

NOVAS FORMAS DE GESTÃO NA SAÚDE: DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE

*Luciano A. Prates Junqueira**

Resumo: Este artigo discute a descentralização e a intersectorialidade como pressupostos de gestão municipal para melhorar a qualidade de vida dos munícipes. A descentralização transfere o poder de decisão para os níveis periféricos da cidade, mas não garante com as políticas setoriais a resolução dos problemas sociais. A intersectorialidade constitui uma possibilidade de encaminhar a resolução dos problemas da população, situada em determinado território, de maneira integrada. A partir desses pressupostos a Prefeitura de Fortaleza foi remodelada, configurando, a partir de 1997, uma nova estrutura de gestão municipal para melhorar a qualidade de vida da população fortalezense.

Palavras-chave: cidades saudáveis; descentralização, intersectorialidade, gestão municipal

* Sociólogo, Doutor em Administração da Saúde, Coordenador de Projetos da FUNDAP-SP, Professor Assistente - Doutor da Faculdade de Economia e Administração da PUC-SP

INTRODUÇÃO

As organizações públicas de saúde até a década de 70 caracterizaram-se por ser centralizadas e verticalizadas. Em período mais recente esse perfil se alterou em função do movimento ocorrido nos setores sociais para tornar a gestão de suas organizações mais eficazes. É no bojo desse movimento e da crise das ditaduras militares latino-americanas que se deve situar as novas formas de gestão das organizações de saúde, que têm na descentralização e na participação seus pressupostos.

A descentralização, incorporada no Sistema Único de Saúde - SUS, permitiu que se alterasse a gestão do setor, tornando-a mais democrática e participativa. Com a descentralização o poder de decidir sobre a gestão das organizações de saúde é levada para junto dos usuários. Esse novo perfil organizacional transformou o formato institucional do setor, de direito, mas não de fato, uma vez que essa mudança depende da alteração de práticas e valores arraigados na cultura das organizações públicas, que determinam a maneira de gerenciar o setor. Apesar de, muitas vezes, descentralizadas elas permanecem setorializadas, impedindo que as soluções sejam encaminhadas de maneira integrada.

A proposta de descentralização é pois, uma possibilidade de alterar a gestão de uma política setorial, no caso a da saúde, mas não garante a sua eficácia. O cidadão para resolver seus problemas necessita que eles sejam considerados na sua totalidade e não de forma fragmentada por apenas uma política. Apesar dos serviços serem dirigidos aos mesmos grupos sociais, que ocupam o mesmo espaço geográfico, eles são executados isoladamente por cada política pública.

Essa dicotomia pode ser superada pela intersetorialidade, pela ação integrada das políticas sociais. As políticas sociais, mesmo as de caráter universal têm dificuldade em promover a equidade e a integralidade do atendimento. Apesar dos problemas sociais manifestarem-se setorialmente, sua solução está na dependência da ação de mais de uma política. São parte de um todo complexo e demandam uma maneira integrada para resolvê-los, daí a necessidade de ordenar as estruturas de poder das políticas públicas.

Nessa perspectiva é que se situa a reforma administrativa realizada, em 1997, na cidade de Fortaleza-CE. O prefeito eleito em outubro de 1996, Dr. Juraci Magalhães, pretendeu dar à população fortalezense uma vida de melhor qualidade através da gestão integrada, mas não apenas das políticas sociais, mas do conjunto das políticas públicas.

Este artigo propõe discutir a descentralização e a intersetorialidade como pressupostos da gestão pública municipal, para em seguida, apresentar as mudanças preconizadas pela reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, que pretende com isso, iniciar um processo para torná-la uma cidade saudável.

DESCENTRALIZAÇÃO E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A descentralização é um dos pressupostos que tem informado as iniciativas de mudanças que ocorreram na gestão do setor social nas duas últimas décadas. É um processo dialético que se dá em relação ao poder centralizado.

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

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

Dessa ótica neo-liberal o Estado deveria reduzir suas funções na área social centrando-se nas políticas compensatórias, ou seja, nos programas assistenciais de auxílio à pobreza (DRAIBE, 1993:90). Mas para cumprir esse papel de atenuar as desigualdades mais aparentes, o Estado deveria descentralizar-se reduzindo o tamanho do seu aparato organizacional, para ganhar agilidade e eficiência.

O movimento da descentralização também ganhou destaque nos países latino-americanos, a partir da década de 80, como um meio para reestruturar o Estado e a gestão das políticas sociais. Contudo, 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.

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.

Assim, integrada ao processo de superação de uma crise essencialmente política, a discussão da descentralização passou, principalmente, pela discussão da democratização e da participação. Esses conceitos, sua discussão e concretização caminharam a tal ponto juntas que, em alguns momentos, os termos descentralização e democratização foram tomados como sinônimos: a descentralização “além de ser uma formulação técnico-administrativa, assume valores políticos finalísticos tais como a universalização, a equidade, o controle social, que não seriam enfatizados se a perspectiva fosse meramente racionalizadora” (TEIXEIRA, 1990:81).

Entretanto, no Brasil, os interesses privados ainda prevalecem sobre os coletivos, e a participação não se viabiliza, necessariamente, com a existência de organismos descentralizados e, teoricamente, próximos da população. Mas, mesmo nessas condições, a descentralização constitui um fator importante para estimular a dinâmica participativa mediante a abertura de canais de comunicação entre os usuários e as organizações descentralizadas, permitindo, no mínimo, que façam chegar suas necessidades a quem tem o poder de decidir.

O ente descentralizado possibilita aos sujeitos sociais de um determinado território, participar do processo de elaboração, decisão e execução de programas e normas que condicionam sua atuação, podendo inclusive reduzir sua autonomia real”. (Borja, 1987:48)

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 facilite o acesso da população aos centros de poder e, conseqüentemente, que vise atender a demanda social.

As organizações descentralizadas podem mais facilmente articular os interesses dos excluídos, garantindo igualdade de acesso, ao mesmo tempo em que viabiliza a articulação e implementação de políticas de desenvolvimento de modo a aumentar a equidade e fortalecer as unidades regionais e sub-regionais, permitindo aos líderes políticos a apreensão dos problemas e prioridades do desenvolvimento (RONDINELLI, 1981:139).

A descentralização como um processo de transferência de poder de decisão determina sua redistribuição como resposta a centralização. Essa redistribuição do poder também é uma decisão política, denominada de político-administrativa ou territorial, porque também pode envolver uma dimensão espacial.

A descentralização envolve mudanças, um novo processo de articulação entre estado e sociedade, entre o poder público e a realidade social. Apesar da importância da atuação do

Estado, ele não pode substituir a sociedade em qualquer que seja o sistema. Assim, é necessário saber o que transferir, para quem e como transferir. A descentralização pode se dar também para um ente público privado. O Estado transfere a prestação de serviços que é de sua competência para outro organismo público não estatal, devolvendo para a sociedade aquilo que lhe é próprio. E isso é que MARTINS (1994) denomina de devolução social.

O ente público privado que recebe as competências, permanecerá sujeito às normas, à avaliação e aos controles de qualidade estabelecidos pelo poder cedente. Para governar para o conjunto da sociedade é necessário identificar as formas de organização, os interesses sociais e políticos que articulam e os diversos modos pelos quais se expressam (CORAGGIO, 1991:68). Sem desconhecer o papel regulador do Estado, não se pode crer que apenas iniciativas estritamente estatais sejam capazes de dar resposta de maneira equânime e justa às necessidades sociais da população.

A descentralização na perspectiva da devolução, diz MARTINS (1994:336), anula a pretensão do Estado de ser o principal agente da solidariedade social. E isso vem ao encontro da discussão proposta por HABERMAS (1987) e mesmo por ROSAVALON (1981) da existência de uma sociedade solidária, que se organiza em espaços alternativos e que também exerce seu controle sobre o próprio Estado.

Esse processo só se viabilizará na medida em que os beneficiários das políticas sociais transformem-se em sujeitos dessas políticas. Elas trazem consigo o processo de construção da cidadania, desde que consideradas como direito, no seu caráter distributivo e não apenas compensatório. E essa mudança só ocorrerá através da educação para a cidadania, quando os diversos atores sociais tomarem consciência dos seus direitos de 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. A cidadania se consuma mediante o exercício do papel de sujeitos com valores contrários a sujeição, favoráveis a liberdade e direcionados por uma quota de poder (MANZINI-COVRE, 1996: 37).

Assim, a realidade socio-econômica, política e cultural da população, para quem o poder é transferido, determina diferentes posições sociais e distâncias desse poder. Por isso, a descentralização não garante automaticamente a participação, podendo, em algumas circunstâncias, reiterar as diferenças. A possibilidade de participar não homogeneiza os interesses

que permeiam a relação, inclusive pela sensação de impotência em relação aos acontecimentos. As mudanças sociais benéficas requerem, com frequência, o uso de poder diferencial, mantido apenas pelos privilegiados (GIDDENS, 1991:154).

A descentralização, como um processo político-administrativo de transferência de poder, viabiliza-se, sobretudo, através do reordenamento do aparato estatal. E isso deve ocorrer em cada nível de governo e não apenas de um para outro nível.

A INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

No município, como espaço definido territorial e socialmente, é que se concretizará a integração interinstitucional 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.

É um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que resulta também na gestão integrada das políticas sociais, para responder com eficácia dos problemas da população de um determinado território. Implica sair do “reino da necessidade para o da liberdade”, da ótica arendtiana, para quem essa liberdade “é o espaço onde o ser humano pode alçar algum vôo de realização humana, e mesmo pensar a utopia, liberto das peias da necessidade” (MANZINI-COVRE, 1996: 38).

E a crença de que o âmbito das necessidades o homem precisa ser considerado na sua integralidade, mediante uma visão que busca superar a autonomização e a fragmentação, o que tem caracterizado a gestão das políticas sociais em seu novo direcionamento, para uma dimensão intersetorial.

Essa é uma nova visão que se coloca para a saúde como direito do cidadão e dever do estado, resultando de “um conjunto de fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que se combinam de forma particular, em cada sociedade e em conjunturas específicas, redundando em sociedades mais ou menos saudáveis” (BUSS, 1997:174). Assim, a conquista de uma vida saudável não passa apenas pela saúde, mas pela interação das diversas políticas sociais, pela intersetorialidade.

A intersetorialidade transcende o setor saúde que, em alguma medida acolheu e aprofundou as discussões iniciais e apontou para determinações dos problemas que chegam ao setor, que não podem ser tratados somente por ele, assumindo uma dimensão mais ampla, intersetorial.

A lógica intersetorial de atuação deve referir-se basicamente à população e ao espaço onde se situam. Assim, a base populacional e geográfica permite que se identifique os problemas e as possibilidades de sua solução para atingir uma vida com qualidade.

A intersetorialidade é a “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social” (JUNQUEIRA & INOJOSA, 1997). É uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade. Isso passa pelas relações homem/natureza, homem/homem que determinam a construção social da cidade.

Nessa perspectiva, é interessante ressaltar que a intersetorialidade não é um conceito que engloba apenas as dimensões das políticas sociais, mas também a sua interface com outras dimensões da cidade, como sua infra-estrutura, ambiente, que também determinam a sua organização e regulam a maneira como se dão as relações entre os diversos segmentos sociais (JUNQUEIRA, 1998).

Assim, a intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses.

Essa forma de atuar é nova, por isso deve acarretar mudanças nas práticas e na cultura organizacional que as informam. É um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses contrariados. A ousadia de mudar vai precisar das alianças de todos os que desejam incrementar a qualidade de vida do cidadão, dentro e fora da administração municipal.

Tratar os cidadãos, situados num mesmo território, e seus problemas de maneira integrada exige um planejamento articulado das ações e serviços. Mas isso só não basta. É necessário um novo saber e um novo fazer, que envolva mudanças de valores, de cultura como um “fenômeno ativo, vivo, através do qual as pessoas criam e recriam os mundos dentro dos quais vivem” (MORGAN, 1996:135).

Essa nova realidade deve ser criada no interior das organizações gestoras das políticas da cidade na sua totalidade. Isso exige que os diversos atores, parte dessa rede, se interpenetrem formando um novo tecido.

É uma nova lógica que determina a atuação das organizações municipais, deixando de ser informada pela especialização, pela setorialização e pela autonomização, mas por uma elaboração integrada de saberes e de percepções do homem e de sua realidade social.

Isso significa permear a organização por uma nova lógica, que exige compromisso e vontade política dos dirigentes de mudar suas práticas para oferecer aos cidadãos uma vida com qualidade.

Essa nova dinâmica não vem sem contradições entre concepção e forma de articular e operar as estruturas governamentais. Ou melhor, entre teoria e prática. Mudar a organização e suas práticas só se concretiza quando há compromisso de mudar, não apenas dos dirigentes, mas de um número significativo de funcionários capazes de inovar, de ser o motor da mudança.

Portanto, sem mudar concepções, valores e práticas não é possível transformar o processo de trabalho setorial e fragmentado, como tem sido a prática das organizações públicas, para uma prática organizacional moldada pela intersetorialidade.

Esse processo ganha consistência quando a cidade é considerada na sua totalidade. Quando as necessidades dos grupos populacionais, que se distribuem pelo seu território, tomam-se sujeitos do processo. Sujeitos capazes de perceber seus problemas e encaminhar soluções articuladas intersetorialmente.

A EXPERIÊNCIA DE UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA INTERSETORIAL: O CASO DE FORTALEZA

É a partir dos pressupostos da descentralização, da intersetorialidade, da territorialização e dos grupos populacionais neles situados, que a Prefeitura Municipal de Fortaleza buscou redefinir seu aparato governamental. Buscou modelar uma nova organização, introduzindo um novo modo de gerenciar o espaço urbano, superando a distância entre o governo municipal e o cidadão, para tornar a cidade saudável.

O município é o espaço onde a atuação do Estado ganha concretude e se encontra com o cidadão, onde esse cidadão tem acesso aos seus direitos constitucionais, aos serviços que lhe garantem esses direitos.

A população de um município não é homogênea, nem em suas características, nem em suas necessidades, nem nas suas aspirações. Assim, para interferir nessa realidade, respeitando

e atendendo as suas peculiaridades, é preciso estabelecer critérios para que haja uma ação articulada, permitindo estabelecer objetivos e metas que promovam a qualidade de vida, através do acesso a bens materiais e imateriais disponíveis na sociedade contemporânea (JUNQUEIRA & INOJOSA, 1997).

Um critério é o geográfico que se refere ao espaço onde vive determinado grupo. Outro são as características dos grupos populacionais e a transferência de poder para os atores situados em um território. A descentralização emerge como um instrumento de participação, como uma possibilidade de criar uma rede de relações, permitindo que os cidadãos situados nas regiões da cidade tenham acesso aos responsáveis pelos serviços públicos municipais.

Assim, a descentralização constitui em um instrumento de expansão da lógica democrática, possibilitando a criação de novas instâncias de negociação e, conseqüentemente, o reordenamento da estrutura organizacional. Essa nova organização, em princípio, mais permeável às demandas dos cidadãos, permite que se aumente a equidade através da articulação e implementação de políticas de desenvolvimento.

Nessa perspectiva é importante visualizar a descentralização não apenas da ótica dos grupos instalados no poder, mas dos cidadãos, daqueles que utilizam os serviços prestados.

Outra dimensão é a da integração das políticas sociais no âmbito municipal como uma possibilidade de dar respostas resolutivas às necessidades dos munícipes. Assim a intersetorialidade é uma nova possibilidade de oferecer aos munícipes respostas adequadas aos seus problemas.

Assim, a descentralização e a intersetorialidade na gestão da cidade trazem implícito a idéia do território. O espaço que as pessoas ocupam e onde manifestam seus problemas e necessidades.

O trabalho político que está sendo implementado em Fortaleza envolve a descentralização, a intersetorialidade, o território e a participação. Mas isso não estaria ocorrendo sem a vontade política de mudar e dos meios necessários à mudança.

A partir da decisão de administrar a cidade de maneira descentralizada e intersetorial, foi definido um projeto político: a reforma administrativa necessária para desenvolvê-lo.

O aparato a ser criado deveria dar uma nova dinâmica, respondendo de maneira integrada

aos cidadãos das várias regiões da cidade sobre suas necessidades de saúde, educação, habitação, emprego e renda e infra-estrutura urbana. Com esse novo aparato, criado de forma descentralizada e intersetorial, distribuído pelo território, pretende-se que os municípios resolvam seus problemas urbanos perto da sua casa e tenham acesso garantido e diferenciado aos equipamentos sociais.

O Governo da Cidade de Fortaleza (CE) assumiu a decisão² de reordenar a estrutura organizacional da Prefeitura a partir de novos critérios que diferem das reformas até aqui implementadas. Optou-se por novos paradigmas organizacionais que está ajudando a introduzir uma nova modelagem do aparato governamental. O objetivo da reforma administrativa em andamento é dar maior eficácia às organizações municipais, segundo critérios, que possibilitem aos municípios uma vida com qualidade.

Para isso foram criadas seis Secretarias Executivas Regionais, duas grandes Secretarias de suporte técnico: de Desenvolvimento Social e a do Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e outra de Ação Governamental.

Essa redefinição da estrutura organizacional partiu da identificação de seis regiões, que agregam bairros com características territoriais e sociais comuns. As condições territoriais, urbanas e de meio-ambiente interagem com a organização social dos grupos populacionais que vivem em um determinado espaço geográfico.

Para gerenciar essas seis regiões foram criadas as seis Secretarias Executivas Regionais - SER, que têm o mesmo nível hierárquico que as demais. É através das SER que se dão as relações entre o governo municipal e o cidadão. Com essas SER o poder central deslocou-se para o âmbito local e o Prefeito passou a ter no território abrangido por cada região um representante, um responsável em cuidar da cidade, e em dar respostas às demandas dos cidadãos.

Nessas Secretarias o trabalho é reorganizado na perspectiva intersetorial, buscando viabilizar uma nova relação entre o municípe - como sujeito de direitos - e os agentes do poder municipal. Considera-se os grupos populacionais de cada região e o espaço onde vivem.

São as SER que têm a competência de conhecer esses grupos populacionais; suas necessidades e demandas peculiares. Elas devem subsidiar a definição de prioridades e pautar sua atuação por essas prioridades mediante o estabelecimento de metas específicas para cada grupo populacional, prestando serviços articulados em uma rede de ação social.

Assim, as SER são responsáveis pela coordenação dos serviços especializados sediados em sua região e pelas equipes multiprofissionais encarregadas pela infra-estrutura urbana. O foco de cada serviço urbano especializado deve ser o cidadão como um ser integral.

O que se pretende é que, nessa lógica, 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.

As SER, contudo, não limitam as suas ações apenas as sociais, mas também àquelas que se referem a infra-estrutura, ao meio ambiente. A cidade é um todo integrado e para o cidadão usufruir de uma vida com qualidade ele deve dispor de todos os meios que lhe garantam essa condição.

Assim, as metas não se referem a cada serviço, mas a um grupo da população e as ações de infra-estrutura urbana e meio ambiente. Para realizar essas ações de maneira integrada as SER estruturam-se em torno de duas gerências: uma de desenvolvimento social e outra de desenvolvimento territorial e meio-ambiente.

Essas gerências, instâncias articuladoras de planejamento e da ação intersetorial, dispõem de equipes multiprofissionais, que organizadas matricialmente, assessoram tecnicamente as unidades de prestação de serviços ou mesmo prestam atendimento à população, como no caso das equipes de desenvolvimento territorial.

No entanto, a gestão da cidade não se faz apenas nos espaços regionais. Apesar da importância desses espaços, a cidade na sua totalidade também tem problemas que atingem o conjunto da população, seja no que se refere às políticas sociais seja no que se refere a infra-estrutura urbana. Assim, para cuidar desses planos e ações que abrangem a totalidade do espaço urbano e para assessorar tecnicamente as SER, foram criadas as três Secretarias de caráter articulador: Secretaria de Ação Governamental, Secretaria do Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e Secretaria do Desenvolvimento Social (

Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1997:2)¹.

A Secretaria de Ação Governamental - SAG passa a ser o órgão responsável pelo planejamento e orçamento municipal, pela articulação política, comunicação e informação da Prefeitura. A essa Secretaria cabe todas as relações do Poder Executivo com a sociedade civil organizada e bem como as relações internas da Prefeitura. Essa Secretaria substituiu vários órgãos de assessoramento ao Prefeito.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS é outra secretaria de articulação e apoio técnico às SER, ela substitui as Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação e Superintendência de Esporte e Lazer. Sem função executiva a SMDS planeja e define as prioridades das ações sociais (saúde, educação assistência social, emprego e renda, habitação, abastecimento, cultura esporte e lazer) que dizem respeito à cidade, considerando as especificidades regionais. Como já foi mencionado as ações executivas são de competência da SER, apoiadas pela SMDS e por outros órgãos da administração indireta.

A SMDS é estruturada em equipes multiprofissionais respeitando o saber setorial (saúde, educação assistência social e habitação). Entretanto, sua ação é organizada matricialmente em projetos que contam com equipes multiprofissionais constituídas intersectorialmente.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - SMDT obedece as mesmas características organizacionais da SMDS. Com carácter de articulação e planejamento ela substitui as Secretarias municipais de Controle Urbano, Transporte e a Superintendência de Obras Viárias, enfim todos os órgãos que cuidavam da infra-estrutura urbana. Essa Secretaria possui carácter mais executivo no que diz respeito a obras e ações que ultrapassam os limites de uma região. Entretanto os recursos necessários a execução desses projetos estão sob a gestão das SER.

Além dessas Secretarias de carácter de articulação existem Comissões Técnicas Intersetoriais com a tarefa de articular órgãos para planejar e decidir ações de interesse da cidade. Essa Comissões também existem no âmbito das regionais.

¹ Logo depois do primeiro turno da eleição municipal de 1996, o Prefeito eleito, Juraci Magalhães, convidou a FUNDAP para assessorar a elaboração de uma proposta de revisão completa da estrutura do governo municipal a ser apresentada à Câmara Municipal, orientada por dois pressupostos: a descentralização e a intersectorialidade. O projeto-de-lei enviado à Câmara foi aprovado em 29 de janeiro de 1997. A partir desse momento, iniciou-se efetivamente um processo de mudança.

Assim, essa nova estrutura de governo da Prefeitura Municipal de Fortaleza inovou, buscando organizar o poder de maneira integrada, tomando acessível ao cidadão os órgãos que decidem sobre os serviços de seu interesse. As decisões que eram tomadas em órgãos centrais, setoriais, de difícil acesso tomam-se mais próximos dos cidadãos, do seu local de moradia.

Essa reforma, no entanto, não abrangeu todos os órgãos da Prefeitura ao mesmo tempo. Algumas Secretarias como a da Administração, Finanças e Procuradoria Jurídica não foram transformadas, e nem os órgãos da administração indireta. Entretanto, esses órgãos tiveram um prazo para reorganizar-se segundo os parâmetros definidos pela reforma¹.

Portanto, o que se pretendeu com a reforma foi estruturar o aparato municipal, a partir dos pressupostos da descentralização e da intersetorialidade. Mudar a lógica da gestão municipal, possibilitando à população fortalezense ter acesso a serviços públicos de qualidade. Essa mudança é um processo de construção de uma cidade saudável, para que todos os cidadãos tenham uma "Fortaleza melhor para você"².

CONCLUSÃO

A descentralização e a intersetorialidade inovam na gestão da cidade, transfere o poder dos que utilizam dos serviços prestados e integra a gestão das políticas públicas.

A adoção desses pressupostos para modelar uma nova estrutura governamental, como ocorreu em Fortaleza, traz implícito uma nova concepção de gestão da cidade. No entanto, isso não significa mudanças efetivas nas práticas organizacionais, que só ocorrem quando há transformação de valores e da cultura organizacional.

No entanto, mudar não é fácil. A mudança representa sempre um risco. Significa abrir mão do certo para apostar em algo que não se conhece, daí a necessidade de acreditar na proposta e em seu fiador.

Há várias leituras, vários aspectos a considerar ao assumir um novo projeto, antes de comprometer-se com ele. No caso da mudança da gestão da cidade para uma prática intersetorial

¹ Por ocasião da elaboração deste artigo o processo de mudança dos órgãos não abrangidos pela primeira fase da reforma já deverá estar concluída. Esse processo deverá acarretar inclusive a transferência, para as SER, de funções de interesse dos municípios, mas executadas centralizadamente na época da reforma.

² Slogan da gestão do Prefeito dr. Juraci Magalhães : Fortaleza melhor para você.

exige envolvimento dos diversos segmentos organizacionais e da sociedade, pois é:

- um processo de crescimento e desenvolvimento do indivíduo como cidadão;
- um processo político, que se inicia com um compromisso do executivo e do legislativo municipais.
- uma nova forma de gestão e de organização do poder e como tal pode acarretar perda de espaço político;
- um processo de transformação das práticas das políticas de saúde, de educação, de assistência social, de habitação, de emprego, que buscam resolver de forma integrada os problemas sociais.

Esse processo significa integrar saberes e recursos, para dar respostas mais eficazes à população de um território, garantindo-lhe uma vida com qualidade.

Nessa perspectiva que a Prefeitura de Fortaleza, a partir de janeiro de 1997, com a posse do novo Prefeito, buscou um novo caminho. Para isso foi necessário vontade política para enfrentar as pressões econômicas e corporativas, envolvendo profissionais, empreiteiras, industriais e políticos.

Esse processo é complexo, que exige um trabalho sistemático de discussão com funcionários e população, para torná-los aliados.

Mudar a lógica da gestão das políticas setoriais para intersectorial não é uma tarefa fácil. Para isso é necessário contar com quem já possui pelo menos uma prática descentralizada. E isso ocorreu com a saúde. Sua experiência de gestão descentralizada e mesmo em projetos integrados contribuiu de maneira decisiva na construção de uma nova forma de gestão municipal, em Fortaleza, que privilegia a descentralização e a intersectorialidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOISIER, S. Los Procesos de descentralización y desarrollo regional en America Latina. *Rev. CEPAL*, Santiago de Chile, (31), 1987.

- BORJA, J. Dimensiones teoricas, problemas y perspectivas de la descentralizacion del Estado. In: Borja, J. et al *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*. Barcelona, Instituto de Cooperacion Iberoamericana/FLACSO/CLACSO, 1987.
- BUSS, P. M. Saúde e qualidade de vida. In: Costa, N.R. & Ribeiro, J.M. org. *Política de saúde e inovação institucional*. Rio de Janeiro, SDE/ENSP, 1996. p.173-188.
- CARDOSO, F.H. Social democracia é a alternativa viável. *O Estado de Paulo*. São Paulo, 27 ago.1995 (Cad. 2-Esp).
- CORAGGIO, J. L. Las corrientes de descentralización en America Latina. *Cuad. CLAEH*, Montevideo, 16 (56):63-78,1991.
- DRAIBE, S. M. As Políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*, 86-101,1993.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo, Editora UNESP, 1991.
- HABERMAS, J. A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos CEBRAP*, 18: 103-14, 1987.
- JUNQUEIRA, L.A.P. Mudança uma causa compartilhada: do ERSa ao SUS. São Paulo, 1996 [Tese de Doutorado - Faculdade de Saúde Pública da USP] cap. 2 : A Descentralização e a Reforma do Estado.
- JUNQUEIRA, L.A.P. Descentralização e intersectorialidade na construção de um novo modelo de gestão. *Rev. Adm. Publica*, 1998. (no prelo no. 2)
- JUNQUEIRA, L.A.P. & INOJOSA, R. M. Desenvolvimento social e intersectorialidade: a cidade solidária. São Paulo, FUNDAP, 1997.
- LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cad. Pesq.*, São Paulo, (74), 1990.
- MANZINI COVRE, M. L. *No Caminho de Hermes e Sherazade - cultura, cidadania e subjetividade*. Taubaté, 1996
- MARTINS, C. E. *O circuito do poder: democracia, participação, descentralização*. São Paulo, Entrelinhas, 1994.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo, Atlas, 1996.
- PRATS, Y. *Décentralisation et développement*. Paris, Editions Cujas, 1973.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. *A Cartilha da Reforma Administrativa: melhor para Fortaleza, melhor para você*. Fortaleza, SAG, 1997.

ROFMAN, A. 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 1/6/1990. *Anais*: 13:40.

RONDINELLI, D.A. Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *Int. Rev. Adm. Sci.*, 47(2): 1981.

ROSANVALLON, P. Estado do bem-estar social e sociedade solidária. Trad. Ricardo Coelho. In: Rosanvallon, P. *La crise de l'etat providence*. Paris, Ed. Seuil, 1991.

Summary: The present article discusses decentralization and intersectoriality as assumptions of municipal management for the improvement of quality of life of citizens. Decentralization transfers decision power to the peripheral levels of the city but does not guarantee the solution of social problems through sectorial policies. Intersectoriality constitutes a possibility of solving the problems of the population of a given area in an integrated manner. Fortaleza's City Hall was remodeled presenting as of 1997, a new structure of municipal management for the betterment of quality of life of the city's citizens.

Key works: healthy cities; decentralization; intersectoriality; municipal management