à população. Entretanto, é preciso conduzir esses diversos saberes a uma atuação articulada. Para isso é preciso fermentar a massa crítica dispersa pelos serviços, permear os níveis de coordenação aos profissionais que, nos serviços, encontram-se no dia-a-dia com a população. É preciso provocar reflexões e delinear, com as pessoas, os horizontes que precisam e podem ser alcançados.

Como lembra Nogueira (1997) “bons gerentes públicos não existem prontos no mercado; precisam ser formados cuidadosa e permanentemente” Isso porque precisam aprender a assimilar rapidamente, a conviver com informações ampliadas, incertezas, redes organizacionais, relações interorganizacionais dinâmicas e conturbadas. Precisam saber construir organizações flexíveis, abrir-se para a negociação e mobilizar a participação societal, ao mesmo tempo que revalorizar as pessoas e a função de recursos humanos. (Kliksberg, 1997, apud Nogueira 1997:24)

À concepção, acolhida e transformada em prioridade de governo pela decisão política, precisará seguir-se um árduo trabalho de implantação desse novo modo de governar, permeando todos os níveis e segmentos profissionais da organização municipal e, também, alcançando a adesão do cidadão.

A contradição entre a adesão da população à oportunidade de ampliar o espaço de cidadania e o exercício de direitos e deveres cívicos e a expectativa de benefícios imediatos, de curto prazo e de caráter assistencialista.

A mudança na Prefeitura de Fortaleza e suas relações com o cidadão são transpassadas pelo movimento muito mais amplo que se verifica na sociedade contemporânea.

“Há um desencontro entre a Sociedade e o Estado. A Sociedade não se identifica com o Estado existente, não o apoia nem o prestigia (...) O Estado, por sua vez, não consegue reagir, e muito menos se impor, assumindo a posição que lhe cabe na liderança do processo nacional.” (Martins,1994)

De novo a desconfiança mútua acumulada em décadas de desacertos e alimentada pela ampliação da desigualdade. O espaço de poder do governo local não é infenso a essa desconfiança, apesar da sua proximidade com o cidadão.

A ampliação da exclusão social gera em contrapartida um incremento da pressão por serviços públicos que nem sempre o Estado tem como responder com prontidão e eficácia.

O momento das eleições reaviva esperanças e gera expectativas de resolução imediata de problemas que infernizam o cotidiano da população. As características do nosso sistema eleitoral não contribuem para uma participação mais constante e efetiva da população na gestão de interesses coletivos. Passada a mobilização relativa que as eleições promovem, a maior



parte dos cidadãos espera que todas as promessas de campanha realizem-se a curto prazo.

De outro lado, a permanência da tradição clientelista e patrimonialista que eiva o aparato do Estado em todos os níveis de governo, propicia a apresentação de demandas assistencialistas, que satisfazem anseios imediatos ao mesmo tempo em que dificultam a construção de uma rede efetiva de solidariedade social e desconhecem direitos de cidadania.

O risco que essa contradição coloca para o governo municipal é sujeitar os governantes à busca da satisfação imediata de anseios de parte da população em detrimento de iniciativas e programas que implementem um verdadeiro desenvolvimento social e não só respeitem, como procurem ampliar, os direitos de cidadania.

A implementação de mecanismos de participação, como o processo de planejamento e a instauração de uma prática de prestação pública de contas, além do esforço constante para a comunicação pública, que não se confunde com propaganda oficial, podem contribuir para que essa contradição possa ser, em parte superada, elevando-se os padrões de convivência democrática.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S.

1995 Descentralização, Democracia, Reforma do Estado e Bem-Estar: Conceitos que não se Equivalem. São Paulo, FUNDAP (mimeo).

BORJA, Jordi

1987 Dimensiones Teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. In BORJA, J. et al Descentralización del Estado - Movimiento

Social y Gestión Local. Barcelona, Instituto de Cooperacion Iberoamericana/FLACSO/CLACSO.

CARDOSO, Fernando Henrique

1995 Social Democracia é a alternativa viável. O Estado de São Paulo, São Paulo, 27 ago.1995 (Cad. 2-Esp)

CARVALHO, Maria do Carmo Brant

1995 Política de Assistência Social e seu reordenamento institucional. Caderno de textos da I Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília:CNAS

COMDICA - Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

1995 Diagnóstico sobre a situação da criança e do adolescente em Fortaleza. Fortaleza:COMDICA

DRAIBE, Sonia M.

1986 O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. Análise Conjuntural, Curitiba, 8(2):13-19.

1993 As Políticas Sociais e o Neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista USP, 86-101.

DOWBOR, Ladislau

1996 A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. Desenvolvimento e Gestão Local, São Paulo:Polis, 29-44

1996<sup>a</sup> Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços, junho de 1995, p.9 , Internet : <http://www.ppbr.co/ld/Sespaco.html>, dez.1996

DRUCKER, Peter F.

1993 A Sociedade Pós-Capitalista, São Paulo, Editora Pioneira.

FIORI, José Luís

1995 O Federalismo Frente ao Desafio da Globalização [apresentado no Seminário Internacional sobre Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil, São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995] (mimeografado)

FUNDAP

1997 Manual das Centrais de Atendimento. Fortaleza: FUNDAP/SAM

FUNDESP

1997 Versão Educativa da Reforma Administrativa Municipal. Fortaleza:FUNDESP/SAM

HABERMAS, J.

1987 A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo,18: 103-114.

JUNQUEIRA, Luciano A.P.

1994 A Intersectorialidade da Ação Social. Boletim de Conjuntura:Política Social, São Paulo:FUNDAP, nov./dez.94, 15:40-41

1996 Mudança uma Causa Compartilhada: do ERSA ao SUS. São Paulo [ Tese de Doutorado - Faculdade de Saúde Pública - Universidade de São Paulo], cap. 2 : A Descentralização e a Reforma do Estado.

LOJKINE, Jean

1995 A Revolução Informacional, São Paulo:Cortez

MARSIGLIA, A.S. Javier

1996 Temas e Atores em um cenário de mudanças. Desenvolvimento e Gestão Local. São Paulo:POLIS, p.63-78

MARTINS, Carlos Estevam

1994 Cinco puntos acerca de la modernización de la administración en Brasil. Reforma y Democracia. Revista del CLAD(1): 170-196

1994a O circuito do poder: democracia, participação, descentralização. São Paulo, Entrelinhas.

1997 Mínimos Sociais (texto para discussão), São Paulo:FUNDAP (mimeo)

MARTINS, Carlos Estevam et al.

1997 Discutindo a assistência social no Brasil. Brasília: Secretaria de Assistência Social / MPAS. São Paulo: FUNDAP,

MINTZBERG, Henry, e QUINN, James B.

1991 The Strategy Process - concepts, contexts, cases, Prentice-Hall International Editions.

MOTTA, Paulo Roberto

1991 Gestão Contemporânea: a Ciência e a Arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: ed. Record

NADLER, David A., GERSTEIN, Marc S., SHAW, Robert B. & ASSOCIADOS

1994 Arquitetura Organizacional - a chave para a mudança empresarial, Editora Campus, Rio de janeiro, 1994

NOGUEIRA, Marco Aurélio

1994 Democracia política, gobernabilidad y representación Reforma y Democracia, Revista del CLAD. Caracas: CLAD

1997 Recursos Humanos e Reforma do Estado em Tempo de Mudanças (Texto para discussão) São Paulo:Fundap

OFFE, Claus

1983 A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 26(1):29-51.

OLIVEIRA, Francisco

1994 Políticas Sociais: das carências ao direito do cidadão. Boletim de Conjuntura: Política Social, São Paulo: FUNDAP, set./out. 1994, 14:44/46

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA

1994 Plano Plurianual 1994-1997

ROFMAN, Alejandro

1990 Aspectos Conceptuales sobre Descentralización Político-administrativa en America Latina [In: Seminario-Taller sobre: Descentralización de los Servicios de Salud, como Estrategia para el Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud, Quito, 28/5 a 01/6/1990, Anais:13-40}.

RONDINELLI, Dennis A.

1981 Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Prattice in Developing Countries. International Review of Administrative Sciences, 47(2).

ROUQUARYOL, Maria Zélia et al

1996 Epidemiologia das Doenças Infecciosas em Fortaleza 1991-1995  
Fortaleza:Secretaria da Saúde

SOUZA et al.

1995 Fortaleza - A Gestão da Cidade (Uma História Política e Administrativa)  
Fortaleza: Fundação Cultural de Fortaleza

TOMASKO, Robert M.

1994 Repensando as Corporações - Reengenharia e Gestão de Mudanças,  
Editora Campus, Rio de Janeiro.

VIEIRA, Liszt

1997 Cidadania e Globalização, Ed.Record, Rio de Janeiro, 1997

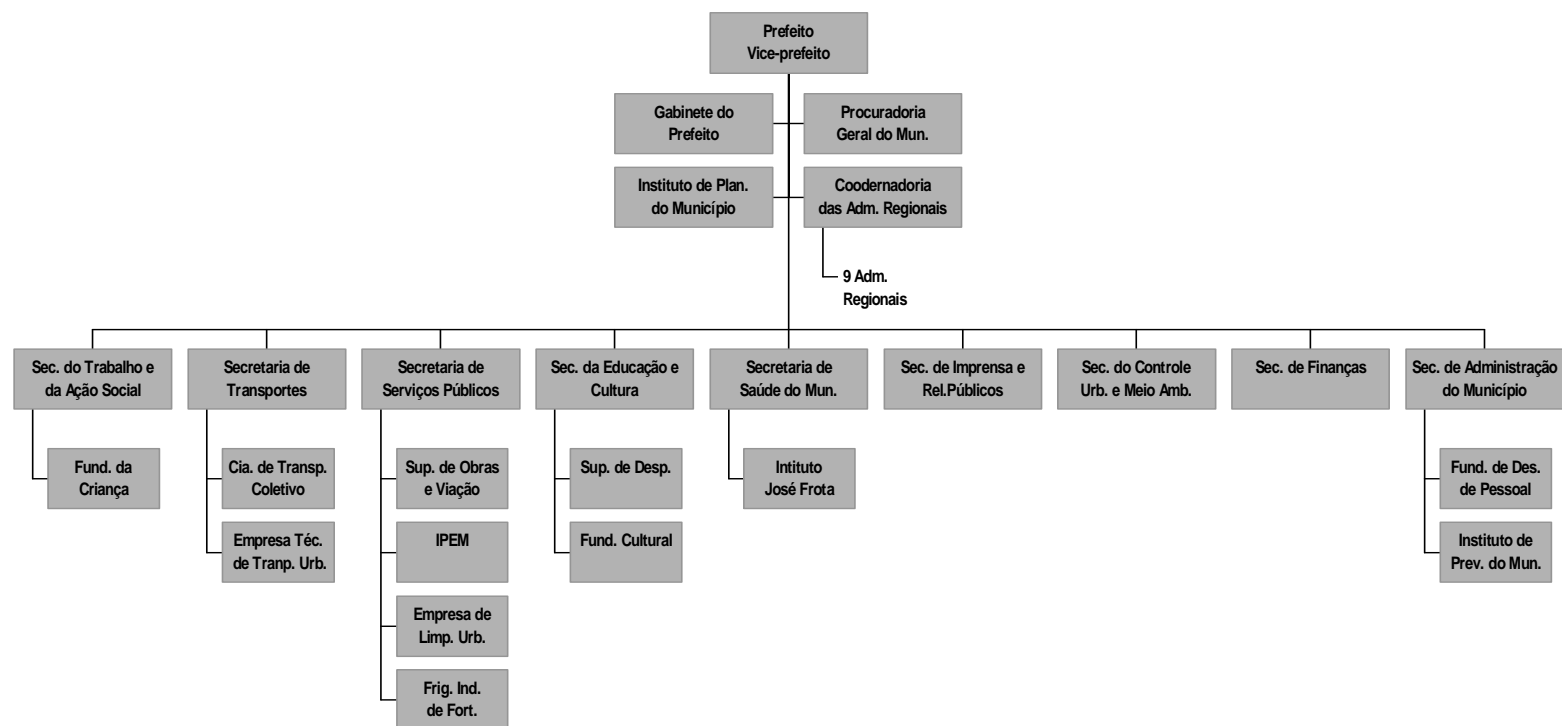
---

<sup>i</sup> Juraci Vieira Magalhães, médico dermatologista, foi um dos fundadores do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) no Ceará, de oposição ao regime militar, e seu presidente nos períodos de 1966-67 e 1979-83, já, neste último, como PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Em 1989 é eleito Vice-Prefeito de Fortaleza, com Ciro Gomes como Prefeito. Em 1990 Ciro Gomes deixa o cargo para candidatar-se ao governo do Estado pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e Juraci assume em seu lugar, até o término do mandato, em 1993. Em 1996 é eleito Prefeito, no primeiro turno, com mais de sessenta por cento dos votos, através da legenda do PMDB

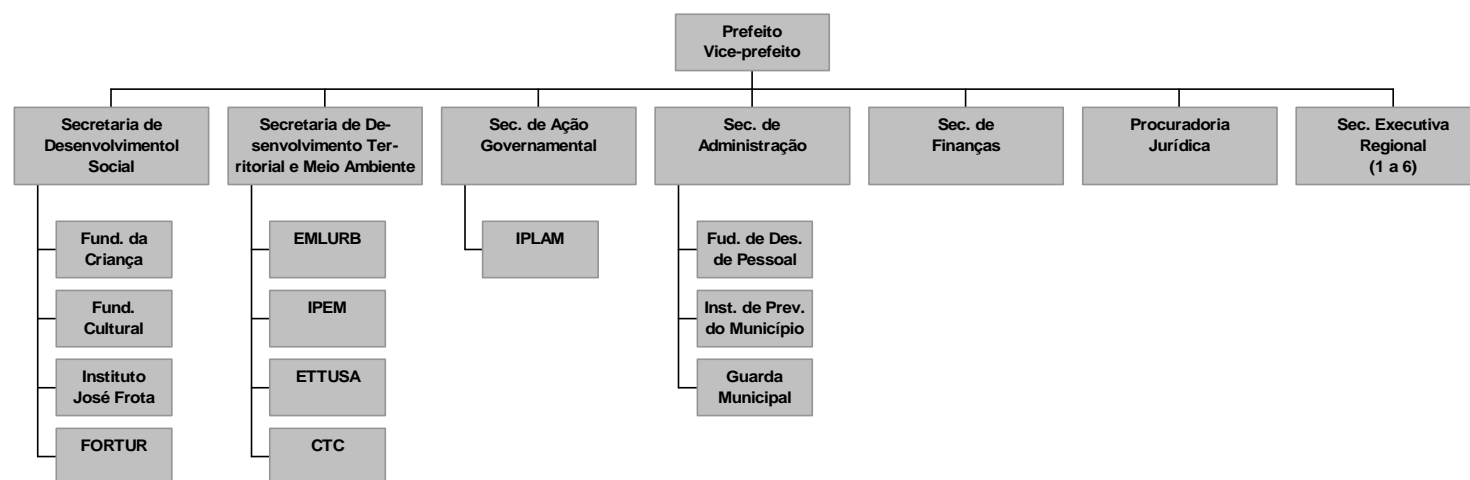
<sup>ii</sup> O projeto de reorganização da Prefeitura do Município de Fortaleza teve a assessoria da FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo, de São Paulo.

<sup>iii</sup> O enfoque da reforma administrativa da Prefeitura de Fortaleza é fortemente centrado no rompimento de alguns padrões organizacionais e administrativos estabelecidos, em especial na área pública. As características direcionamento e escala estão contempladas explicitamente na nova organização. A descentralização facilita mas não garante a permeabilidade. E a fluidez ainda está distante, pelo contrário, permanece arraigada a velha imagem de que o poder da informação está em guardá-la para si e não em compartilhá-la. Os obstáculos à comunicação e à circulação de informações pode ter conseqüências desastrosas para a implantação do novo modelo.

**ANEXO 1 - ORGANOGRAMA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA  
(PRÉ-REFORMA)**



## ANEXO 2 - ORGANOGRAMA ATUAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA





### ANEXO III

#### Matriz da ação municipal: descentralização e intersectorialidade

	região 1	região 2	região 3	região 4	região 5
crianças/ adolescentes (faixa etária)					
famílias (agregação social)					
trabalhadores (ocupação)					

#### **ações intersectoriais descentralizadas:**

meio ambiente + educação + saúde + habitação +  
renda mínima + saneamento básico +  
assistência social + urbanização (etc.) =

**políticas públicas municipais integradas**

**ANEXO IV - PLANO DE TRABALHO <sup>1</sup>**  
**SER III - maio a dezembro de 1997.**

OBJETIVO n.º: .....

GARANTIR EQUIPES DE SAÚDE PARA O ATENDIMENTO A FAMÍLIA COM FORMAÇÃO ADEQUADA PARA O ATENDIMENTO DOMICILIAR, NA REGIÃO
--

META	AÇÕES	TEMPO	RESPONSABILIDADE	INDICADORES
1. implantar o centro formador de técnicos para as equipes de saúde de atendimento a famílias, em convênio com a UFC	1.1 elaboração do projeto	até junho de 1997	gerente do GAS da SER III, UFC, SMDS e Secretaria da Saúde do Estado	plano apresentado aos decisores
2. implantar equipes de saúde de atendimento a famílias na área de abrangência dos centros de saúde Anastácio Magalhães e Francisco Pereira de Almeida	2.1 reconhecimento da área geográfica	maio e junho de 97	equipe técnica da SER III	relação entre o número de famílias atendidas no período e o número dessas famílias satisfeitas
	2.2 delimitação da área do projeto,	junho de 1997	gerente do GAS	estudo comparativo entre as condições de

<sup>1</sup> Os planos de trabalho de todas as SER, em todas suas áreas de atuação, foram definidos durante a segunda semana de maio/97, e participaram todos os Secretários Executivos Regionais, Gerentes das áreas social e territorial e demais dirigentes das SER. Esta é apenas uma meta da área de saúde de uma das Secretarias Regionais (SER III).

META	AÇÕES	TEMPO	RESPONSABILIDADE	INDICADORES
	abrangendo mil famílias			vida das famílias em maio de 1997 e em dezembro de 1997
	2.3 processo de seleção e formação das equipes	agosto a novembro de 1997	Escola de Saúde pública	
	2.4 acompanhamento do campo de estágio - equipes	outubro a novembro de 1997	professores da UFC	
	2.5 elaboração do formulário de acompanhamento e satisfação das famílias	setembro de 1997	equipe técnica da SER III	
	2.6 acompanhamento e avaliação dos resultados	outubro a dezembro de 1997	gerente do GAS	