

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA - CCET
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

MARIA TEREZA GONÇALVES

**PERMANÊNCIAS E INOVAÇÕES NA GESTÃO SOCIAL:
GESTÃO INTERSETORIAL DE POLÍTICAS NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO
SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL CIC - CURITIBA-PR**

CURITIBA

2009

MARIA TEREZA GONÇALVES

**PERMANÊNCIAS E INOVAÇÕES NA GESTÃO SOCIAL:
GESTÃO INTERSETORIAL DE POLÍTICAS NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO
SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL CIC - CURITIBA-PR**

**Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre, ao Curso de
Pós-Graduação em Gestão Urbana, da Pontifícia
Universidade Católica do Paraná, Linha de
pesquisa: Governança e Redes Urbanas.**

**Orientadora: Prof.^a Dr.^a Samira Kauchakje
Co-orientador: Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira**

CURITIBA

2009

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

G635p
2009

Gonçalves, Maria Tereza
Permanências e inovações na gestão social : gestão intersetorial de políticas na área de desenvolvimento social na administração regional CIC - Curitiba / Maria Tereza Gonçalves ; orientadora Samira Kauchakje ; co-orientador, Tomás Antonio Moreira. -- 2009.
239 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009
Inclui bibliografia: p. 205-216

1. Renovação urbana – Curitiba (PR). 2. Desenvolvimento social. 3. Política Urbana. 4. Administração pública. I. Kauchakje, Samira. II. Moreira, Tomás Antonio. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. IV. Título.

CDD 20. ed. – 307.3416

MARIA TEREZA GONÇALVES

**PERMANÊNCIAS E INOVAÇÕES NA GESTÃO SOCIAL:
GESTÃO INTERSETORIAL DE POLÍTICAS NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO
SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL CIC - CURITIBA-PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre, ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Linha de Pesquisa: Governança e Redes Urbanas, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Samira Kauchakje
Orientadora - PUCPR

Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
Co-orientador - PUCPR

Prof. Dr. Klaus Frey
Pontifícia Universidade Católica - PUCPR

Prof. Dr. Luciano Antonio Prates Junqueira
Pontifícia Universidade Católica - PUCSP

Curitiba, de de 2009.

*Ao Luiz Geraldo,
meu marido – querido, amado,
e companheiro de todas as horas.*

*Ao meu filho, João Pedro,
o qual faz com que eu cresça a cada dia.*

*Aos meus pais, uma dupla quase perfeita,
Bolívar - o Guerreiro e Margarida - a Sensível
diante do mundo (in memórian).*

*À Deus,
por toda essa experiência.*

AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Dr.^a Samira Kauchakje, orientadora dessa pesquisa, pela dedicação, paciência, persistência e doação de conhecimento.

Ao Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira, co-orientador dessa pesquisa, pelo apoio, incentivo e pelas leituras atentas e dedicadas.

Ao Prof. Dr. Klaus Frey, pela contribuição ao amadurecimento do tema.

Ao Prof. Dr. Carlos Garcias, pelas conversas de aperfeiçoamento nos intervalos da ANPPAS.

Ao IMAP, pelo incentivo à ciência e à pesquisa, para o aperfeiçoamento da gestão municipal, com a concessão de bolsas. Agradeço na pessoa do Carlos Homero Giacomini que se encontra à frente dessa instituição.

Aos treze entrevistados pela atenção e pelo tempo dedicados.

À Ana Cristina, pelo crédito e apoio inicial.

À Janete Raquel, que cuida do meu espírito e foi uma luz nesse caminho.

Á Jucirê e ao Mello, sempre educadores.

À equipe da EAP/IMAP, pela força, torcida e companheirismo.

À Hercília, pela ajuda na transcrição das entrevistas, ao Luiz Fernando pela configuração dos gráficos, ao Luiz Carlos, pela profissionalização dos meus slides.

À Teresana, pelas dicas e material.

À Tahise, por todos os cuidados.

À Niucéia e Neiva, irmãs do coração que estavam sempre por perto.

Aos textos de Rose Mari Inojosa, que frequentemente inspiram meus trabalhos e me acenderam a paixão pelo tema.

À Léia que editorou o trabalho, e à Antônia que revisou o texto.

Enfim, sou muito grata a essa rede que se formou no entorno desse trabalho.

*O importante é fazer as coisas com gosto.
E se escolheu um tema que lhe interessa,
se decidiu dedicar realmente à tese o
período, mesmo curto, que lhe foi pré-
fixado, verá agora que a tese pode ser
vivida como um jogo, como uma aposta,
como uma caça ao tesouro.*

*Há uma satisfação esportiva em dar caça
a um texto que não se encontra, há uma
satisfação de charadista em encontrar,
após muito refletir, a solução de um
problema que parecia insolúvel...*

Humberto Eco

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a incorporação, na gestão pública municipal, do princípio da intersetorialidade no âmbito de políticas na área de desenvolvimento social. A base territorial é a cidade de Curitiba, Estado do Paraná, mais especificamente a Administração Regional CIC. Foram escolhidas as políticas que compõem a área de desenvolvimento social deste município: saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, cultura e esporte e lazer. Realizou-se análise teórica sobre gestão social e modelos de gestão, intersetorialidade e desenvolvimento social. Articuladamente ao quadro teórico, buscaram-se concepções de intersetorialidade contidas nos planos, políticas e legislações nacionais e municipal pertinentes a cada setor. Por fim, através de pesquisa empírica, foram coletados dados junto à Administração Regional CIC e, particularmente, junto aos treze gestores de políticas da área social que atuam nesta regional. Os principais resultados apontam para a influência do desenho das políticas nacionais setoriais sobre o município. Porém, é possível perceber uma dinâmica intersetorial local entre os setores estudados. Tais relações horizontais são motivadas, dentre outros fatores, por necessidades e demandas advindas da comunidade e por necessidades apresentadas pelos próprios setores, como a otimização e o aproveitamento de recursos dos setores parceiros. Indagou-se aqui acerca de quais políticas setoriais possuem maior integração entre si e de como a ação intersetorial está prevista em cada política setorial, conforme os planos e legislações de abrangência nacional e municipal. Verificou-se, na localidade estudada, que o princípio da intersetorialidade é incorporado à gestão social com limitações, uma vez que não há um sistema de informação integrado, avaliações conjuntas e sistematização das experiências intersetoriais. Sua efetivação ocorre nos aspectos de planejamento, no atendimento de pessoas, grupos e instituições, bem como na execução de alguns projetos e programas, mantendo-se, contudo, a autonomia de cada setor. Concluiu-se que, dentre todas as áreas, a assistência social, saúde e a educação mantêm relações mais próximas entre si, bem como há tensões entre as modalidades de gestão: a gerencial, adotada no âmbito da administração municipal, e a democrático-participativa, que povoa o ideário dos gestores da área social.

Palavras-chave: Gestão social. Intersetorialidade. Modalidades de gestão. Poder local. Políticas sociais

ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze the way the principle of intersectoriality in social development public policy has been incorporated into municipal public policy management. The territorial area is the city of Curitiba, capital of the State of Paraná, in the south of Brazil, and more especially, the CIC Regional Administration. We chose the policies making up the social development sector of this municipality; health, education, social services, food safety, culture, sports and entertainment. We elaborated a theoretical analysis of social management and management models, intersectoriality and social development. Within this theoretical framework, we sought intersectoriality concepts that are part of national and municipal projects, policies and legislations pertinent to each sector. To conclude, our empiric research gathered data from the CIC Regional Administration and more especially from the thirteen public policy managers who work in the social sector of this regional administration. The main results show that national sectorial policies have an influence on the municipality. We can therefore see an intersectorial dynamics between the different sectors we studied. Such horizontal relationships are motivated, among other factors, by the needs and necessities from the population, and by the needs from the sectors themselves, like the optimization and the use of resources coming from partner sectors. Our research focused on which sectorial policies are more integrated with each other, and on how intersectorial actions are planned in each sectorial policy, according to national and municipal plans and legislation. In each area we studied, we verified that the principle of intersectoriality was indeed incorporated into social management, with certain restrictions, since there is no integrated information system, joint evaluations and systematization of intersectorial experiences. This principle is mostly carried out in planning, services, groups and institutions, as well as in the implementation of certain projects and programs, keeping, however, the autonomy of each sector. We concluded that from all the areas we analyzed, social services, health and education maintain the closest relations with one another. We also reached the conclusion that there are tensions between management procedures: the managerial mode adopted within the municipal administration and the democratic and participatory procedure social area managers yearn for.

Key-words: Social management. Intersectoriality. Managerial mode. Local power. Social policies.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Modelo Curitiba de colaboração	125
Quadro 2	- Movimentos da regionalização administrativa da Cidade de Curitiba	127
Quadro 3	- Riscos e vantagens para a prática de políticas territoriais	129
Quadro 4	- Evolução da população de Curitiba e do Bairro CIC e posição relativa diante de outros bairros em número de habitantes - 1970 - 2000	133
Quadro 5	- Principais documentos utilizados na pesquisa.....	143
Quadro 6	- Principais conceitos utilizados na pesquisa	150
Quadro 7	- Código dos entrevistados	151
Quadro 8	- Adequação das modalidades para a gestão de administrações regionais	161
Quadro 9	- Características da intersectorialidade.....	172
Quadro 10	- Potencialidades e benefícios da gestão intersectorial	174
Quadro 11	- Quanto às dificuldades e fatores críticos para uma gestão intersectorial	179
Quadro 12	- Frequência de ações intersectoriais	187
Quadro 13	- Frequência de ações intersectoriais com outros setores.....	189
Quadro 14	- Parcerias com o setor privado – indústria e comércio	193
Quadro 15	- Quadro analítico referencial	197

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Adequação das modalidades para a gestão de administrações regionais	161
Gráfico 2 - Potencialidades e benefícios da gestão intersetorial	174
Gráfico 3 - Quanto às dificuldades e fatores críticos para uma gestão intersetorial	179

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEASA Pr	- Central de Abastecimento do Paraná
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
CF 88	- Constituição Federal de 1988.
CIC	- Cidade Industrial de Curitiba
CNE	- Conselho Nacional do Esporte
COHAB CT	- Companhia de Habitação de Curitiba
DASP	- Departamento de Administração do Serviço Público
EMATER	- Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAS	- Fundação de Ação Social
FCC	- Fundação Cultural de Curitiba
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IMAP	- Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	- Instituto do patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPPUC	- Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	- Lei Orgânica da Saúde
LOSAN	- Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
ONU	- Organização das Nações Unidas.
PMC	- Prefeitura Municipal de Curitiba
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAM	- Secretaria Antidrogas Municipal
SMAB	- Secretaria Municipal de Abastecimento
SMDS	- Secretaria Municipal de Defesa Social
SME	- Secretaria Municipal de Educação
SMEL	- Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
SMF	- Secretaria Municipal de Finanças

SMMA	- Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMOP	- Secretaria Municipal de Obras Públicas
SMS	- Secretaria Municipal de Saúde
SMU	- Secretaria Municipal de Urbanismo
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 MODALIDADES DE GESTÃO SOCIAL E PODER LOCAL	34
1.1 GESTÃO SOCIAL	35
1.1.1 Modalidades de gestão no Brasil	39
1.1.1.1 A gestão patrimonial	40
1.1.1.2 A gestão técnico-burocrática.....	41
1.1.1.3 A gestão gerencial	43
1.1.1.4 A gestão democrático-participativa	54
1.1.1.5 A gestão em rede.....	56
1.1.1.6 A prática intersetorial	59
1.2 Poder local	62
1.2.1 Federalismo e descentralização	66
1.2.2 Descentralização e municipalização	72
1.3 INTERSETORIALIDADE NO CAMPO DA GESTÃO SOCIAL MUNICIPAL	76
1.3.1 Desafios da intersectorialidade	79
2 GESTÃO INTERSETORIAL NO CAMPO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM LOCALIDADES	89
2.1 POLÍTICAS SOCIAIS, COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS E AS CONCEPÇÕES DE INTERSETORIALIDADE CONTIDAS EM LEIS, PLANOS OU POLÍTICAS NACIONAIS	102
2.1.1 A política de Saúde.....	103
2.1.2 A política de Educação	104
2.1.3 A política de Assistência Social	106
2.1.4 A política de Segurança Alimentar e Nutricional	108
2.1.5 A política de Esporte e Lazer.....	109
2.1.6 A política de Cultura.....	110
2.2 AS CONCEPÇÕES DE INTERSETORIALIDADE CONTIDAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS, APRESENTADAS NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA CIDADE DE CURITIBA	112
3 GESTÃO SOCIAL INTERSETORIAL NA REGIONAL CIC EM CURITIBA-PR.....	119

3.1	BASE TERRITORIAL - O MUNICÍPIO DE CURITIBA E A ADMINISTRAÇÃO REGIONAL CIC NA GESTÃO SOCIAL	119
3.1.1	O ordenamento das políticas da área social em questão ganham status de Secretarias Municipais	121
3.1.2	Os movimentos da gestão municipal e a intersectorialidade na gestão das políticas sociais.....	123
3.1.3	A regionalização administrativa da cidade	126
3.1.4	A ocupação do território e a Administração Regional CIC	131
3.1.5	A Administração Regional CIC.....	136
3.2	METODOLOGIA.....	140
3.2.1	Técnicas de coleta de dados	143
3.2.1.1	Documentos.....	143
3.2.1.2	Entrevista semiestruturada	144
3.2.2	Método de análise.....	149
3.2.3	Base teórica para análise.....	150
4	RESULTADOS E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	151
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	198
6	CONTRIBUIÇÕES	203
	REFERÊNCIAS.....	205
	APÊNDICE A - AÇÃO DE HABITAÇÃO REALIZADA PELO PODER PÚBLICO NO BAIRRO CIC– COHAB-CT (1967-2006).....	218
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA - PLANEJADOR	219
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA - ADMINISTRADOR REGIONAL	221
	APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA - COORDENADORES REGIONAIS ÁREA SOCIAL	225
	APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA - TÉCNICOS DA ÁREA SOCIAL	228
	APÊNDICE F - ROTEIRO DE ENTREVISTA - COORDENAÇÃO PROJETO EXEMPLAR	230
	APÊNDICE G - CARACTERÍSTICAS DE GESTÃO INTERSETORIAL	233
	ANEXO A - MAPA DOS EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS.....	235
	ANEXO B - MAPA EVOLUÇÃO DOS 10 BAIRROS MAIS POPULOSOS DE CURITIBA - 1970 A 2000	236

ANEXO C - RUAS DA CIDADANIA CURITIBA	237
ANEXO D - MAPA DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA	
MUNICIPAL DE CURITIBA-PR.....	239

INTRODUÇÃO

A setorização/intersectorialidade no campo social é um tema frequentemente presente para os profissionais que atuam ou estudam essa área. Consciente ou inconscientemente, estudado ou praticado, discutido ou silenciado, o fato é que se constitui um tema de base, de fundamento, no mínimo inquietante. Pode se dizer que há um consenso em torno da importância da ação intersectorial em especial no setor governamental responsável pela gestão social consenso no Brasil, no mundo, em Curitiba? Há uma sensibilidade bastante desenvolvida em torno do tema, tanto junto a profissionais que atuam nos setores que compõem o campo como pesquisadores da área, fonte e dados para esta afirmação. A discussão sobre o tema da intersectorialidade em si não é controversa, no entanto, aponta que a consolidação da intersectorialidade se constitui num grande desafio.

Esse desafio pressupõe um processo de mudança ou um novo avanço, já que a setorização pode ser considerada uma forma de organização que permitiu o recorte, a especialização, o aprofundamento, desenhos ajustados às especificidades de cada política social. Fatores estes relevantes e significativos em se tratando do reconhecimento e ação diante de direitos que se concretizam nas políticas sociais. Há muito a avançar na prestação dos serviços setorizados, mas não se pode negar que há um caminho já percorrido que pode tender a um enfrentamento de horizontalização no intuito de buscar e firmar alianças estratégicas diante do desafio da complexidade da gestão social.

O trabalho cotidiano com questões que dizem respeito à gestão social no âmbito do setor público (estatal ou privado) está envolto em situações complexas que remetem à necessidade de envolvimento dos diversos setores para que haja um atendimento satisfatório diante das necessidades da população as quais, a partir da Constituição Federal de 1988, são reconhecidas como direitos. Os novos direitos sociais foram assistência social e segurança alimentar. Mas os demais já eram reconhecidos como direitos sociais, em especial saúde e educação. Saúde, educação, segurança alimentar, cultura, esporte e lazer e assistência social são necessidades integradas da população. A necessidade de articulação entre esses setores é apontada por diversos autores, tais como Junqueira (2000, 2004), Inojosa (2001), Koga (2003),

Kliksberg (1996, 1998), Dowbor (1999, 2002) e encontram-se igualmente nos planos e nas legislações que se constituem nas bases e diretrizes das políticas setoriais nacionais brasileiras. No entanto, essa que pode parecer uma questão óbvia é também uma questão complexa.

Dessa questão emergem grandes desafios que mais provocam indagações do que respostas prontas ou certezas, um caminho ainda a ser construído, o que gera inquietudes que acompanham quase que como um pano de fundo a gestão social: Como realizar um relacionamento entre os setores? Como ultrapassar os meandros da setorização, e ocupar esse espaço vazio existente entre os setores, que envolvem desconhecimentos, limites, distâncias, espaços, burocracias, disputas, jeitos de pensar e de fazer consolidados? Como manter as especificidades e as verticalizações que são fundamentais a cada área e ao mesmo tempo horizontalizar essas relações? Como ocupar os espaços vazios que se formam entre os limites de um e outro setor? Como na consolidação das políticas sociais respeitar a indivisibilidade dos direitos? E outras que povoam esse horizonte imenso, apaixonante e cheio de desafios do circuito da gestão social.

A gestão social se constitui na gestão de ações sociais públicas que se concretizam por meio de políticas, programas, projetos e serviços sociais que garantam a efetividade dos direitos sociais conquistados ao longo dos anos. Tais direitos estão associados às necessidades e às demandas da sociedade. As ações sociais públicas são realizadas tanto pelo Estado, representado por órgãos do governo das três esferas, quanto pelas organizações da sociedade civil. Destinam-se a pessoas, grupos, famílias e populações e contribuem para a consolidação dos direitos. Portanto, trata-se da gestão da questão social que inclui, dentre outras, as referentes às desigualdades sociais, pobreza, moradia, saúde, educação, segurança alimentar, cultura, esporte e lazer (CARVALHO, 1999; KAUCHAKJE, 2007).

O processo de gestão social no Brasil envolve o enfrentamento de questões que se entrecruzam, tais como: vasta área territorial, desigualdades territoriais, desigualdade social, profundas diferenças culturais, aceleração do crescimento das grandes cidades e entorno, concentração de renda, variadas e sucessivas crises num passado recente. Para citar algumas, a chamada crise da dívida externa, ocorrida no final da década de 1970, início da década de 1980; a crise gerada pelo Plano Collor no início dos anos 1990 com o bloqueio de ativos financeiros impactando

na produção; desequilíbrio das contas públicas e crescimento do endividamento público, somado a perdas de reservas (mesmo num contexto de privatizações dos bancos estatais e serviço de telecomunicações, eletricidade e mineração) e dificuldades nas exportações; a chamada crise cambial 1997/98; sem deixar de mencionar os acordos com o FMI, característicos desse período. Alguns autores referenciam que esse período, em especial a década de 1990, foi de adoção de um modelo econômico de corte neoliberal. Marcado além das privatizações, pela liberalização do comércio e desregulamentação que se caracterizou pelo aumento da competitividade com a anulação de decretos e leis que restringiam alguns setores por meio de monopólios ou controle de preços. Um período oscilante nas atividades produtivas, que geram desemprego e expansão de ocupações precárias ou não-regulamentadas – de acordo com Pochmann (2003) uma ressignificação dos agregados sociais, antes característicos das atividades rurais, mas que se reconfiguram na urbanidade. Estes, por sua vez, estão excluídos do processo produtivo pelo que Pochmann (2003) denomina ciclo de financeirização da riqueza a que o Brasil está submetido, contrário à democratização da riqueza. O primeiro está ligado à acumulação da riqueza e o segundo aspecto à distribuição e redistribuição de bens, serviços e recursos (POCHMANN, 2003; POCHMANN; AMORIM, 2003; AVERBUG; GIAMBIAGI, 2000; PINHEIRO; GIAMBIAGI; MOREIRA, 2001).

A ação do Estado na década de 1990 é marcada pela crise fiscal, priorização de privatizações, crise política, entre outras, que contribuíram para a reprodução da desigualdade social, gerando, assim, um acúmulo na demanda de atendimento que se adensa e se complexifica.

Nos dias de hoje há uma retomada da importância do Estado regulando e atendendo o mercado e um fortalecimento de programas sociais ligados à transferência de renda.

Arbix (2007) e Neri (2007) apontam que o período de 2001-2005 pode ser reconhecido como um período de redução da desigualdade, em que houve a redução da pobreza. Enfatizam que tal redução se deu em grande medida pela redução da desigualdade e não só pelo crescimento econômico. Como causa, apontam uma combinação entre fatores econômicos políticos e sociais ligados ao papel do Estado; dentre elas, as principais são: em primeiro, a estabilidade da moeda produzida pelo plano real que tem como consequência direta o controle da

inflação, o que possibilita planejamento e controle sobre orçamento; em segundo, uma distribuição de renda distinta nos anos de 2001 a 2005 quando houve "uma queda de 0,2% contra 4% de ganho dos mais pobres" (NERI, 2007, p.59), que culminou "em 2006 com o nível mais baixo de desigualdade de renda nos últimos 30 anos" (ARBIX, 2007, p.132); e, em terceiro, investimentos em políticas sociais de redistribuição de renda.

Importante lembrar que nesse período o governo federal implantou vários programas de transferência de renda como o bolsa-alimentação (Ministério da Saúde), bolsa-escola (Educação), auxílio gás (Minas e Energia), cartão alimentação (segurança alimentar Ministério do Desenvolvimento Social), que foram unificados em 2004 no Programa Bolsa Família, o qual integra tais ministérios procurando atuar de forma integrada e sistêmica (FONSECA; VIANA, 2006, p.461).

É relevante destacar a questão da subordinação das políticas sociais ao monopólio das políticas econômicas. Essa velha mas atual dicotomia tem urgência em ser superada e, segundo Cohn (1998, p.144), é nesse contexto que surgem a necessidade e a emergência dos debates em torno do desenvolvimento sustentável, em especial para propostas de desenvolvimento em nível local.

Conforme Cohn (1998), há consenso em torno do debate atual que o Brasil não é um país pobre e sim um país injusto, o que mantém a reprodução de inúmeras desigualdades sociais; também se constitui num país de significativa dimensão geográfica e populacional, com uma área territorial oficial de 8.514.876,599 km² (dados do IBGE – 2006), o que complexifica os processos de gestão e em especial da gestão social, dadas as diferenças regionais ou mesmo municipais existentes. Além da área territorial extensa, que conta com 5.564 municípios, o Brasil tem hoje uma população de 190.505.261 habs¹.

A gestão social se encontra, dessa forma, diante de diversos e complexos enfrentamentos, sendo que os modelos de gestão adotados ao longo do tempo têm se mostrado insuficientes diante de tais complexidades. Ademais, a gestão social esteve submetida aos modelos adotados pelo setor público como os tradicionais citados e estudados largamente pela administração, dentre os quais estão a gestão patrimonial, a técnico-burocrática e a gerencial.

¹ Dados sobre a população brasileira acessados em: <http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/>. Acesso em: 04 nov. 2007.

A gestão social tem buscado formas ou novos rumos para sua efetivação, sendo, então, "uma área à procura do seu paradigma organizacional". Em outros termos, tal forma está por ser definida ou construída, já que os modelos vigentes, muitas vezes normativos, não alcançam as necessidades de capilaridade que caracterizam as áreas sociais. As ações sociais – sejam de saúde, educação ou ação social – devem atingir cada pessoa, família, grupo, comunidade que se encontram em situações bastante diferenciadas e com necessidades igualmente diversas (DOWBOR, 1999, p.36).

A área de atuação da gestão social constitui-se, assim, numa "gigantesca área em termos econômicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração" (DOWBOR, 1999, p.37). Essa afirmação do autor nos remete a uma distinção apontada por Kauchakje (2007) que é o significado social da gestão pública de serviços sociais a qual insere, além dos procedimentos técnico-metodológicos, o aspecto político da gestão social, colocando esta no contexto dos embates sociais do nosso tempo. A distinção, pois, se encontra na gestão "pública" incluindo sua dimensão política, já que o mercado também realiza oferta de serviços que compreendem a área social; aliás, Dowbor (1999) acrescenta que o social representa uma nova mina de ouro, já descoberta pelo mundo dos negócios. Importante salientar que a gestão pública na área social conta com diversos atores, dentre eles as organizações do Estado e as organizações da sociedade civil. O primeiro representado pelos três poderes e pelas suas diversas esferas, em que o Poder Executivo se destaca por ser o responsável pelas ações chamadas finalísticas e o segundo, pelas diversas organizações privadas sem fins lucrativos que atuam em áreas de relevância social.

A gestão social, como garantia de direitos, que se concretiza por meio de políticas sociais, "são componentes essenciais da intransferível missão do Estado" (SILVA, 2004, p.155). A lógica de mercado não assegura, em especial aos segmentos populacionais de baixa renda ou dela desprovidos, o acesso aos serviços de educação, saúde, moradia, cultura, lazer e outras, que, ademais, não se constituem em mercadorias. Assim, a ação do Estado é primordial para que de fato a sociedade tenha asseguradas políticas públicas, na perspectiva dos direitos, estes compreendidos como conquista ou concessões de poder, na gestão social.

Nesse contexto, o papel do Estado na gestão social "se revela cada vez mais central, também e, sobretudo, [...] no caso dos governos locais" (COHN, 1998, p.190). Com efeito, a partir dos anos 1980, o Governo Federal tem intensificado a descentralização das políticas e em especial as políticas sociais; descentralização esta que está relacionada à autonomia dos municípios, conforme a Constituição Federal de 1988..

Na década de 1990, com uma reforma centrada na crise financeira, ocorre uma retração do Estado (FREY, 2002; FLEURY, 2004; COSTA, 2006) de alguns setores da vida social, ou este reduz a sua ação a grupos distintos², mesmo em relação a setores de sua responsabilidade, não única, mas central, como saúde, educação, habitação, assistência social, emprego, dentre outros. Há recortes de classe social, grupos de risco, crianças e adolescentes, idosos, mulheres, etnia e outros, que são priorizados, pois se encontram na categoria chamada "diferencialidade" tratada por Kauchakje (2007), que se caracteriza por encontrar-se em condições pelas quais não permite igual tratamento e igual proteção, para que atinjam patamares de cidadania. Isto é, são grupos sociais em situação de vulnerabilidade social, que necessitam de inclusão – pobreza, deficiência, ciclo de vida, gênero e etnia que requerem atenção protetiva para a universalização dos direitos (KAUCHAKJE, 2007, 25).

No mesmo sentido, há o princípio de universalidade, pelo qual todos devem exercer e ter acesso ao usufruto dos direitos civis, políticos, culturais, econômicos e sociais constituídos. Estes últimos, conforme Kauchakje (2007), fazem referência à igualdade e os associados às diferencialidades, já descritas acima, estão ligadas às diferenças.

Da mesma forma, há o reconhecimento de novos direitos³, que emergem em função do movimento da sociedade, se fazem presentes e pressionam, com mais ou

² A hegemonia do pensamento liberal impõe uma nova agenda de reformas, em oposição ao padrão constitucional brasileiro, propugnando a intervenção mínima do Estado em políticas focalizadas nos grupos mais vulneráveis, com a prestação de serviços atribuída prioritariamente ao setor privado, lucrativo ou não (FLEURY, 2004).

³ Para apontar alguns: extensão do FGTS a todos os trabalhadores, licença paternidade, direitos iguais aos trabalhadores urbanos, rurais e domésticos, aposentadoria ao salário mínimo, extensão aos aposentados dos benefícios concedidos aos trabalhadores ativos, inclusão do seguro desemprego como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, universalização do ensino fundamental, gratuidade do ensino público em todos os níveis, transformação da creche em serviço educacional, irredutibilidade do valor dos benefícios, gestão administrativa descentralizada e com controle social, acesso a todo serviço de saúde, com os princípios da universalidade e da equidade, assistência social como seguridade social - salário mínimo para idosos e portadores de deficiência que não puderem se manter, dentre outros (COUTO, 2006, p.157).

menos força, o surgimento de novas políticas e a atuação do Estado. Essa luta pelos direitos se caracteriza tanto pela sua ampliação, fazendo referência a novos direitos, quanto pela sua universalização, referindo-se à necessidade de capilaridade ou de inclusão nesse exercício (SCHERER-WARREN, 1996).

Universalização e focalização podem ser complementares e não dicotômicas, diante dos conceitos descritos, a menos que a última seja utilizada como um recurso ou estratégia para a diminuição de gastos governamentais que são transferidos para as responsabilidades individuais ou familiares "quem pode pagar, paga". Draibe (1993) assinala que a simples focalização das políticas sociais pode constituir-se em uma estratégia de diminuição do papel do Estado diante dos ajustamentos econômicos, juntamente com a descentralização e a privatização dos serviços. Focalização "significa o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência" (DRAIBE, 1993, p.97).

As políticas, em especial de saúde, educação, habitação, assistência social, segurança alimentar, esporte, lazer e cultura, quando não agregam o princípio da universalidade e do provimento público, podem levar, em médio prazo, a duas tendências entrelaçadas. A primeira, em que a população de baixa ou sem renda ficará sem o usufruto desses direitos. A segunda, em que o mercado é priorizado ou privilegiado, ficando com a fatia ou com os setores da população que conseguem manter financeiramente planos de saúde privados, educação privada, mercado imobiliário para casa própria ou com os aluguéis, programas culturais privados e lazer por oferta de mercado. Dessa forma, apenas a importante garantia legal dos direitos pode não significar o asseguramento dos direitos; isso requer políticas e programas públicos no âmbito prioritário do Estado. Nesse sentido, Fleury sinaliza que pode haver uma articulação "não virtuosa" entre o econômico e social com a "mercantilização dos serviços sociais, como ocorre na área educacional e de cuidados de saúde de sua financeirização por meio da expansão dos seguros privados de previdência e saúde" (FLEURY, 2007, p.5).

No Brasil, há um processo de municipalização para a execução das políticas sociais. Processo este que tem como marco a Constituição Federal de 1988, que prevê a chamada descentralização das políticas sociais. Em função desta estratégia, os municípios têm que fazer uma readequação nas suas estruturas organizacionais

para receber essa incumbência e fazer parte desse processo. De acordo com Abrúcio e Couto (1996), os municípios brasileiros têm enfrentado o desafio de assumir políticas sociais que eram de responsabilidade da União ou dos Estados, no sentido de assegurar condições mínimas de bem-estar às populações. Os autores afirmam que há uma redefinição das tarefas do setor público federal, diante da crise, já citada, enfrentada pelo Estado e da transferência de recursos financeiros que, após a Constituição de 1988, passam para os estados e municípios. A estes, fica o desafio de implementação das políticas sociais, bem como a promoção do desenvolvimento econômico; no entanto, questionam as condições desiguais do processo de descentralização considerando o pressuposto que "os municípios brasileiros não partem de um mesmo patamar para a assunção dos encargos antes de responsabilidade da União ou dos estados" (ABRUCIO; COUTO, 1996, p.40 e 43).

Nas grandes cidades, somam-se a esse quadro as consequências de décadas (de 1970 em diante) de urbanização desordenada, que exigem dos municípios respostas rápidas. A estes, diante dessa complexidade, cabe o desafio de reestruturação administrativa para atender às necessidades que a descentralização dos serviços sociais impõe.

O conjunto das políticas públicas de responsabilidade do Poder Executivo federal se caracteriza, em sua forma organizativa, pela setorização ministerial, ou seja, cada ramo da política pública se encontra no âmbito de um ministério. As outras duas esferas executivas, estadual e municipal, seguem os mesmos moldes, porém, são comumente caracterizadas pela denominação de secretarias estaduais ou municipais.

A setorização pode ser compreendida como uma alternativa de gestão diante da complexificação das áreas de atuação do Estado, seguindo uma tendência da abordagem estrutural ou mecânica da administração, em que uma forte característica é a setorização. Não se pode deixar de lembrar que há uma influência da militarização do Estado nessa questão.⁴

O Público, estatal ou privado sem fins lucrativos, é marcado por uma estrutura setorial, e mesmo na gestão de políticas sociais, cada uma delas tem seu próprio

⁴ O dicionário Aurélio nos lembra que o significado militar de setor é "parte de um local fortificado posta sob comando de um oficial". Setorização está intimamente ligado à ideia de subdividir, ordenar, organizar, simplificar, prever.

enquadramento. No entanto, tais políticas setorizadas ou justapostas não dão conta da cobertura necessária e por vezes nem mesmo se apresentam resolutivas no âmbito próprio de sua atuação. Segurança alimentar, saúde e educação estão estreitamente relacionadas se pensarmos na efetividade da política de educação universalmente. Se a isso for acrescida a questão da pobreza, o setor que atende à assistência social torna-se imprescindível. Cultura, esporte e lazer estão diretamente associados, direitos estes, reconhecidos juridicamente na Carta Magna e por toda sociedade. Há uma necessidade que está posta a partir da realidade para a interação de tais políticas. Quando esta visão se amplia para política de desenvolvimento social não há como pensá-las separadamente.

Setorização e intersectorialidade constituem, desse modo, um binômio. As políticas setorizadas, por um lado, permitem a prestação de um serviço especializado, um aprofundamento do atendimento, verticalização no conhecimento, mas, por outro, não dão conta de uma miríade de situações que não estão ancoradas especificamente ou extrapolam os limites de um setor, mas dizem respeito a todos e, pela complexidade que apresentam, necessitam de ações conjuntas, intersectoriais, interinstitucionais para o seu enfrentamento.

Tais ações, mesmo quando ocorrem intersectorialmente, são marcadas por contradições e tensões advindas, por exemplo, de formas culturais, delimitações administrativas e orçamentárias, assim como disputas políticas que marcam a gestão setorial. Essas contradições geram competições entre as próprias políticas sociais, que se verticalizam em suas especialidades perdendo a noção do todo, da própria realidade que pretende atender, tornando-se, assim, uma gestão setorial de direitos que são indivisíveis. É necessário deixar claro que a crítica não se dirige à verticalização das especialidades, a qual é imprescindível para que se processe um atendimento adequado, mas sim à necessidade de integrar-se a outras realidades circundantes que fazem parte de um contexto mais amplo.

Gerir e agir intersectorialmente apresenta-se como um desafio. Cada organização, setor, especialidade, apresenta condições para processar aprofundar, verticalizar o seu saber e sua prática em torno de uma área específica, porém se constituem em recortes da realidade. Uma forma de enfrentar o desafio da intersectorialidade é o de exceder os limites da setorização. Encontrar formas de interação, a serviço do coletivo, em especial quando se trata de políticas públicas, desde a fase de seu

reconhecimento, legalização, formulação em planos até a sua execução para a coletividade e avaliação de sua efetividade. O município, ou o poder local tem sido tratado por diversos autores como um lugar privilegiado para a experimentação de práticas intersetoriais, pela proximidade com as questões enfrentadas pelos munícipes. No entanto, quando as políticas chegam aos municípios, já percorreram algum caminho e não raro deixam de ter esse germe pulsando desde a concepção e se situam apenas como recomendação.

As políticas públicas estão entrelaçadas num conjunto complexo que envolve o momento histórico, a cultura de uma sociedade, as condições econômicas e materiais, as condições de desenvolvimento social que são macrocondições passando pelas condições do local onde se vive, das especificidades da cidade, do bairro, da rua, do local onde se mora. Em outras palavras, das relações que são estabelecidas entre os indivíduos e a sociedade.

Alguns autores, a exemplo de Morin (2005), Inojosa (2001), Junqueira (2004), entre outros, apontam para uma forma mais circular de compreensão e de ação diante da realidade, pois a predição, a ordem, a simplificação perdem consistência diante do respeito ao grau de complexidade exigido para a gestão das políticas públicas. Os problemas postos para a gestão social necessitam de uma forma mais criativa para se tentar encontrar soluções mais criativas e formas de superação de maneira integrada. Isso exige uma mudança profunda na forma de pensar, segundo Morin (2005), uma mudança de estruturas mentais.

As contradições e tensões geradas pelas formas de ação e representação vigentes, mesmo em experiências intersetoriais de ações ou projetos, são reforçadas e reforçam uma visão cartesiana, de leituras lineares, de diagnósticos e ações pontuais. Uma maneira de desafiar e desestabilizar esse quadro é o aproveitamento das especializações que aprofundaram seus conhecimentos, métodos, técnicas, para construir em paralelo uma horizontalidade que permita ultrapassar a visão sectária da sociedade, das demandas da comunidade, das políticas e ações que devem ser construídas por toda a sociedade.

Dessa forma, impõe-se um grande desafio, tanto para as representações como nas ações concretas, de sair das dicotomias, de enfrentar as contradições, as tensões, acessar a diversidade e buscar formas de articulação entre os setores da área social e deste com o econômico e o político. O desenvolvimento local, com as

políticas municipais, pode ser um eixo renovador, pois permite tal articulação sendo que, nas palavras de Dowbor, "uma vantagem muito significativa das políticas locais é o fato de poderem integrar os diferentes setores e articular os diversos atores" (DOWBOR, 1999, p.39).

A intersectorialidade apresenta características que podem promover um aprendizado importante para a democratização contido nos processos de negociação, de trocas, de planejamento conjunto, de possibilidade de ver a realidade em sua complexidade. Ocorre que visões distintas de um mesmo território possibilitam uma aproximação com as demandas dos cidadãos, o que, em tese, pode trazer objetivos, práticas e avaliações integrados.

Desenvolvimento social está diretamente interligado à noção das políticas como direitos sociais e, dessa forma, pode gerar capacidade e aumentar o potencial das pessoas, dos grupos, das populações no sentido de obter qualidade de vida e bem-estar, juntamente com outras políticas de caráter econômico e ambiental. Nesse sentido, o enfoque da intersectorialidade para o desenvolvimento social se dilata, por ser um núcleo aglutinador das políticas da área social. Alguns autores trabalham com a afirmação de que a noção de desenvolvimento social é tão importante quanto à de direitos humanos, o que é reconhecido juridicamente na Constituição Federal de 1988, mesmo tratando os direitos sociais em artigos diferenciados, pontuando-os mais especificamente.

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento reconhece que o desenvolvimento se constitui num processo abrangente que envolve diversas dimensões a econômica, social, cultural e política. Tais dimensões devem estar voltadas para o bem-estar dos indivíduos e da sociedade, baseadas na justa distribuição de benefícios resultantes desse processo.

Dessa forma, desenvolvimento é tido como uma construção permanente e desafiadora que integra diferentes dimensões e contém em si os princípios da equidade e da universalidade. O artigo 2, parágrafo 3, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, coloca os Estados como o responsável pela formulação de políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento. Onde se afirma mais uma vez a importância do Estado para o desenvolvimento social.

Em 2001, A Lei n.º 1.0257, o Estatuto da Cidade define as diretrizes gerais e os instrumentos da política urbana, prevê a integração de planos das três esferas de

governo acrescentando a dimensão das Regiões Metropolitanas, coloca como obrigatoriedade a gestão democrática e a regularização fundiária, bem como o planejamento municipal, o que obriga a uma nova readequação para os municípios. Com o Estatuto da Cidade há uma ampliação do planejamento da cidade, para além do Plano Diretor que irá agregar as políticas importantes para o desenvolvimento da cidade.

Em Curitiba, território desta pesquisa, essa readequação resultou na inclusão ao Plano Diretor, já existente e atuante desde 1966, em seis planos setoriais: Mobilidade urbana e transporte integrado; Habitação; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento social; Segurança pública e defesa social e Controle ambiental e desenvolvimento sustentável. Cada um desses planos congrega várias áreas afins e não raro apresentam programas, projetos e ações que dizem respeito às diversas políticas públicas. Assim, o Plano Diretor aglutina as políticas públicas em suas várias dimensões social, ambiental, econômica.

Para a pesquisa, elegeu-se a área social referida pela Política de Desenvolvimento Social de Curitiba, por meio do Plano Municipal de Desenvolvimento Social proposto para a complementação do Plano Diretor da cidade. Na pesquisa foram eleitas as políticas referentes aos setores de Saúde, Educação, Ação Social, Segurança Alimentar, Cultura, Esporte e Lazer. O Plano Diretor considera tais setores como o conjunto de políticas que compõem a política municipal de Desenvolvimento Social.

Quanto à unidade de estudo, refere-se à análise das articulações existentes na Administração Regional CIC, na cidade de Curitiba. Como se processam as articulações entre as áreas que compõem a gestão social e que estão presentes no interior da Administração Regional e destas com a sociedade civil. Para esse trabalho, a investigação se dará apenas do ponto de vista da primeira, não se estendendo as entrevistas para as organizações da sociedade civil.

A escolha da Administração Regional CIC se deu por esta ter sido planejada para ser gerida intersetorialmente. Foi a última regional a ser implantada (2005), fruto de uma reordenação territorial administrativa. Segundo documentos técnicos internos de planejamento, pertencentes ao IMAP (Instituto Municipal de Administração Pública), essa Administração foi pensada, ou seja, tinha em sua concepção a questão de ser gerida intersetorialmente.

É importante salientar que o modelo que vem caracterizando a gestão municipal em Curitiba, ou ao menos os esforços têm sido nessa direção, desde 1998, é o modelo gerencial, com algumas características próprias para o poder local.

Portanto, o problema central da pesquisa refere-se ao princípio da intersetorialidade e sua incorporação na gestão de políticas sociais, considerando os preceitos das políticas setoriais e a percepção de gestores, assim como seus desdobramentos em termos de potencial para efetivação dos direitos.

As questões que irão nortear esta pesquisa consideram o conjunto das políticas sociais que compõem o Plano de Desenvolvimento Social, ou seja: saúde, educação, assistência social, esporte e lazer, segurança alimentar, e cultura em Curitiba-PR.

1. Quais políticas setoriais são mais integradas?
2. Como a ação intersetorial está prevista nos planos e legislações em cada política setorial?
3. Como a gestão social em localidades, no âmbito do planejamento e implementação entendem a intersetorialidade, no caso da gestão social?
4. Como a política de desenvolvimento social em termos de intersetorialidade está sendo implementada numa localidade?

Curitiba, atualmente está dividida administrativamente em nove Administrações Regionais. A base territorial específica da pesquisa é a Administração Regional CIC, planejada com a intenção de construção de uma ação intersetorial.

Considerando, ainda, as modalidades de gestão e seu impacto na efetivação da intersetorialidade, uma outra questão norteadora desta pesquisa será:

5. Quais as possíveis permanências e inovações na gestão pública em Curitiba e seus impactos para a intersetorialidade das políticas sociais do eixo de desenvolvimento social?

Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é:

Analisar a incorporação na gestão pública municipal do princípio da intersetorialidade no âmbito de políticas sociais.

Como objetivos específicos:

- Apreender o processo de gestão social intersetorial na Administração Regional CIC - Curitiba, considerando as políticas que compõem a Plano Municipal de Desenvolvimento Social.
- Identificar a percepção dos gestores da Política de Desenvolvimento Social na Administração Regional CIC quanto à gestão social intersetorial.
- Reconhecer inovações e permanências na gestão pública em Curitiba, elementos que caracterizam uma gestão social intersetorial.

O estudo está relacionado teoricamente aos conceitos de intersectorialidade, integrado nas modalidades de gestão social, com foco no poder local. Uma pesquisa com esta temática e objetivos justifica-se pela importância de se pensar a gestão social de forma a integrar as políticas sociais, ainda que num contexto de setorização que marca a gestão de tais políticas nos dias de hoje, mesmo nos municípios. Este considerado como um espaço privilegiado para a integração de tais políticas, por estar mais próximo das demandas da população, mas que, no entanto, segue os parâmetros setoriais do desenho das políticas no contexto atual.

A intersectorialidade é entendida como um processo construído conscientemente, planejado, mas que se efetiva e se fortalece por meio de ações práticas. Obviamente as articulações entre os setores não se processam de forma linear, sem contradições e estão marcadas por interesses, visões de mundo e valores diversos, que se expressam nos momentos de interação social.

As políticas sociais têm representação nas Administrações Regionais. Num mesmo espaço físico convivem coordenadores e técnicos da Secretaria Municipal da Saúde, da Educação, da Fundação de Ação Social, de Esporte e Lazer, do Abastecimento e da Fundação Cultural de Curitiba, as quais fazem parte dessa pesquisa. No entanto, somam-se a estas as Secretarias Municipais de Defesa Social, do Trabalho e Emprego, Finanças, Urbanismo, a Companhia de Habitação de Curitiba; a Curitiba S/A-Banco Social Regional CIC, o Conselho Tutelar – CIC, a SANEPAR e a Associação Comercial do Paraná. Nesse espaço se articulam as relações que cada um mantém com sua secretaria ou órgão de origem numa relação hierarquizada, verticalizada, bem como a relação com as outras políticas que ali estão presentes e efetuando a ação na comunidade, no território, na tentativa de

obter uma horizontalidade, por meio de programas, projetos ou ações intersetoriais que ocorrem no cotidiano do trabalho.

A análise dessa interação, em um determinado local, no caso a regional administrativa, pode apontar os caminhos e descaminhos para um trabalho conjunto, integrado entre os setores que compõem a área social. Pode, igualmente, apontar pistas para a construção de um relacionamento mais aproximado entre a gestão municipal e a comunidade baseado nas demandas reais da população (por concentrar-se na gestão de um território). Desvendar as dificuldades e as potencialidades no processo de construção de um trabalho intersetorial é fundamental para apreender, descobrir os contornos, as características para seu próprio aprofundamento e, se for adequada, planejar e agir em torno do seu fortalecimento, utilizando conscientemente essa estratégia na área da gestão social.

Se, por um lado, o setor público é marcado pela setorialização das políticas públicas, por outro, há também ações que proporcionam experiências, em especial no nível local as quais propõem a experimentação de novas formas de organização que apontam para modelos de gestão que envolvem o compartilhamento entre diversos setores.

Encontrar novos caminhos para a gestão social local se tornou, nos dias de hoje, uma questão fundamental. O mundo globalizado, diante das novas tecnologias, da ampliação da urbanização e consequente complexificação dos problemas sociais, redefine em profundidade as funções dos espaços sociais e econômicos (DOWBOR, 2002, p.33).

Outrossim, a presença e convivência de vários tipos de organizações sociais, em um determinado território, sejam estas ONGs ou instituições governamentais, produzem uma experiência política nos seus entrelaçamentos. Segundo Carvalho, a multiplicação das organizações parece atuar na redução do clientelismo do governo, construindo uma relação público/privado mais ajustada (CARVALHO, 1999).

Tais relações, a despeito de conflitos de interesses e de motivações de ação (tais como: asseguração de direitos, filantropia, princípios ligados a credos religiosos, responsabilidade empresarial etc.), se inserem numa mesma realidade social e de alguma forma – seja por projetos compartilhados, seja por interesses pontuais referentes a uma mesma realidade – se articulam na prestação de serviços sociais às pessoas que se situam no seu território de abrangência e mesmo fora dele.

A ampla articulação entre o Estado e a Sociedade Civil é reconhecida como necessária por diversos setores: político, jurídico, acadêmico. No entanto, essa relação é permeada por contradições que se apresentam pela forma como essas instâncias estão configuradas. Nogueira (2005) afirma que ocorreu uma separação de linguagens, formando-se duas que se comunicam precariamente e não raro de forma concorrente. De um lado, a linguagem do Estado e, de outro, a societal:

O sistema dominante, por um lado, trata a sociedade civil ou como fonte geradora de problemas para a governabilidade, ou como expediente que conta para tentar aliviar os custos do Estado. A sociedade civil, por outro lado, vê-se como vítima de um Estado exigente que pouco consegue produzir, responsabilizando-o por todos os seus infortúnios, por tudo aquilo que ele deixa de fazer para atender aos vários carecimentos e por tudo aquilo que faz para ampliá-los (NOGUEIRA, 2005, p.107).

Na proposta de Nogueira, é necessária a construção de um novo Estado e também de uma nova sociedade civil sem que estas percam suas especificidades e possam estabelecer uma relação dialógica entre si em relação a questões de interesse público. Caccia-Bava afirma que há experiências que demonstram uma mudança na forma como o Estado e a sociedade civil vêm enfrentando alguns problemas de interesse público: "não se trata nem de transferir para a sociedade a atenção aos mais pobres, nem de reproduzir mais uma vez a velha discussão de que o Estado deva prover tudo" (CACCIA-BAVA, 2002, p.86).

Boaventura Souza Santos entende que essa relação seria o núcleo genuíno da reemergência da sociedade civil, sem que o Estado se retire de suas responsabilidades diante da sociedade e reafirme valores do comunitarismo, da organização autônoma dos interesses e modos de vida (SANTOS, 2005, p.124).

Segundo Gohn (2005, p.26-27), novos modelos de gestão pública estão surgindo na esfera pública local em decorrência do acréscimo de questões do comunitário e do associativismo juntamente com a categoria do geográfico-espacial. Há uma redefinição do poder local como força local organizada, que segue uma direção de fortalecimento da comunidade. A autora afirma que "esse processo ocorre, predominantemente, nas novas redes societárias, sem articulações políticas mais amplas do tipo articulações com partidos políticos ou sindicatos".

Para Caccia-Bava (2002), experiências inovadoras nascem "de baixo para cima", no entanto, adverte que há um esforço do modelo dominante para apropriar-se

dessas experiências e ressignificá-las dentro do paradigma dominante, ou seja, apropriar-se e ajustá-las dentro do seu próprio paradigma. O autor aponta mecanismos que são utilizados para anular, ou mesmo negar a importância de tais experiências: a desterritorialização das ações, no sentido de não compreensão dentro de um contexto próprio, ou ainda a formatação e implantação desmedida banalizando experiências sem adaptação; a negação de que se estão criando novas formas de relações sociais com técnicas e metodologias próprias e ignorar seus protagonistas. Ou seja, essas experiências são tratadas como coisas e não como um processo em construção e novas formas de relações entre atores.

A construção de ambientes institucionais favoráveis que ajudem na redefinição do papel do Estado, ou das suas formas de organização, sem que este se desresponsabilize em especial na gestão social. Tais espaços podem também vir a constituir-se em locais de inclusão da sociedade civil para exercer um maior protagonismo diante de novas formas de organização do Estado. Essas questões são apontadas como necessárias pelos autores Caccia-Bava, Souza Santos, Nogueira e outros.

O princípio da intersectorialidade na gestão social tem potencial de aprendizado em negociação, portanto remete a uma relação dialógica, na medida em que se articulam pessoas, setores, instituições. Kliksberg (1998) aponta que um campo fundamental de atividade do Estado será o de construir, formar e manter alianças estratégicas, integrando todas as forças da sociedade. Diante disso, é desejável uma articulação ampla e profunda entre os setores internos do Estado.

Vários autores como Dowbor (2002), Caccia-Bava (2002), Cohn (1998), como as Legislações e Planos Nacionais na área social, reconhecem a importância do trabalho conjunto, intersectorial, e existem experiências que podem ser analisadas, apontar pistas para a construção de um desenho organizacional que norteie novas práticas de intersectorialidade. Estas compreendidas não apenas como modelo estanque a ser seguido, mas, sobretudo, como possibilidades metodológicas e instrumentais, e, por que não dizer, de formação técnico-política para a gestão social, pelo potencial de ampliação de conhecimento que a ação intersectorial traz consigo. Uma ampliação de saberes, de experiências, de trocas, de negociação, de cooperação, de superação de entraves e dificuldades e mesmo de ampliação do olhar para a dimensão das questões envolvidas na gestão social.

Para discutir e analisar as questões centrais e os objetivos traçados nesta pesquisa, o trabalho está dividido nos seguintes capítulos:

No capítulo 1 são discutidas as modalidades de gestão entendidas como formações históricas de gestão do Estado, as quais possuem características próprias que as diferenciam, tendo como preocupação central a articulação do debate teórico com a questão poder local e intersectorialidade na gestão social.

No capítulo 2 discute-se conceitos de desenvolvimento social, as políticas sociais de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, esporte e lazer e cultura, inseridas nesse contexto. Busca-se também nas políticas, planos e legislações nacionais setoriais e no Plano de Desenvolvimento Social do Município de Curitiba as concepções de intersectorialidade e o modelo de gestão recomendado.

No capítulo 3 apontam-se as adaptações e os movimentos que integram a gestão social na cidade de Curitiba, as adaptações estruturais engendradas tanto pela gestão urbana quanto pela gestão municipal. A caracterização do território da Administração Regional CIC.

No último capítulo trata-se da a gestão intersectorial: análise da experiência de gestão na área social da Administração Regional CIC, tendo como base as entrevistas com os gestores, a documentação e a fundamentação teórica dos capítulos anteriores.

Os resultados indicam que o município é fortemente influenciado pelo desenho das políticas nacionais, as quais são setorizadas. No entanto, percebe-se que há na Administração Regional considerada uma dinâmica intersectorial entre os setores estudados. Tal dinâmica está relacionada, dentre outros fatores, às demandas advindas da comunidade, a necessidade de otimização e aproveitamento de recursos dos setores parceiros, bem como à compreensão dos atores de que não é possível atender as demandas na área social de forma setorizada. A incorporação do princípio da intersectorialidade na gestão social, no entanto, processa-se com limitações, uma vez que demanda a existência de um sistema de informação integrado, a prática de avaliações conjuntas e a sistematização das experiências. Por outro lado, é visível que, na Administração Regional CIC, o princípio da intersectorialidade se materializa nos aspectos de planejamento integrado, do atendimento à pessoas, grupos e instituições, e na execução de projetos e programas conjuntos. Como se verá melhor adiante, segundo os gestores entrevistados da área social, o mais adequado

para sua prática administrativa é uma combinação de ações ligadas à modalidade de gestão *democrático-participativa* e às estratégias de *intersectorialidade* e *rede*. Desta forma se apresenta uma tensão entre o modelo adotado no âmbito da administração municipal da cidade de Curitiba, que é o *gerencial*, e o ideário partilhado pelos gestores da área social, possivelmente influenciados pelos fundamentos e conceitos que circulam por essa área em especial difundidos pelos planos, políticas e legislações nacionais em especial das áreas de saúde, assistência social e educação.

1 MODALIDADES DE GESTÃO SOCIAL E PODER LOCAL

Neste capítulo, introduz-se o conceito de gestão social, seu contexto atual e os modelos de gestão que a influenciam. Para os modelos de gestão, o trabalho se deterá um pouco mais no modelo de gestão gerencial pelo interesse da pesquisa. Neste modelo, no Brasil, há um delineamento específico da compreensão da área social categorizando-a como atividade não exclusiva do Estado num passado bastante recente, ou seja a década de 1990, motivada pela reforma do Estado. Da mesma forma, a cidade de Curitiba, não nos mesmos termos, mas no sentido da eficiência e eficácia dos serviços, adota ou tem efetivado esforços no sentido da adoção desse modelo na gestão pública municipal, que será detalhado no capítulo 3.

Em seguida introduz-se o conceito de poder local, iniciando pela questão legal, sobre a qual dispõe o artigo 30, inciso I da Constituição Federal de 88 – "compete ao município legislar sobre os assuntos de interesse local", articulando em especial com as políticas sociais tratadas por ela. O conceito de poder local assume importância na medida que fundamenta o desenho constitucional para as políticas da área social, abrangendo federalismo, descentralização e a municipalização dos serviços na área social. Desenho este que fundamenta a gestão social no Brasil e que vem delineando mais fortemente a necessidade de construção de um paradigma próprio da gestão social, em que o modelo da gestão gerencial e o apontamento de uma gestão democrática apresentam algumas convergências e também tensões que em última análise podem propiciar um movimento de avanço na gestão social.

Por último, e não menos importante, a intersetorialidade como parte fundamental para o avanço desse desenho e que pode estar fortemente presente nos dois modelos de gestão, mas, sem dúvida, desejável para a gestão social.

Trabalha-se a noção de intersetorialidade como uma forma possível de gestão social – que congrega a questão de uma construção democrática e tem não só a intenção instrumental, mas também uma dimensão política no sentido de desenvolvimento da sociedade, de um projeto político de construção de uma sociedade mais equânime.

A intersectorialidade como construção, como experiência que intenta encontrar uma forma que se aproxime das necessidades e demandas⁵ da população na gestão social, vem se consolidando como estratégia de gestão horizontal. Apesar de não ser algo novo como pensamento, na prática reflete uma série de dificuldades e desafios para sua implementação. Para aproximar o discurso muitas vezes idealizado, em termos teóricos e políticos, e encontrar formas que permitam ultrapassar as práticas da gestão patrimonial, da técnico-burocrática e mesmo da modalidade gerencial em especial na perspectiva de privatização, na visão de que os serviços sociais são não-exclusivos do Estado e na busca de fundamentos empresariais para a gestão do mesmo.

1.1 GESTÃO SOCIAL

A gestão social refere-se à "gestão de ações sociais públicas para o atendimento de necessidades e demandas dos cidadãos, no sentido de garantir os seus direitos por meio de políticas, programas, projetos e serviços sociais" (CARVALHO, 1999, KAUCHAKJE, 2007, p.27).

A garantia de direitos se concretiza por meio de políticas públicas que "são instrumentos de ação do governo a serem desenvolvidas em programas, projetos e serviços de interesse da sociedade" (KAUCHAKJE, 2007, p.26).

Cohen e Franco (2007), da mesma forma, entendem que as políticas sociais são a concretização dos direitos reconhecidos constitucionalmente, sendo que essa concretização é de responsabilidade do Estado como caráter primordial, e que a gestão social "é a responsável pela administração dos meios colocados à disposição da política para alcançar os fins dos programas e projetos" (COHEN; FRANCO, 2007, p.71).

É importante salientar que tais ações podem ser realizadas tanto pelo setor público nas três esferas de governo quanto por órgãos da sociedade civil. Dessa forma, as ações sociais também são realizadas por organizações privadas, de interesse

⁵ Necessidades são próprias da condição humana – abrigo, saúde, reprodução, autonomia, liberdade. Demandas são produtos das relações sociais e se ligam às carências (KAUCHAKJE, 2007a; PEREIRA, 2000).

público – como são chamadas – estas também são consideradas públicas e não somente as ações estatais (KAUCHAKJE, 2007; SIMÕES, 2008).

Silva (2004, p.155), referindo-se às expressões "interesse público" e "detentora de mérito social", explica que são expressões para designar o caráter público dessas organizações privadas, diante das quais ocorre uma ampliação e um compartilhamento de responsabilidade na prestação de serviços ligados à ação social. Um compartilhamento da missão do Estado.

Kauchakje (2008, p.86) afirma que o Estado se configura, quando se trata de políticas públicas, como

[...] a única instituição a quem compete legislar e planejar políticas públicas. De fato, mesmo as ações sociais de caráter público executadas por organizações não governamentais estão submetidas e fiscalizadas por esse ordenamento. Quando isso não ocorre são ações fora do campo dos direitos e se configuram como benesse e ajuda às pessoas que, neste ato relacional, são destituídas da cidadania e entram na relação como excluídos, marginalizados, necessitados, carentes e outras figuras mais próximas a um agrupamento social incivil, sem mediação de políticas e garantias legais.

O Estado, apesar de compartilhar as ações sociais com organizações privadas, tem um papel preponderante e primordial. "Educação, saúde, seguridade social, enfim, políticas sociais são componentes essenciais da intransferível missão do Estado" (SILVA, 2004, p.155).

Para Fischer (2002, p.27), a gestão social é caracterizada por

um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. Sendo um processo social e envolvendo negociação de significados sobre o que deve ser feito, por que e para quem, a gestão não é uma função exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de simetria/assimetria e delegação, o que traz uma carga potencial de conflito de interesse entre atores envolvidos e entre escalas de poder.

Dessa forma, a autora aborda a complexificação no interior da gestão social. No entanto, a gestão social está intimamente ligada a outras dimensões como a econômica, a ambiental e a política. No Brasil a gestão social se configura num processo complexo devido a sua assimetria diante das políticas econômicas (COHN, 1998, KLIKSBERG, 1998, POCHMANN, 2003, KOGA, 2003).

Kliksberg (1996, p.81) afirma que dentro da macroestrutura do setor público, este "tende a ser um setor fraco", pois possui influência limitada diante de grandes

decisões, sua situação hierárquica diante de outros setores é inferior e, não raro, é privado de decisões fundamentais do governo, em especial as relacionadas às políticas econômicas. Kliksberg (1998) sustenta que essa marginalização da política e da gestão social é responsável, em certa medida, pela reprodução e intensificação dos problemas sociais. Ademais, de acordo com Koga (2003, p.223), "este tratamento subalterno dado ao âmbito das políticas sociais públicas brasileiras tem resultado na crescente mercantilização dos serviços tidos como básicos à população".

Dowbor (1999) apresenta uma leitura que dilata a compreensão da área social. Esta é vista como uma área central, que envolve vários setores (educação saúde, assistência social, cultura, habitação e outras), mas que também é uma dimensão de todas as outras atividades, inclusive as produtivas. Afirma, para tal, que a área social não é um apenas um meio, mas se constitui na finalidade da sociedade em que o meio seria a área econômica.

Dowbor (1999) afirma que essa forma de compreender a área social é muito recente e parte, segundo Kliksberg (1998), da mudança de noção do que é desenvolvimento social motivada pela queda do paradigma de que o crescimento econômico acelerado iria garantir a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Nesse quadro, o crescimento econômico não se sustenta mais como fundamento para o desenvolvimento social, sendo que

a percepção cada vez mais generalizada da ineficiência do modelo de derrame sugere que as relações entre o setor econômico e o social são muito mais complexas do que o modelo supunha, e que, como outros modelos na história, os fatos terminaram por desacreditá-lo, sendo, então, necessário buscar novos rumos (KLIKBERG, 1998, p.23).

Segundo Dowbor (1999), os paradigmas de gestão herdados não conseguem dar suporte instrumental à gestão social já que estes têm "sólidas raízes industriais" e se baseiam em experiências empresariais; da mesma forma, os paradigmas da gestão pública até hoje experimentados não alcançam as necessidades reais para uma gestão social que atinja as necessidades da população, "A agilidade e flexibilidade que exigem as situações sociais muito diferenciadas não podem mais depender de intermináveis hierarquias estatais que paralisam as decisões e esgotam os recursos." (DOWBOR, 1999, p.36).

De acordo com Dowbor (1999, p.36), a gestão social é "uma área à procura do seu paradigma organizacional", uma área que está buscando formas, ou novos rumos para sua efetivação. Essa forma está por ser definida ou construída, já que os modelos vigentes não alcançam as necessidades de capilaridade que caracterizam a área social.

As ações sociais – sejam elas de saúde, educação ou assistência social – devem atingir a todos, pessoa (indivíduo), família, grupo, comunidade (DOWBOR, 1999). Estes se encontram em situações bastante diferenciadas e com necessidades igualmente diversas dependendo da região do país em que se localizam, em função das diversidades de necessidades, estruturas, distribuição de riquezas, formas de gestão do setor público e diversas características diferenciadoras das regiões do país. Diante disso, tais ações, além da capilaridade, devem também respeitar as diferenças de cada local.

Seguindo a mesma linha, Kliksberg defende a ideia de que é desejável que a gestão social construa a sua própria "agenda de gerenciamento" e para tal afirma que esta área possui características singulares,

atores institucionais múltiplos, necessidade de articulá-los, redes, 'turbulência', imprescindibilidade de participação por seus amplos efeitos positivos, necessidade de respeito pelas culturas locais e incidência de fatores políticos, demográficos e de diversas índoles (KLIKSBORG, 1998, p.79).

Dowbor (1999) e Koga (2003) alertam também que a complexidade vem aumentando porque os serviços sociais constituem uma área de interesse do mercado, que tem como fundamento o lucro. Dowbor os caracteriza como "uma nova mina de ouro" e Koga denuncia o "processo de mercantilização" em que se encontram os chamados serviços públicos. Num país onde imperam as desigualdades sociais põe em questão o debate em torno do papel do Estado na gestão social.

A gestão social, dessa forma, é um grande desafio que envolve a articulação de: garantia de direitos por meio da ação das políticas públicas, a ampliação da noção de desenvolvimento social, o papel do Estado e a busca de uma forma organizacional ou de um paradigma de gestão que respeite a nova condição dada à área social ou sua tendência a se tornar central, e ainda às suas características específicas.

Para Carvalho (1999) e Kauchakje (2007), a gestão social se refere à gestão de ações sociais públicas. A gestão pública, em especial do Estado, tem adotado

modelos para a gestão social. Tais modelos têm características distintivas entre si, estão situadas em momentos históricos diferenciados, o que não anula uma convivência de determinadas características num mesmo período histórico. A seguir serão abordados os cinco modelos de gestão, suas características e tendências.

1.1.1 Modalidades de gestão no Brasil

No Brasil a gestão social acompanhou as modalidades de gestão implementadas nos diferentes momentos históricos.⁶ Segundo Kauchakje (2007), estas devem ser compreendidas não como formas puras, mas como tendências que se articulam em determinados momentos. Não são lineares, e características de uma e de outra permanecem com o decorrer das mudanças implementadas. Pode-se dizer, em termos gerais, que há uma superposição de modelos. Há traços bem delimitados de todos os modelos, convivendo no dia-a-dia do processo de gestão social, sendo que algumas práticas caem em desuso e se acrescentam outras que se julgam mais adequadas ou novas, ao mesmo tempo em que velhas práticas continuam em uso. Não há uma mudança por completo, há sim características de inovação, algumas ações inovadoras que se incorporam processualmente.

Para Bresser Pereira, na linha da administração tradicional, a administração pública no Brasil tem sua evolução em três modelos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial "essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada" (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.15).

Essa divisão em modelos pode nos aproximar de um contexto e da tentativa de compreensão das mudanças processadas num período e ainda a tentativa de detectar essa dinâmica de conflito no qual surgem novas práticas ou são agregadas novas ações.

⁶ Dowbor (1999) afirma que os serviços que compõem a área social têm necessidades específicas, no entanto, alterna "burocratismos estatais ultrapassados e privatizações desastrosas" em sua gestão, por não dispor de paradigmas adequados, diferente das áreas produtivas que possuem um acúmulo teórico em termos de gestão).

Kauchakje (2007) afirma que há basicamente cinco modalidades de gestão social e que tais modalidades estão inseridas num contexto sociocultural, portanto ligada a momentos históricos dentre os quais um ou outro modelo ganha predominância.

1.1.1.1 A gestão patrimonial

É caracterizada por abordagens de utilização do Estado para interesses privados e está voltada a interesses particularizados de grupos dominantes (KAUCHAKJE, 2007, p.88).

Segundo Zanlorenzi (2007), está situada nas primeiras formas que tomou a nação brasileira. Obviamente essa denominação "patrimonial" é dada pelos estudiosos contemporâneos, tendo em vista que a racionalização sobre a administração é do século XX, como exposto mais adiante. As características desse formato são apontadas pela autora como:

- prevalência do Estado, caracterizando a centralização e representado pela intensidade de mecanismos burocráticos e legais;
- a exploração própria dessa época expressava na idéia de clientelismo e troca de favores;
- o poder político estava ligado ao poder econômico, possibilitando influências pessoais diretas no governo;
- a idéia de patrimonialismo estava ligada ao poder econômico expresso na propriedade territorial;
- sua estrutura está baseada na rigidez e hierarquia, gerando uma desigualdade de tratamento (ZANLORENZI, 2007, p.117).

No Brasil colonial não havia, na administração do Estado, normas gerais e mesmo a legislação não se encontrava sobre um plano comum. Da mesma forma os cargos públicos não eram profissionalizados. A organização governamental se constituía como um bem privado a ser explorado pelas elites, no caso o rei e a burguesia ascendente. Os interesses privados, pessoais se sobrepunham ao interesse da coletividade (PAES DE PAULA, 2007, p.105-107).

De acordo com Paes de Paula (2007), traços do patrimonialismo persistiram até a era Vargas nas décadas de 1930 a 45. No entanto, nesse período com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) procura-se uma profissionalização na organização do Estado. Traços da organização burocrática se

mesclam ao patrimonialismo tradicional. A autora classifica três tipos de patrimonialismo no Brasil, o tradicional, o burocrático e o político, aos quais denomina de uma sofisticação do patrimonialismo que mantém e assegura a centralização do Estado. Nesse período, a centralidade se concentrava na arrecadação de tributos.

Para Bresser Pereira (2003b), no patrimonialismo não havia distinção entre o público e o privado. O Estado pertencia ao rei "o nepotismo e o empreguismo, senão corrupção eram a norma" (BRESSER PEREIRA, 2003b, p.241). Na visão do autor, no Brasil, esse modelo de administração foi substituído pela administração burocrática clássica em 1936, com o que considera a primeira reforma da administração pública.

Conforme Bresser Pereira (2003b, p243), "a criação do DASP representou não só a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica".

1.1.1.2 A gestão técnico-burocrática

Caracteriza-se pela adoção de critérios técnicos, que se, por um lado, despersonaliza as decisões do Estado, por outro promove a despolitização da população, pois a ênfase está na racionalidade burocrática dos processos. As regras e formas de atuação estão subordinadas aos critérios técnicos. Esse modelo teve predominância no período ditatorial militar e se fundamenta na aparente neutralidade das decisões, porém, como a patrimonial, centra-se em grupos hegemônicos que detêm o poder e o mantêm por muito tempo, utilizando conscientemente estratégias que visam coibir a participação popular (KAUCHAKJE, 2007, p.88-89).

Segundo Ferreira et al. (2006), as principais características deste modelo em administração (empresarial) situam-se na distinção entre a propriedade e administração; os proprietários nem sempre exercem sua autoridade na gestão da organização, esta é designada por eles a profissionais especializados na forma de normas que regulamentam os procedimentos administrativos e operacionais; cada empregado ou servidor deve apenas recorrer ao seu chefe imediato; as decisões são tomadas de forma impessoal; há padronização de rotinas e procedimentos; sobressai a meritocracia,

em que a qualificação técnica e capacidade estejam como fundamento para o sistema de recompensas. Este modelo, na gestão pública, se, por um lado, reduziu os abusos de autoridade e trouxe uma maneira mais eficiente de gerenciamento de tarefas, num momento de crescimento das instituições, por outro ocasiona uma série de disfunções relacionadas à inflexibilidade, à fragmentação da visão do todo, à concentração de decisões, ao descompromisso, aos formalismos, à substituição dos objetivos por normas, valorização das rotinas sem que o resultado esteja ao alcance, ao aumento da corrupção, corporativismo e a um fechamento para inovações (FERREIRA et al., 2006, p.67-71).

Esse modelo de gestão situa-se em uma abordagem estrutural ou mecânica, a qual marca os primeiros modelos de gestão intencionais, racionalizados, pensados para o alcance de um determinado fim. Segundo Zanlorenzi (2007, p.77), no Brasil, "esse processo marcaria a superação do campo pela cidade, com a indústria substituindo progressivamente o setor cafeeiro".

Os principais teóricos da abordagem estrutural são Frederick Taylor e Henri Fayol, no entanto, Henry Ford também deixa sua marca pela aplicação prática dos princípios e pressupostos na empresa privada Ford Motors Company (FERREIRA et al., 2006, p.41).

A abordagem estrutural se caracteriza por altos níveis de padronização, produtividade por meio da especialização, disciplina e ordenamento, centralização de decisões, hierarquia, ordem no ambiente de trabalho, organização dividida em funções – técnica, comercial, financeira, segurança, contábil, administrativa utilizadas nos dias de hoje – baixo custo ligado à produção em massa e criação do mercado de consumo de massa. Fayol criou o famoso POCCC – planejamento, organização, comando, coordenação e controle – principais operações da tarefa administrativa; mais tarde, as ações de comando e coordenação foram substituídas por direção resultando a sigla PODC – planejamento, organização, direção e controle – utilizada no gerencialismo (FERREIRA et al., 2006, p.59, 60).

As contribuições dessa abordagem, em sua época e até os dias de hoje, são inegáveis; há princípios e pressupostos dela que podem ser facilmente identificados nas organizações contemporâneas.

As principais críticas, segundo os mesmos autores (2006, p.62-65), são:

Visão mecanicista das pessoas, exigência de comportamento mecânico, com conseqüências para a saúde em especial do operário; superespecialização na realização das tarefas que eram sempre as mesmas as quais consistiam em apenas uma parte do processo, não possibilitando a visão do resultado final e do processo como um todo; separação entre quem pensa e quem executa (chefia e operariado); modelos generalizantes sem que se leve em conta as características singulares das organizações ou à influências do contexto sócio econômico e político externos à organização, mas que influenciam nos processos internos e na relação que essa organização mantém com a sociedade.

O modelo burocrático, inserido numa abordagem mecanicista ou estrutural, foi criado, instituído e consolidado pela necessidade de adoção de um modelo mais complexo, em especial na esfera governamental. Tem como propósito modificar um padrão em que havia um predomínio de características patriarcais e patrimonialistas. Para tal, propõe a criação de um quadro de funcionários públicos profissionalizados que pudessem imprimir racionalidade e objetividade nas decisões, que deveriam ser impessoais, sem privilegiamento de grupos ou pessoas, com rotinas padronizadas e as funções do Estado geridas por especialistas (WEBER, 1999).

A questão da setorização com a complexificação das funções do Estado e o aprofundamento das especializações segue o padrão burocrático, em especial nas características de divisão de funções, ordenamento, hierarquização, centralização, normatização e outras.

Essas características foram predominantes num longo período de tempo. Pode-se dizer que foi a marca do século XX, tendo seu esgotamento no final do século, mais precisamente nas décadas de 1980 e 1990, quando se iniciam os processos de Reforma do Estado, que tem como ideário a gestão gerencial baseada nos novos modelos adotados pela iniciativa privada.

1.1.1.3 A gestão gerencial

É um modelo que faz parte de um movimento internacional, mais precisamente desencadeado no Reino Unido e nos Estados Unidos a partir da década de 1980 e está calcado em conceitos da iniciativa privada.

Segundo Paes de Paula (2003), a gestão gerencial é influenciada por diversas técnicas, ferramentas e práticas administrativas que invadiram e circularam pelo mundo dos negócios, tornando-se populares nas décadas de 1980-1990. A autora aponta para alguns do que se pode chamar de submodelos do gerencialismo aos quais a autora denomina "modismos gerenciais". Aponta para tal duas categorias, a da qualidade total e a da reengenharia. Na primeira, cita a Total Quality Management (TMQ) ligada ao toyotismo, caracterizado pela busca flexibilidade, baixo custo e qualidade; o método Deming de administração que divulga o ciclo PDCA (Planning, doing, cheking, acting), com foco nos processos; aperfeiçoamento contínuo; os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ) e ainda as certificações ISO 9000 caracterizado pela qualidade total. A segunda categoria é a da reengenharia, que se propõe a uma revolução das organizações baseada em custo, qualidade, atendimento e velocidade; para tal, propõe a redução de níveis hierárquicos, a terceirização de algumas atividades e o uso de tecnologias de informação. Para Paes de Paula, esses movimentos são transferidos para o setor público e se inicia um movimento denominado reinventando o governo, cujos expoentes são David Osborne e Ted Gaebler, em especial para os EUA (PAES DE PAULA, 2003, p.43-48).

Para Abrúcio (1997), o modelo gerencial, tanto no Reino Unido como também nos EUA, passou ao longo do processo por um desenvolvimento, incorporando novas teorias e valores. Propõe três tipos de gerencialismo:

1. o modelo gerencial puro: em princípio a gestão gerencial se caracteriza pela busca de eficiência modificando o modelo weberiano então vigente. Para tal houve a implementação de instrumentos para o controle orçamentário e avaliação de desempenho institucional. Implementa-se, dessa forma, a chamada "administração por objetivos", com avaliação dos resultados diante do que fora planejado. Como outra estratégia, mas sob as mesmas bases de controle da eficiência, instituiu-se uma desconcentração de poderes, em que as agências ou departamentos tinham seus objetivos definidos e havia o controle central. A busca pela eficiência e os mecanismos de controle acabaram por reproduzir a lógica do modelo burocrático pela rigidez dos critérios de medição então adotados e a ineficácia da hierarquização, que não permitem a flexibilização nas decisões ou inovações na gestão.

2. *Consumerism*: no qual se inclui a noção de efetividade sob a ótica da qualidade na prestação dos serviços públicos. Uma outra questão incorporada é a de prestação de serviços públicos de acordo com os anseios dos clientes. Adota-se então a abordagem da qualidade total. Acrescentam-se valores como a competição entre as agências ou departamentos que ofertam serviços, premiação (que também advém da meritocracia uma das características da burocracia), implementação da contratualização – entre o setor público e privado, dentro do setor público e entre os provedores dos serviços e consumidores. Essa fase ou tipologia tem sua principal crítica no conceito dado ao beneficiário do serviço público. Coloca o cidadão como consumidor e deixa em segundo plano a noção de direito e equidade.
3. *Public service orientation*: uma vertente que tende a introduzir uma discussão de dimensão política como a democratização por meio da prestação de serviços, a participação política, equidade e o conceito de cidadania voltado para a noção de direitos e da coletividade. Dessa forma, introduz a noção de esfera pública como um local de debate social. Traz ainda a noção de cooperação entre os setores e do poder local como um lócus de participação cidadã.

Para Kauchakje (2007), o modelo gerencial está focado em práticas neoliberais que tentam reduzir a responsabilidade do Estado em seu papel prioritário perante as questões sociais – em especial de determinados grupos mais fragilizados e empobrecidos. Promove a concorrência entre os níveis de Estado – Federal, Estadual e Municipal – e adota princípios da gestão empresarial. Em contrapartida, adota práticas importantes para a democratização como a prestação de contas e a necessidade de transparência na gestão pública; propõe a participação de alguns atores sociais, porém, reduzida a processos protocolares, de cunho instrumental, sem desenvolver capacidades de negociação ou discussão em âmbito mais amplo e em decisões que deveriam envolver diferentes setores da sociedade civil. (KAUCHAKJE, 2007, p.89).

Para Paes de Paula (2007), constitui-se num movimento que resgata valores tais como motivação, criatividade, inovação, excelência na prestação dos serviços, flexibilidade, responsabilidade pessoal, independência e outros. No Brasil, apresentou-se

como fundamento para o Plano Diretor da Reforma do Estado, conhecido como Plano Bresser Pereira.

Bresser Pereira (2003a, p.28/29 e 2003b, p.242/243) aponta para algumas características desse modelo de gestão:

- orientada para o cidadão (ao invés de auto-referida) e para obtenção de resultados;
- pressupõe que políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança (e não desconfiança total);
- a descentralização é tida como estratégia, bem como o incentivo à criatividade e inovação;
- o instrumento utilizado para o controle dos gestores é o contrato de gestão, tido como controle preventivo (negociado);
- controle à posterior (resultado), ao invés de controle rígido, passo a passo, dos procedimentos administrativos;
- descentralização do ponto de vista político transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- descentralização administrativa através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidal.

De acordo com Zanlorenzi (2007, p.117), as características principais da gestão gerencial são:

- vinculada ao gerenciamento, baseia-se em modelos da iniciativa privada que prima pela transparência, prestação de contas e estabelecimento de parcerias;
- a ação do Estado passa a ser compreendida como prestação de serviços;
- torna-se mais articulada aos interesses da sociedade;
- orientada para obtenção de resultados por meio da descentralização e do incentivo à inovação, trouxe uma idéia mais dinâmica e flexível à administração;
- valoriza a participação da sociedade para eficácia dos programas.

A gestão gerencial no Brasil está intrinsecamente ligada à reforma da gestão pública de 1995. Segundo Bresser Pereira (2005), tal reforma pode ser considerada como uma reforma da organização do Estado e foi calcada em dois fundamentos. O primeiro refere-se aos gestores/administradores públicos com o foco na responsabilização por resultados contratados, utilizando a concorrência como estratégia para a busca da excelência. O segundo refere-se às definições das funções do próprio Estado, no sentido de que este deve reduzir suas tarefas ao que conceitua como atividades exclusivas do Estado.

Segundo o autor, as atividades exclusivas estão vinculadas diretamente ao poder do Estado. "São atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas" (BRESSER-PEREIRA, 2003a, p.33)

Fazem parte desse setor: forças armadas, polícia, a arrecadação fiscal e as agências de regulação, financiamento, fomento e controle para os serviços sociais e seguridade social.

Já as atividades denominadas não exclusivas dizem respeito aos serviços fomentados ou financiados pelo Estado:

são todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício de poder extroverso⁷ do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal. Esse setor compreende os serviços de Educação, saúde, culturais e de pesquisa científica (BRESSER-PEREIRA, 2003a, p.34).

Dessa forma, os serviços sociais, tratados nessa pesquisa, não são considerados exclusivos do Estado e a reforma propõe que estes sejam contratados com terceiros. Bresser reconhece que o mercado não é o lugar mais adequado para essa tarefa "seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde), seja porque implicam externalidades aferíveis (educação, saúde, cultura, pesquisa científica)" (BRESSER PEREIRA, 2003a, p.34).

Para os serviços sociais, nem mercado, nem Estado; propõe um mix, denominado juridicamente Organizações Sociais⁸, que se caracterizam como organizações públicas não-estatais, mas de direito privado. Tais organizações prestariam esses serviços considerados de interesse público, mas que juridicamente se constituem como organizações privadas. Esses organismos teriam financiamentos do Estado e seriam os executores das políticas públicas que envolvem serviços não-exclusivos do Estado.

Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são

⁷ Poder extroverso: poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravazamento dos seus próprios limites. O Estado é a única estrutura organizacional que o possui (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.41).

⁸ Entende-se por "organizações sociais" as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, 1995, p.60).

particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações devem ser contratados com organizações públicas não estatais de serviço, as 'organizações sociais', enquanto que os demais serviços podem ser contratados com empresas privadas (BRESSER PEREIRA, 2005, s/p).

Nesse contexto, o sentido de descentralização dos serviços sociais difere do sentido constitucional, referente à municipalização ou à cooperação das esferas de governo para as políticas de corte social, como será trabalhado posteriormente. Descentralização, nesse contexto, refere-se especificamente ao repasse ou transferência de tais responsabilidades às organizações sociais e agências prestadoras de serviços. No entanto, a vinculação com a democracia, segundo o autor, permanece no seguinte sentido:

A Reforma da Gestão Pública de 1995/98 partiu do pressuposto que o Estado brasileiro já é democrático. A descentralização envolvida nesse tipo de reforma, com a transferência de decisões para agências e para organizações sociais, só é viável no contexto de uma sociedade dotada de imprensa livre e munida de organizações públicas não estatais com capacidade para exercer controle social, e portanto, de tornar os políticos e servidores públicos razoavelmente responsabilizados (BRESSER PEREIRA, 2005, s/p).

Em resposta às críticas realizadas por Souza Santos, de que essa transferência de funções do Estado não proporciona uma complementaridade entre o Estado e a sociedade civil, mas sim uma substituição de um pelo outro, Bresser Pereira deixa clara a proposta de substituição do Estado pelo terceiro setor no que se refere aos serviços sociais. Apresenta o fundamento que embasa tal proposição:

De fato proponho uma substituição. Não vejo sentido em médicos, agentes de saúde, professores e pesquisadores terem o mesmo contrato de trabalho de delegados de polícia ou de fiscais... Minha convicção é de que os serviços sociais e científicos são realizados em mais qualidade e eficiência por organizações públicas não estatais, que além disso garantem mais liberdade a seus membros, ao passo que a produção de bens e serviços controlados pelo mercado, que não necessitam de subsídio estatal, são melhor executadas pelo setor privado. (BRESSER PEREIRA, 1999, p.91).

Com relação a tais serviços, Bresser Pereira afirma que há três possibilidades distintas de gestão ligadas a modelos ou correntes políticas: associa a execução e o controle pelo Estado a um burocratismo; a privatização ao neoliberalismo radical e a oferta por organizações públicas não-estatais (organizações sociais) aos

socialdemocratas. Desta forma, não compreende que a última proposta seja uma privatização dos serviços sociais públicos.

Essa proposta se constitui em uma resposta a uma das questões da crise do Estado, explicitada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, num processo denominado publicização.

A justificativa contida no Plano Diretor é de que o mesmo tem o intuito de reconstruir a gestão pública sob novas bases, estas qualificadas de modernas e racionais. Propõe, portanto, um avanço diante dos modelos de gestão até então vigentes. Reconhece que traços do patrimonialismo (como prática e não como valor) estão ainda presentes como o clientelismo, o nepotismo e outras, e a necessidade de extirpar tais práticas que persistiram mesmo durante a gestão técnico-burocrática. Esta última caracteriza-se por padrões hierárquicos tendo seu foco nos processos internos do Estado, portanto autorreferenciada e que igualmente precisa ser superada. Propõe, assim, uma nova estruturação na organização do Estado buscando a flexibilização com base no alcance de resultados.

A necessidade da reforma ou reconstrução, é explicada no Plano Diretor a partir do princípio que o Estado está em crise, esta iniciada na década de 1970 e evidenciada nos anos 80, quando o Estado "já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social" (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.10). Ao mesmo tempo se desencadeia uma crise no mercado caracterizada por alta inflação, baixos níveis de crescimento econômico e desemprego, creditados à própria crise do Estado que havia assumido uma política de bem-estar no pós-guerra que não mais conseguia sustentar-se. Sendo assim, esta crise é considerada fiscal e também de estratégia, pois o Estado assume funções que não deveriam ser assumidas por ele, e ainda uma última crise que se credita à forma de gestão ou ao modelo burocrático, adotado desde 1930 na primeira reforma administrativa do Estado, que estaria esgotado diante das novas exigências impostas pelo mundo globalizado.

Espera-se, portanto, dessa reforma do aparelho do Estado a recuperação fiscal, a capacidade de implementar políticas públicas, criando novos instrumentos de políticas sociais, e a implantação de um novo modelo de gestão capaz de "aumentar a governança".

O Plano Diretor explicita o processo de publicização, ou seja, a descentralização dos serviços sociais, ou dos serviços que não envolvem o poder do Estado – que ditos dessa forma, não evocam tais questões como políticas públicas as quais envolvem direitos sociais – para o setor público não-estatal.

O papel do Estado diante dos serviços competitivos (expressão constitucional para a área social é competências concorrentes) ou não exclusivos seria o de regulador, provedor ou promotor e, assim, não mais executor ou prestador direto. "Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade" (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.13).

O Plano Diretor, que tem seu foco na esfera federal, para referir-se à relação de descentralização entre as esferas de governo utiliza-se da composição "descentralização vertical":

Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.13).

A proposta contida no Plano Diretor é que os serviços sociais sejam transferidos para as organizações sociais, no entanto, tal questão não tem definição rígida, deixando a possibilidade de descentralização vertical, ou seja, a de transferência para os estados e municípios. No projeto de avaliação estrutural proposto no plano, são estipuladas algumas perguntas básicas, diagnósticas para decisões posteriores:

O projeto parte de algumas perguntas básicas: Qual a missão da entidade? O Estado deve se encarregar dessa missão e das respectivas atividades envolvidas? Quais podem ser eliminadas? Quais devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado? (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.58).

No entanto, é bastante enfático em um dos objetivos globais do plano: "limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada" (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.45). Daí as críticas apontadas ao plano diretor, de privatização,

de diminuição do Estado, de desestatização da área social, em especial saúde, educação, cultura e pesquisa científica, de valorização da eficiência do mercado.

Costa (2006), diante desse quadro, se posiciona criticamente diante do papel do Estado de subsídio à área social, pela incompatibilidade de tal proposta com a questão de desigualdade social existente no país, "num país com grave problema de desigualdade social na apropriação da riqueza e da renda, o Estado que se propõe a atuar subsidiando a área social assume necessariamente um caráter conservador e limitado" (COSTA, 2006, p.172).

Diante dos objetivos do Plano Diretor para os serviços não exclusivos, novamente a transferência aparece com bastante clareza:

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária; - Lograr a assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços; - Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social. - Lograr, finalmente uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações. - Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.47).

O modelo de gestão proposto pelo Plano Diretor a tais serviços é o gerencial baseado no princípio da eficiência, qualidade e custo. O usuário é chamado cliente-cidadão, "toda administração pública gerencial tem de considerar o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor e, em termos políticos, como cidadão" (BRESSER PEREIRA, 2003b, p.33). A questão dos direitos e da universalidade não é tratada para tais serviços, simplificando o acesso a tais bens, amplamente discutida na Constituição Federal de 1988. Desta forma, retoma-se a questão levantada por Dowbor (1999) de que a área social está em busca de seu paradigma de gestão, já apontada nesta pesquisa.

Em texto sobre a reforma gerencial e o Sistema Único de Saúde, Bresser Pereira cita o SUS como um exemplo da evolução dos impactos da reforma, com o custo e a

qualidade do serviço sendo a tônica; cita uma fala de Eduardo Jorge, ex-deputado e médico sanitário, em uma reunião em que se discutia sobre o meio ambiente:

Vocês deviam fazer o que fizemos na saúde, porque na saúde temos o SUS, o Sistema Único de Saúde, que é extremamente barato, pois custa US\$ 0,85 per capita por ano, quase 10 vezes menos que em outros países mais ricos, e fornece um serviço bastante razoável para os pobres no Brasil (BRESSER PEREIRA, 2008, p.180).

Tal fala se dirige aos pobres, evidenciando a tese de que o Estado deve limitar-se ao atendimento deles. Costa (2006, p.212) afirma que

a população mais pobre que foi inserida no acesso aos serviços sociais, na medida em que não tinha esse acesso anteriormente, fez pouca pressão para a melhoria da qualidade dos serviços. Reproduzindo a lógica da submissão, agradece pelo fato de ser atendida, sem considerar isso como um direito de cidadania.

Desta forma, fica evidenciada a ênfase no custo. Contudo, a qualidade e a universalidade dos serviços são questionáveis, na medida em que o parâmetro é a pobreza e as condições anteriores nas quais as pessoas de baixa renda não tinham acesso aos serviços.

Para Koga (2003, p.252), essa questão é posta como uma

mercantilização dos serviços públicos: passa-se a ter o direito a saúde, educação, assistência e seguridade social de forma digna, pagando-se, isto é, na condição de consumidor e não de cidadão. A gratuidade tem sido sinônimo de precariedade no atendimento.

Com relação à esfera estadual, segundo Abrúcio e Gaetani (2006), as reformas da gestão pública não se deram ao mesmo tempo. Alguns estados implementaram políticas inovadoras paralelamente ao nível federal, outros em 1999 e outros ainda em 2003. Afirmam que não houve uma subordinação dos estados ao governo federal, apesar de terem recebido forte influência da proposta realizada pelo MARE. A falta de clareza do papel dessa esfera, com relação à execução de algumas políticas que foram municipalizadas, e assim a esfera estadual foi retirada da execução de alguns serviços, em especial aos da área social. Houve um fortalecimento dos municípios em relação à execução direta de tais serviços, e a esfera estadual passa a ter um papel "de coordenação financiamento suplementar ou de ação conjunta junto

ao poder local – tarefas que ainda não foram completamente digeridas pelos estados" (ABRÚCIO; GAETANI, 2006, p.26).

Abrucio e Gaetani (2006) apontam para a necessidade de incentivos e instrumentos que promovam o compartilhamento das várias competências comuns instituídas pela Constituição Federal de 1988 e que exigem uma articulação intergovernamental. Apontam como exemplos de maior articulação o SUS e a Educação no que diz respeito ao FUNDEF⁹ – que, embora tenha seu foco financeiro, se constitui num mecanismo de coordenação das ações entre os níveis de governo.¹⁰

Frey (1996), referindo-se aos modelos de gestão adotados pelos municípios, situa duas vertentes a gerencial e a democrático participativa em seus estudos sobre a gestão pública municipal e utiliza duas cidades como representativas de tais modelos, não como modelos puros, mas como características mais voltadas para um e outro, Curitiba-PR e Santos-SP. Ao se referir ao modelo adotado por Curitiba, território da presente pesquisa, o autor constata que há uma concentração de esforços na modernização da máquina pública, no planejamento técnico eficiente. Competência técnica e eficiência que caracterizam uma gestão chamada pelo autor de técnico-pragmática e votada para resultados. A participação popular tem valor instrumental pois se restringe a processos informativos ou à participação nos projetos locais. Quanto ao plano político institucional, Frey (1996, p.114) destaca que "defende-se em Curitiba, o sistema vigente de uma democracia exclusivamente representativa. Realça-se a necessidade de o governo dispor de alta liberdade para implementar o seu programa político".

Características essas que situam a cidade de Curitiba no modelo de gestão gerencial e que se apresenta atual, em especial no que diz respeito à participação social. Na introdução do relatório 2008 dos Planos Setoriais está expresso

Nos termos da lei e do pacto municipal, a GESTÃO local é democrática. A sociedade organizada passa a definir diretamente os rumos do Planejamento Público. Esta mesma sociedade delega a GERÊNCIA para implantar seus projetos aos meios, procedimentos e rotinas ao Serviço público, ente

⁹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, que teve sua vigência entre 1997-2006 e foi substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), com vigência de 2007 a 2020.

¹⁰ Disponível em: <portal.mec.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2009.

submetido à democracia representativa, remunerado para tal e responsabilizado civilmente por sua execução. Tal delegação não prescinde do controle social indireto e direto sobre as iniciativas públicas... (CURITIBA, 2008, p.5).

É possível perceber que a visão no plano político institucional se mantém, porém, com nuances diferenciados no que diz respeito aos conselhos instituídos e previstos por lei, que têm um papel importante no controle social. Há, mesmo que por força legal prevista na Constituição Federal de 1988 e mais fortemente no Estatuto da Cidade, uma forma de regulação por parte da sociedade no sentido de uma maior participação. Na apresentação do mesmo documento há uma afirmação de que a gestão está em processo evolutivo para uma democracia participativa "A Prefeitura de Curitiba tem garantido a efetividade e a permanência desse processo de planejamento e de gestão urbana cada vez mais democrática e participativa" (CURITIBA, 2008, p.3). Desta forma, demonstra que há uma tensão entre os modelos, tensão que pode estar situada na discussão de Abrúcio na evolução do gerencialismo puro para o *public service orientation*. Como já citado anteriormente, esta vertente introduz a dimensão política da gestão, como democratização, debate social, esfera pública, cooperação entre setores, considerada como participação cidadã.

1.1.1.4 A gestão democrático-participativa

Caracteriza-se pela ação local, descentralização, intersetorialidade de políticas e programas e a articulação entre as esferas de poder governamental. Adota como prioridade as demandas das classes populares realizando uma inversão das gestões tradicionais que privilegiam os grupos de poder já estabelecidos. Prevê o acesso da população aos serviços essenciais e privilegia os interesses populares, tidos como garantia de direitos e não mero assistencialismo. Amplia o processo de democratização, com a adoção de instrumentos e mecanismos de participação social. As políticas públicas passam a ser percebidas como processo e conquista social e entra na lógica do direito social; portanto, no sistema de garantia de direitos. O pragmatismo nos serviços dá lugar ao processo construído que aproveita os saberes acumulados e as necessidades reais da população. A Constituição de 1988 é o instrumento legal

no qual estão assentadas tais fundamentações e os princípios da participação e corresponsabilidade estão presentes (KAUCHAKJE, 2007, p.89-91).

Para Frey, a gestão democrático-participativa implementa estratégias para que ocorra a participação popular como uma forma de que os setores desprivilegiados, além do aprendizado de cidadania, possam influenciar os processos políticos. Tem como finalidade a garantia da inclusão desses setores nas decisões políticas, um ganho que o autor aponta na prática dessa participação inclusiva dos setores mais desprovidos; no caso da experiência da cidade de Santos, estudada pelo autor, foi a melhoria técnica dos projetos (FREY, 1996, p.116).

Segundo Zanlorenzi, a principal característica é a participação social no processo político, que tem em seu bojo a ideia de transparência e descentralização. Há a criação de espaços dialógicos onde ocorre o exercício da democracia, onde aparecem a aceitação da diversidade, a conciliação e negociação como instrumentos para busca de um equilíbrio (ZANLORENZI, 2007, p.118).

Paes de Paula (2005, p.41) analisa o que denomina de "administração pública societal" com características similares à chamada gestão democrático-participativa. A administração pública societal no Brasil, segundo a autora, nasce dos movimentos sociais dos anos 1960, tem sua ênfase na dimensão sociopolítica, foco na participação social e propõe uma reestruturação do "projeto de desenvolvimento brasileiro, da estrutura do aparelho do Estado e do paradigma de gestão". Este último recai na gestão social com centralidade nas demandas da população.

De acordo com Paes de Paula (2005, p.39), esse modelo está ligado em sua origem às comunidades eclesiais de base, a grupos que se mobilizaram por direitos de cidadania, movimentos populares e sociais, os centros populares. Concretamente tiveram suas experiências de gestão pública na década de 1980 com os mutirões de casas populares, sendo citados os estados de Santa Catarina, São Paulo e o Paraná. Afirma a autora que os governos das Frentes Populares foram protagonistas em experiências de gestão que continham propostas de participação social. No entanto, Paes de Paula enfatiza que "a vertente societal não é um monopólio de um partido ou força política, nem apresenta o mesmo consenso da vertente gerencial em relação aos objetivos e características de seu projeto político" (PAES DE PAULA, 2005, p.45).

1.1.1.5 A gestão em rede

É uma modalidade que tem um trânsito e apresenta características mais afeitas ao modelo gerencial e democrático-participativo. Está focada na articulação das políticas, hoje fortemente setorizadas, para potencializar recursos e assegurar serviços que atendam às necessidades da população. Suas características principais são: horizontalidade, negociação, articulação de atores sociais, participação da sociedade civil, aproveitamento de recursos, intersetorialidade, negociação e diversidade. Constitui-se numa tentativa de superação das políticas setorizadas e desarticuladas que prejudicam a garantia de direitos vistos em seu conjunto. Há vários tipos de redes: de pertencimento, que estão relacionadas às interconexões comunitárias; redes de equipamentos, relacionadas aos direitos sociais e operacionalização de políticas públicas, sem, no entanto, garantir a interconexão de direitos; redes movimentalistas, relacionadas aos movimentos da sociedade civil pela garantia de direitos, também segmentadas voltadas para um ou outro direito; rede de políticas públicas relacionadas às interações de atores do Estado e da sociedade civil (KAUCHAKJE, 2007, p.91-92).

Os conceitos de rede na contemporaneidade são múltiplos e diversos, não há um consenso sobre a noção de redes. Segundo Scherer-Warren, esse é um conceito em construção e existe um diálogo entre as várias ciências ou campos científicos como a biologia, antropologia, geografia, sociologia, estudos organizacionais e outros (SCHERER-WARREN, 2005). Não há consenso nem sobre a noção de redes sociais, um dos diversos tipos de rede, em ciências sociais, área do conhecimento que vem dialogando com as outras ciências para a construção de tal conceito.

Martins (2004) aponta que tal conceito não é novo, porém é atual em sua utilização para se "compreender a complexidade da vida social". Contemporaneamente, há um contexto de necessidade de ampliação dos direitos de cidadania, os quais necessitam de respostas políticas adequadas, que sejam eficazes diante das necessidades da população e que possam acompanhar o fluxo cada vez mais rápido que tem se instituído na sociedade com as mudanças tecnológicas e as novas demandas, somadas às anteriores na questão de direitos sociais. Nesse sentido,

as redes sociais aparecem como recurso decisivo para permitir o avanço de programas territorializados, que exigem envolvimento e participação ativa das populações locais, objetivando a promoção da cidadania e a democratização da vida local (MARTINS, 2004, p.21).

Há uma busca, segundo o autor, da elaboração de uma forma de pensar que conecte e permita um olhar sobre a complexidade da realidade social e em especial das relações sociais que são dinâmicas. Estas se apresentam em constante movimento, portanto, há uma exigência, cada dia mais premente, de se aproximar o pensamento do modo constituinte da sociedade.

Para Loiola e Moura (1997, p.56), redes sociais

correspondem à articulações/interações entre organizações, grupos e indivíduos vinculados a ações/movimentos reivindicatórios, visando à mobilização de recursos, ao intercâmbio de dados e experiências e à formulação de projetos e políticas.

As autoras fazem um recorte entre os movimentos e as articulações da Sociedade Civil e o Estado, que se colocam em campos diferenciados. Para as autoras, no campo do Estado "as redes representam formas de articulação entre agências governamentais e ou destas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que lhes permite enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas". As denominações empregadas nesse caso são: redes institucionais, secundárias, formais, sociogovernamentais ou ainda redes locais de inserção.

Loiola e Moura (1997, p.56) enfatizam que

as redes contribuiriam, para engendrar as precondições de mobilização, uma vez que o movimento social constitui-se a partir da teia de interações informais estabelecida por uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações.

Delazari, Penna e Kauchakje (2005) propõem cinco modalidades de rede sociais de direitos, a saber:

- Rede de pertencimento: tem uma dinâmica relacional; constitui-se a partir das relações estabelecidas pelos sujeitos individuais e coletivos e parte de situações cotidianas vividas por eles – familiares, vizinhos, grupos, clubes, organizações religiosas e outras.

- Rede de equipamentos e serviços coletivos: o substrato está na questão dos direitos sociais como habitação, saneamento, transporte, educação, saúde, assistência social, lazer, entre outros. Esta rede tem o sentido de operacionalização das políticas públicas e forma uma malha institucional que é base da tessitura de relações sociais e, ao mesmo tempo, solo dos trajetos da população pela busca dos direitos;
- Rede movimentalista: formada pelos movimentos sociais, fóruns, conselhos, organizações não-governamentais, e outras formas da ação coletiva configuradas como participação sociopolítica;
- Rede de políticas públicas: formada especialmente por atores sociais que atuam no interior do Estado e da sociedade civil (movimentos sociais, conselhos, ONGs, Conferências, Fóruns, instituições e entidades sociais, assim como Secretarias e órgãos públicos estatais e para estatais) e pelos programas, projetos e ações implementados.
- Rede de atores e sujeitos sociais e políticos: que estão presentes em interação nessas diversas modalidades e em suas interfaces.

Para Jacobi, os atores sociais que participam de redes se caracterizam pela diversidade e são multifacetados. A mobilização ocorre em torno de temas cotidianos, problemas ou enfrentamentos concretos que trazem consigo valores éticos, geralmente caros à sociedade. Utilizam-se de estratégias de ação para articular interesses comuns e expandir suas relações de poder, buscando alianças, colaboração e solidariedade que se constituem em instrumentos na experimentação de uma forma compartilhada de resolução de problemas ou de enfrentamentos de questões ligadas aos diversos direitos (JACOBI, 2000, p.133-134).

Segundo Kauchakje (2007), o modelo gerencial, o participativo democrático e em rede têm potencial democratizador, aliado à competência técnica dos gestores na planificação e implementação de políticas públicas.

1.1.1.6 A prática intersetorial

A partir do final dos anos 80 nas práticas, nos discursos, na legislação e nas teorizações no âmbito da gestão social, estão expressas especialmente duas modalidades de gestão, ou seja, a gerencial e a democrático-participativa, também chamadas de pós-burocráticas.

No entanto, os autores reconhecem que há um modelo hegemônico no setor público que é a gestão gerencial (BRESSER PEREIRA, 1999, 2003a, 2003b, 2005; ABRUCIO, 1997; ABRUCIO; GAETANI, 2006; PAES DE PAULA, 2003). Hegemônico, mas não único.

Os formuladores da Política Nacional de Assistência Social reconhecem que há uma distinção entre a gestão democrática e a gerencial quando tecem uma crítica na introdução do documento, expressa da seguinte forma: "a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste País" (PNAS, 2004a, p.14).

Há uma tensão gerada e consolidada nas últimas três décadas, advindas, de um lado, do período de redemocratização caracterizada pela Assembléia Constituinte e na própria Constituição dela decorrente, que definem a democracia e a participação popular como componentes importantes para o fortalecimento da cidadania. Essa aponta para um modelo democrático participativo. Por outro lado, a Reforma do Estado com marco em 1995 vem dispor e implementar o modelo gerencial que tem como seu principal atributo a questão da eficiência do Estado, buscando promover o equilíbrio fiscal e os ajustes orçamentários necessários para o enfrentamento da chamada crise do Estado e cuja principal crítica é que esta não inclui a dimensão sociopolítica juntamente com a administrativa, para o gerenciamento do Estado.

De acordo com Reis (2005, p.17), existe uma tensão entre os valores da eficiência e os valores democráticos e os distingue da seguinte maneira:

a eficiência supõe fins dados e não problemáticos, levando à indagação sobre como dispor de maneira apropriada os meios para alcançá-los. Já a democracia se distingue precisamente por problematizar os fins: quais fins a serem buscados, quem os define, como compatibilizar ou hierarquizar fins diversos e eventualmente antagônicos propostos por diferentes atores?

Tais definições supõem um desafio a ser enfrentado pela gestão social na construção de um modelo apropriado, que trabalhe tais contradições como tensões que possam alargar a compreensão teórica e a prática da gestão pública nas políticas de corte social. É importante ressaltar que, para além da tensão, o desafio da eficiência está posto para o fortalecimento da democracia, "o objetivo de assegurar a democracia enfrenta ele próprio, naturalmente, um desafio de eficiência" (REIS, 2005, 17).

Na mesma linha, porém, problematizando o contexto sócio/político /histórico e econômico que envolve esse período, Costa (2006) situa as contradições que marcam o nascimento da Constituição de 1988. Marca a incompatibilidade entre o caráter democrático que envolveu a formulação da Constituição Federal e as reformas do Estado gestadas na década de 1990 fortemente influenciadas por conceitos e práticas disseminados por organismos internacionais como o Banco Mundial:

A Constituição Federal de 1988 nasceu marcada pela sua contradição histórica, fruto da mobilização popular, da democratização da sociedade, num contexto em que a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social (COSTA, 2006, p.148).

Em termos de gestão social, enquanto a Constituição Federal de 1988 instaurava a universalização de acesso aos direitos mais fortemente ligados às áreas de saúde, educação e assistência social, o Banco Mundial voltava-se para a focalização de tais políticas. Se, por um lado, tal medida visa atender as consequências da pobreza e atingir populações em estado de vulnerabilidade – antes sem acesso –, por outro, não se coaduna com os pressupostos da Carta Magna:

O agravamento da situação de pobreza no mundo levou o Banco Mundial a discutir os serviços sociais voltados especialmente para as populações mais vulneráveis, prescrevendo medidas focalizadas. O tema da equidade foi colocado como a necessidade de criar políticas sociais focalizadas, priorizando a educação primária e o atendimento preventivo na área de saúde, atenção básica. O ensino superior e o atendimento hospitalar foram considerados secundários dentro das proposta de atuação do Estado na área social (COSTA, 2006 p.209).

Dessa forma, essa relação conflituosa entre o ideário construído em torno da Constituição Federal de 1988 e os pressupostos contidos na chamada reforma do Estado está inserida nas discussões dos modelos de gestão. A primeira, fruto de amplos debates, prevê um processo de democratização da sociedade inserido na

própria prestação de serviços sociais na qual o Estado tem um papel preponderante, diante do acesso da população às políticas públicas entendidas como direito universal. Um acesso que, além da oferta de serviço, prevê um processo de aprendizagem em cidadania e a democratização dos espaços coletivos. Prevê, portanto, um processo político, além do processo fiscal, administrativo ou burocrático inseridos pela reforma do Estado e as práticas da gestão gerencial baseadas na lógica de mercado e em valores como a concorrência, a competitividade que fundamentam a eficiência.

Cria-se, então, um espaço de contradições entre o ideário dos gestores e atores envolvidos com a implementação das políticas públicas da área social e a prática cotidiana, impregnada pelos pressupostos e práticas da gestão gerencial.

Há uma hegemonia da gestão gerencial, porém, o ideário produzido em torno de uma gestão democrático-participativa tensiona tal hegemonia. Esse convívio, para alguns autores, pode representar uma potencialização entre eficiência e democracia propondo evoluções na gestão gerencial (ABRÚCIO, 1997) e para outros os limites de uma gestão gerencial na administração pública e que pede novamente por uma "nova gestão pública" (PAES DE PAULA, 2003, 2005).

Foco deste trabalho, a prática intersetorial, conceitualmente se apresenta no modelo de gestão gerencial como a busca de eficiência, a otimização e aproveitamento de recursos. Constitui-se como um procedimento ou um instrumento para dar agilidade aos serviços e prestá-los com qualidade, uma potencialização mútua. Tem um foco instrumental, portanto menos filosófica e política no sentido das relações que podem ser estabelecidas. Na gestão democrático-participativa, ao menos teóricamente há um casamento com os preceitos contidos no princípio da intersetorialidade. Há uma afinidade com esse modelo de gestão representado pelo preceito da co-gestão (gestores e técnicos no caso aqui estudado como se verá posteriormente). Há uma possibilidade conceitual, valorativa que pode contribuir com formas de participação tanto interna dos gestores e técnicos, como da sociedade civil. Esta se apresenta na forma de uma preocupação com a construção de uma sociedade mais equânime, ligada à lógica dos direitos sociais e uma visão politizada de cidadania, que prevê uma participação mais intensa da população e esta como partícipe da gestão. A prática intersetorial apresenta um potencial democratizador dada a diversidade de atores e saberes que, por meio da articulação, podem desenvolver formas de participação

social que levem ao envolvimento de todos os setores do Estado ampliando para a sociedade, na construção de uma esfera pública democrática.

Para a gestão social, além dos modelos de gestão, há a questão da gestão partilhada entre as esferas de governo (união, estados e municípios) o que dá lugar à discussão sobre a descentralização e poder local; discussão esta tratada junto ao princípio da democratização-universalização na Constituição Federal de 1988, temas que serão abordados no item a seguir.

1.2 PODER LOCAL

Para iniciar a discussão sobre poder local, é importante considerar algumas definições gerais do conceito de poder para explorar algumas dimensões do conceito em questão pertinentes para a análise do poder local.

A noção clássica de poder em Weber está diretamente relacionada à concepção de Estado moderno e de política. O primeiro, como detentor legítimo do uso da força, possui o direito do exercício da coação, uma vez que "somente se pode definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda associação política: o da coação física". O Estado, assim, detém o monopólio da violência legítima, donde exerce uma dominação institucional, ou, a uma palavra, o "poder". Por outro lado, Weber compreende a política como "a tentativa de participar do poder ou de influenciar a distribuição de poder, seja entre vários Estados, seja dentro de um Estado entre os grupos de pessoas que este abrange" (WEBER, 1999, p.525-526).

Elias acena para outras dimensões de poder. Por um lado, ele argumenta que, sejam grandes ou pequenas as diferenças de poder, há sempre um equilíbrio presente nas relações de interdependência funcional entre as pessoas. Ou seja, o "equilíbrio de poder é pelo menos bipolar ou multipolar", embora, em geral, tal equilíbrio possa ser extremamente desigual quando pessoas ou grupos de pessoas detêm, em detrimento de outras, possibilidades relativamente grandes de acesso ao poder. Apesar disso, "o poder não é um amuleto que um indivíduo possua e outro não; é uma característica estrutural das relações humanas – de todas as

relações humanas" (ELIAS, 1980, p.81). Por outro lado, o equilíbrio de poder não constitui uma ocorrência extraordinária, mas cotidiana. Assim, "o equilíbrio de poder não se encontra unicamente na grande arena das relações entre os Estados, onde é frequentemente espetacular, atraindo grande atenção. Constitui um elemento integral de todas as relações humanas" (ELIAS, 1980, p.80).

Bobbio (1992b), a seu turno, conceitua poder em seu significado mais geral como a "possibilidade de ação com produção de efeitos". Como Elias, afirma que, em seu sentido social, pressupõe a relação entre as pessoas, acrescentando que não é algo material, mas produzido por meio relacional: "o poder social não é uma coisa ou sua posse: é uma relação entre pessoas" (BOBBIO, 1992b, p.934). Bobbio, ademais, considera a existência de três formas de poder, às quais denomina "os três poderes", quais sejam, o econômico, o ideológico e o político. Estes estão relacionados e entrelaçados, apesar de apresentarem características relativamente autônomas. O primeiro, o econômico, refere-se à riqueza. Por meio dele, o detentor de bens pode, por exemplo, induzir os que não os possuem a adotar determinadas condutas. Eles podem exercer sua influência para que os que apenas possuem a força de trabalho se engajem na produção sob suas condições. O poder ideológico está relacionado ao saber. Os que detêm conhecimentos, informações, saberes doutrinários e reconhecimento social deles decorrentes, podem exercer uma ascendência sobre os outros; os que ignoram esses saberes, por conseguinte, podem ser influenciados em suas condutas e ações. Exercem essa forma de poder os sacerdotes, literatos, cientistas, os intelectuais, os técnicos, os especialistas. E, por fim, o poder político é definido pelo autor como "o poder que está em condições de recorrer em última instância à força", compreendendo que o Estado detém o monopólio da força física, como sustenta Weber (BOBBIO, 2007, p.82- 83).

Tanto Bobbio como Elias estão situados dentro da perspectiva *relacional* de poder, ou seja, a perspectiva conforme a qual o poder constitui uma relação entre sujeitos, que vivem uma relação de interdependência. Assim, pois, tal perspectiva se opõe a duas teorias: por um lado, a *substancialista*, que concebe poder como uma coisa, um bem natural ou adquirido, utilizado para alcançar algo que se quer; e, por outro lado, a *subjetivista*, a qual tem como foco o poder de um sujeito, em sua capacidade de obter determinados efeitos que se quer ou deseja (BOBBIO, 2007, p.77-78).

O poder político está ligado ao Estado e às suas esferas de poder, a federação, os estados e municípios. Pela Constituição de 1988, os municípios ganharam autonomia e passam a ter responsabilidades compartilhadas em especial na execução de políticas sociais. Considera-se local, "a menor unidade política da federação, tem-se então que a base territorial é o município" (CACCIA-BAVA, 1996, p.57).

Esse poder é também relacional, quando se incluem outras forças que interagem com o Estado e suas esferas. Dowbor (1999), Conh (1998) e Caccia-Bava (1996) apontam que as cidades são locais privilegiados para uma ação relacional. Consideram que a partir do poder local é possível articular ações entre o poder público local, a sociedade civil e o mercado. Dessa forma, há uma interação de poderes, tanto no interior do Estado, diante das três esferas, quanto desta com outras forças advindas de organismos da sociedade civil e mesmo do mercado, "formando um conjunto heterogêneo de forças sociais locais em torno de um projeto comum" (CACCIA-BAVA, 1996, p.58).

O Brasil como Estado se constitui numa República Federativa que tem como um dos princípios fundamentais o da separação dos poderes do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário – os chamados "três poderes". Esse princípio tem como premissa constituir-se numa forma regulatória do exercício de poder no interior do próprio Estado, num sistema chamado, por juristas contemporâneos, de freios e contrapesos (SILVEIRA, 1999).

Herança dessa concepção situa-se no contexto do Antigo Regime, e mais precisamente na obra *O espírito das leis* (1747), de Charles de Secondat, Baron de Montesquieu (1689-1755). No Capítulo VI do Livro Décimo Primeiro da obra em questão, em que versa sobre a formação da liberdade política, Montesquieu, referindo-se à Constituição da Inglaterra, sublinha a existência de três tipos de poderes, constituintes de cada Estado:

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil.

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a esse último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado (MONTESQUIEU, 2000, p.167-168).

Tais poderes, segundo Montesquieu, devem estar separados um do outro para que se garanta a liberdade política. Assim, se o poder Legislativo e o Executivo forem exercidos por um único indivíduo – o príncipe – ou por um grupo de indivíduos, as leis podem ser aplicadas com tirania. No mesmo sentido, o poder de julgar deve estar separado dos anteriores para se evitar a opressão.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor (MONTESQUIEU, 2000, p.168).

Tal princípio, ainda na contemporaneidade¹¹, é a base para se constituir o chamado Estado democrático de direito. A implementação da separação dos poderes fez com que houvesse uma distribuição de funções. Nesse sentido, a prática de poder do Estado passa a ser exercida por diferentes órgãos, que têm suas competências específicas, distribuídas entre os três poderes já citados. Esse princípio encontra-se na Constituição Brasileira de 1988, como cláusula pétrea¹², no art. 60 § 4.º, "Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV a separação dos Poderes", bem como se expressa em seu artigo 2.º "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (SENADO FEDERAL, 2006).

Nesses termos, o Estado democrático de direito brasileiro apresenta em definitivo, constitucionalmente, um desenho baseado na separação dos poderes, os quais devem garantir e assegurar o que está exposto no preâmbulo da Constituição Federal.

¹¹ É preciso ter o cuidado de não afirmar que há uma continuidade entre essa noção definida no século XVIII e a existente no mundo contemporâneo, isto é, não há uma evolução desde o século XVIII até os dias de hoje da idéia da separação dos três poderes, como alerta Janine Ribeiro na apresentação do livro *O espírito das leis*: "nestes quase dois séculos e meio as coisas públicas mudaram tanto que parece excessivo supor uma continuidade, por menor que seja, vindo de Montesquieu a nossos dias" (RIBEIRO, 2000, p.xxxi).

¹² Na Constituição de 1988, embora não nomeados, os incisos do artigo 60, § 4.º são chamados de cláusulas pétreas. Tais cláusulas não são passíveis de mudanças. É um qualificativo distintivo das demais cláusulas, pelo seu caráter de imutabilidade. Considerado assim de direito original, em diferenciação aos de direitos reformados: "cláusula pétrea, também chamada de cláusula da eternidade e cláusula de inamovibilidade, em sentido constitucional exprime a idéia de que existe alguma norma que não pode ser modificada [...] um dispositivo determinado pelo Poder Originário" (RESENDE, 2006, p.65).

O preâmbulo para a promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, apresenta, pela Assembléia Nacional Constituinte, o Brasil como um

Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (SENADO FEDERAL, 2006).

Para tal exercício, possui entes federativos constituídos pela União, os Estados e os Municípios. O artigo 18 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a organização político-administrativa do Estado: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição." (SENADO FEDERAL, 2006).

1.2.1 Federalismo e descentralização

A federação brasileira incorpora os municípios e os estados como partes integrantes da federação. Segundo Souza (2005), essa forma também é chamada de triplo federalismo, pois se configura num sistema de três níveis.

Camargo afirma que o federalismo brasileiro é singular, "é a única federação do mundo a possuir três níveis federativos, a união os estados e os municípios". O artigo 18 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a autonomia de todas as esferas. Há, assim, uma clara opção em termos jurídicos pelo município ou poder local (CAMARGO, 2004, p.42-43).

Souza (2005) e Camargo (2004) concordam que se constitui num sistema distinto de muitos tipos de federação; nesse sentido, o que interessa trazer para este trabalho é a compreensão da autonomia concedida constitucionalmente aos municípios. O município tem autonomia política, administrativa e financeira:

O município Brasileiro é, pois, entidade estatal, político-administrativa, que através de seus órgãos de governo – Prefeitura e Câmara de Vereadores – dirige-se a si próprio, com tríplex autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas) (MEIRELLES, 2003, p.130).

Camargo ressalta que o federalismo municipal surge no Brasil por meio de um movimento que propõe a descentralização em oposição ao excessivo centralismo característico dos governos brasileiros dos anos 30 até meados dos 80, sendo que esse modelo, de descentralização para o poder local, foi consagrado pela Constituição de 1988 (CAMARGO, 2004, p.41).

Arretche realiza uma distinção entre os processos citados acima, de descentralização e federalismo, e embora reconheça que há uma "simultaneidade histórica" entre eles, situa as eleições diretas em todos os níveis de governo em 1982 e a CF brasileira de 1988 como marcos que recuperam as bases federativas, enquanto o processo de descentralização, em especial das políticas sociais, ocorre efetivamente, a partir da década de 1990, quando já estava completa a institucionalização do Estado em seu redesenho federativo (ARRETCHÉ, 2002, p.27).

Segundo Arretche, a diferenciação de Estados federativos e unitários se encontra nas formas de distribuição de autoridade política dos Estados nacionais. Nos desenhos dos Estados unitários, a autoridade política é a do governo central, que concentra igualmente a autoridade fiscal e militar, enquanto nos governos locais a autoridade política é delegada pelo governo central. Nos Estados federativos, tanto o governo central como os locais (estados e municípios), mesmo que independentes entre si, são autônomos e têm capacidade para implementar suas políticas. A autoridade política e fiscal do governo local é dada constitucionalmente (ARRETCHÉ, 2002, p.28).

Para Souza (2005), os três níveis de governo possuem competências e poderes iguais, no entanto, a leitura de Simões contém a afirmação de que a União é o único ente que detém a soberania e a independência nacionais,

No regime federativo, a União representa a unidade dos Estados, e, por isso, somente ela detém a soberania e a independência nacionais, consubstanciadas na reserva da defesa dos interesses nacionais e na competência privativa acerca de determinadas matérias, consideradas de interesse nacional, expressamente discriminadas na Constituição Federal (SIMÕES, 2008, p.39).

Há um grande número de competências, em se tratando de direitos e políticas sociais, que são partilhadas entre as esferas federal, estadual e municipal, que, segundo Souza (2005), demonstram que houve uma preocupação dos constituintes em sinalizar que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo que competitivo. Aponta, no entanto, que há duas razões principais que dificultam ou

mesmo impedem a prática de um federalismo cooperativo: a primeira está situada nas desigualdades financeiras, técnicas e de gestão – ou seja, nas diferenciações existentes no que se refere às capacidades dos governos locais – e a segunda, na competitividade gerada pela falta de mecanismos que estimulem a cooperação entre os níveis, como a criação de canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos.

Tais competências partilhadas são denominadas competências comuns, assim caracterizadas por pertencerem às responsabilidades dos três níveis de governo, e estão voltadas em sua maioria para os direitos constitucionais e se configuram nas políticas públicas dos setores a seguir relacionadas:

- Saúde e assistência pública;
- Assistência aos portadores de deficiência;
- Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos;
- Proteção do meio ambiente e recursos naturais;
- Cultura, educação e ciência;
- Preservação das florestas, da fauna e da flora;
- Agropecuária e abastecimento alimentar;
- Habitação e saneamento;
- Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social;
- Exploração das atividades hídricas e minerais;
- Segurança do trânsito
- Políticas para pequenas empresas
- Turismo e lazer (SOUZA, 2004, p.30).

Da mesma forma há competências que são predominantemente locais, que são: Pré-escola e Educação fundamental; Saúde e Preservação histórica e cultural e outras que são apenas locais: Transporte coletivo e Uso do solo (SOUZA, 2004, p.30).

De acordo com Souza (2005), as políticas sociais estão mais afeitas aos conceitos da descentralização do que à teoria do federalismo,

A relativa importância financeira do município brasileiro e seu papel de principal provedor de importantes políticas sociais não é matéria propriamente concernente à teoria do federalismo e sim dos conceitos de descentralização e de relações intergovernamentais (SOUZA, 2005, p.113).

Segundo Nogueira (1997), desde meados dos anos 1970 e, de modo ainda mais acentuado, após o início efetivo da redemocratização do país, a ideia de descentralização tem sido uma constante na vida brasileira, ocupando lugar particularmente relevante na agenda da formulação e implementação de políticas sociais.

Segundo Cohn, a Constituição de 1969 tem fundamento na concentração de poderes e recurso nas instituições federais. Após a Constituição de 1988, passa-se a associar o processo de descentralização à municipalização, o que ocorre com a ajuda de uma ampliação de recursos destinados às esferas estaduais e municipais, pelas transferências para os fundos de participação (COHN, 1998, p.152-154).

Tal fato se deve à concepção de que no nível local é possível se aproximar da satisfação das demandas imediatas da população, e a municipalização passa a ser olhada como uma estratégia de democratização das relações do Estado com a sociedade civil, e ainda a possibilidade de maior eficiência e acesso da população aos serviços sociais básicos (COHN, 1998, p.152-154).

Para Souza (1999), desde 1988, tanto o processo decisório como a implementação de políticas, em especial as políticas sociais, passaram a contar com vários centros de poder:

o federalismo pode ser caracterizado como um sistema complexo de dependência política e financeira entre as esferas de governo, por caminhos e capacidades diferenciadas na provisão de serviços públicos e por grandes disparidades entre regiões e no interior de uma mesma região (SOUZA, 1999, p.21).

No entanto, a descentralização está relacionada à distribuição das "funções administrativas entre os níveis de governo". Nesse sentido, independentemente da autonomia política e fiscal de um município, é possível, com a distribuição de funções e transferências de recursos, por diversos mecanismos, que os municípios desempenhem funções de gestão de uma determinada política (ARRETCHÉ, 2002, p.29).

Do ponto de vista conceitual, o termo descentralização define uma transferência ou delegação de autoridade legal e política aos poderes locais para planejar, tomar decisões e gerir funções públicas do governo central (JACOBI, 2000).

Pode-se argumentar que a descentralização é um arranjo mais próximo do processo de municipalização do que o próprio desenho da federação brasileira, apesar de serem complementares.

Arretche (2002) inclusive discute a ideia de que o processo de descentralização, no Brasil, fortaleceu o federalismo no que diz respeito à capacidade quanto ao potencial de implementação de reformas, ante uma visão convergente, em especial nos estudos relacionados à ciência política das duas últimas décadas do século XX,

os quais apontam para uma "dispersão de poder" no desenho federativo que poderia impedir uma reforma ampla. Afirmam que,

[...] no caso brasileiro, a implementação de um abrangente programa de descentralização das políticas sociais a partir de meados dos anos 1990, que transferiu para os estados e municípios brasileiros grande parte das funções de gestão de políticas sociais, não confirma as previsões que apontam para a virtual paralisia decisória em Estados federativos (ARRETCHE, 2002, p.27).

Marca, dessa forma, os anos 1980 como a década de recuperação do Estado federativo no Brasil e os anos 1990 como o marco da descentralização das políticas sociais. Sobre essa descentralização marcada, de um lado, pela desestatização de serviços habitacionais e de saneamento e, de outro, a municipalização dos serviços de saúde e educação, afirma: "A totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios, assim como se operou uma significativa municipalização a oferta de matrículas no ensino fundamental." (ARRETCHE, 2002, p.31).

Há, portanto, uma transferência de gestão para a iniciativa privada e também para os municípios. A municipalização da Educação calcada na oferta do ensino fundamental e na sua universalização. Da mesma forma a saúde que universaliza o acesso rompendo com o princípio contributivo, e desta forma inclui uma camada significativa da população que antes estava excluída do acesso a esse serviço.

A municipalização, portanto, pode ser considerada como uma estratégia ligada à descentralização das políticas sociais transferindo para os municípios responsabilidades e recursos para o exercício de funções ligadas à implementação e gestão de serviços na área social.

Como dito anteriormente, as políticas de educação e saúde são municipais e pode-se dizer pioneiras no processo de descentralização das políticas sociais. Segundo Souza (2004, p.29), "os governos locais são hoje os principais provedores das ações de saúde pública e estão aumentando sua participação na educação fundamental como resultado de políticas induzidas por legislação federal e incentivos financeiros".

De acordo com Arretche (2002) e Souza (2004), além da legislação e incentivos financeiros o "desenho institucional" de cada política é fundamental para o processo de descentralização. Souza afirma que "ambas as políticas foram concebidas como um sistema complexo de relações intergovernamentais baseado em recompensas e sanções" (SOUZA, 2004, p.35).

Um dos primeiros processos de descentralização das políticas setoriais foi o da saúde, inclusive, servindo de modelo e parâmetros para a assistência social que tem como marco a Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 e a NOB SUAS - Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social 2005, com o desenho do sistema único. Segundo Arretche, não há consenso sobre o período de início da descentralização das políticas de saúde. Aponta, no entanto, três marcos: o final da década de 1970, com o movimento sanitaria; 1988 com a Constituição Federal ou ainda em 1990 quando a NOB (norma operacional básica) de 1993 inicia efetivamente a descentralização do sistema de saúde (ARRETCHÉ, 2003, p.332). Tais momentos podem ser considerados como fases preparatórias se entendida a descentralização como um processo que tem em seu bojo diferentes dimensões, tais como a econômica, a social/legal, a política, administrativa, entre outras.

Juntamente com a política de saúde, as autoras Souza (2004) e Arretche (2002) consideram a política de Educação um "sucesso nacional", pelo desenho institucional que conta com instrumentos de recompensas e sanções. No caso da saúde com novos recursos e no caso da educação com a possibilidade de perda de recursos. No caso da assistência social prevalecem os incentivos de injeção de recursos, mais próximo do desenho da política de saúde, inclusive assumindo o mesmo termo "sistema único".

O processo de municipalização das políticas sociais tem um triplo interesse: diminuição do gasto público federal, maior eficiência na prestação dos serviços e fixação de um caráter político de democratização na prestação dos serviços e ações sociais; portanto, uma possibilidade de construção de práticas cidadãs e de aprendizagem de cidadania (COHN, 1998, p.156).

A partir de 1988, as experiências de descentralização das políticas setoriais ganham um novo impulso, e a instauração dos conselhos de saúde, assistência social e outros vai possibilitando a entrada de novos atores pertencentes a organizações sociais, movimentos populares, ampliando, mesmo que ainda de forma restrita, a participação da comunidade.

O processo de descentralização, no entanto, ocorre de forma a manter as especificidades setoriais de cada área, conservando em nível local a setorização das políticas sociais. Porém, no âmbito local é possível enfrentar o desafio de implementar políticas intersetoriais na área social, como uma forma de gestão social que obtenha

uma maior eficiência na prestação dos serviços, a capilaridade necessária, união de recursos e saberes que pode aproximar-se mais das necessidades das comunidades e das pessoas, em especial nas demandas que estão nas interfaces das políticas setoriais.

Trata-se, além da oferta instrumental dos serviços, de um desafio de democratização da relação Estado e Sociedade, em que ambos se modifiquem ou se reestremem num projeto político de busca de cidadania, de equidade e de justiça social.

Por mais paradoxal que pareça, os processos de globalização acirraram os processos de localização. Há uma crença quase mitificada de que no local, na esfera de governo municipal, se possam restabelecer as utopias de plena democracia, justiça e equidade social (CARVALHO, 1999, p.26).

Para Jacobi (2000), a descentralização se configura numa das principais pré-condições para formular uma efetiva democratização do Estado. Formas de descentralização de acordo com a distribuição territorial de poder, implicando delegação de autoridade. O grau de poder político que é transferido depende da forma de descentralização:

- Desconcentração se constitui na redistribuição do poder decisório entre os diversos níveis do governo central, implica delegação de competências, sem deslocamento do processo decisório.
- Delegação é a transferência de responsabilidades e de poder do governo central para organizações semiautônomas (órgãos públicos) que não são totalmente controladas pelo governo central, mas que em última instância dele dependem.
- Devolução que se caracteriza pela transferência de poderes do governo central para unidades subnacionais independentes.

1.2.2 Descentralização e municipalização

Como dimensão política, o processo de descentralização das políticas sociais, em especial, se constitui como estratégia clara de fortalecimento do local, compreendido como Município. A descentralização da gestão das políticas sociais estabelece uma

relação direta da União com os Municípios. Segundo Fleury (2004, p.111), a municipalização pode fortalecer a democracia quando o

local é pensado não apenas como um território, ou uma instância administrativa de governo, mas como uma sociedade local [...] ou um sistema de ação sobre um território limitado, capaz de produzir valores comuns e bens localmente geridos.

Costa (1996) lembra que nem sempre esse foi o significado de poder local. Até a década de 1970, poder local se referia a outras conotações, inclusive contrárias ao significado hoje atribuído,

De espaço por excelência das relações coronelísticas de poder no âmbito dos pequenos e médios municípios, de relações clientelísticas e populistas nas médias e grandes cidades, as estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício da cidadania ativa (COSTA, 1996, p.113).

O poder local hoje é considerado como um espaço de positividade, privilegiado, onde há a possibilidade de realizações de ações concretas, de aparecimento e inclusão de novos atores nos processos sociais e políticos, local passível de produzir experiências democráticas e de aprendizados em cidadania. Porém, Costa aponta para um cuidado diante do consenso das virtualidades do poder local, já que considera que há uma apropriação do discurso por parte de grupos originários do regime militar e que continuam a reproduzir ainda hoje as mesmas práticas anteriores.

O processo de descentralização, no entanto, é marcado por diversas tensões, em especial no que se refere às competências e às atribuições dos vários níveis de poder; daí porque os desenhos de cada política são fundamentais no sentido de clarear, normatizar as relações interorganizacionais. Não se pode esquecer, como já citado neste trabalho, que, mais precisamente no Brasil no final da década de 1980 e na década de 1990, o Estado é submetido à chamada reforma do Estado, sob a égide da crise fiscal e de uma suposta necessidade de enxugamento de suas responsabilidades.

Nogueira (2005) realiza uma crítica severa à reforma do Estado centrada meramente na questão de custos, propondo uma dimensão ético-política da reforma, que aproxime Estado e sociedade civil na garantia de direitos,

[...] nenhuma reforma pode ser pensada apenas em função dos recursos que os governos deixarão de gastar. Ela será tanto mais consistente quanto mais capacidade tiver de conceber uma nova sociedade e de se vincular aos destinos da população, à defesa de seus direitos, à promoção de seu bem-estar. Isso quer dizer que a reforma do Estado é um prolongamento de uma reforma democrática e social, pois se destina a reformular as relações entre Estado e sociedade civil (NOGUEIRA, 2005, p.75).

O autor propõe uma reinvenção do Estado, porém não tem uma visão romanizada da sociedade civil, argumentando que esta não é imediatamente política e que tal dimensão precisa ser construída. Propõe para essa construção que os cidadãos sejam alcançados por processos fortes de educação política, conscientização cívica e politização. Dessa forma, é possível ultrapassar os interesses particularizados ligados a barganhas e vir a ser uma vocalização de demandas coletivas e mais gerais fundamentadas na conquista dos direitos e na manutenção dos já conquistados.

Uma outra estratégia apontada por diversos autores como Inojosa (2001), Junqueira Luciano (2000, 2004) Junqueira Rodrigo (2000), Koga (2003), Jacobi (2000), ligada ao poder local e, por extensão, à descentralização das políticas sociais, é a intersectorialidade na gestão de tais políticas. Tais autores defendem que na esfera municipal é possível integrar políticas, em especial as de cunho social e que esta se configura como uma necessidade diante da realidade social. Afirmam que as necessidades da população são totalmente integradas, portanto as políticas setoriais, embora tenham suas virtualidades, não dão conta por si só da realidade.

Isso significa dizer que o poder local, no âmbito municipal, tem potencial para desenvolver e gerir as políticas sociais de uma forma mais ágil e eficiente e ainda encontrar maneiras de desenvolvê-las envolvendo processos de aprendizagem em cidadania.

Na discussão sobre gestão social os problemas não se esgotam apenas numa política ou numa organização; a complexidade dos problemas sociais e de enfrentamento depende das relações entre todas as organizações públicas, sejam elas privadas ou estatais. Destaca-se a responsabilidade/poder do Estado para o reconhecimento por meio da ação (políticas públicas) dos direitos da sociedade. Da mesma forma que o fortalecimento da Sociedade Civil, para que esta exerça a cidadania e, assim, as políticas assumam seu caráter público. No entanto, a superação do conhecido olhar dicotômico entre Estado e Sociedade Civil pode dar-se

na integração de uma visão mais circular dessas relações, mesmo com os conflitos inerentes a essas esferas.

A intersectorialidade pode representar uma tendência para o desenvolvimento das políticas públicas e um formato diferenciado das estruturas padrão. Isso se deve, por um lado, a uma crise das estruturas setorializadas, hierarquizadas, burocráticas, centralizadoras que assumem contemporaneamente a gestão social, a qual está à procura de um novo dimensionamento estrutural, e, por outro, se pode dizer de um refinamento do desenho institucional das políticas sociais setoriais. Estas reconhecem, pelo menos em tese, nos planos e nas políticas a importância da ação intersectorial, tema que será detalhado no próximo capítulo. As políticas territoriais igualmente apontam para a necessidade da intersectorialidade numa visão contextualizada dos problemas contemporâneos que se caracterizam pela complexidade. Segundo Junqueira (2004, p.26), "a complexidade dos problemas sociais exige vários olhares, diversas maneiras de abordá-los, aglutinando saberes e práticas para o entendimento e a construção integrada de soluções que garantam a população uma vida com qualidade".

A cidade, o poder local, é o espaço privilegiado para essa ação que compreende a ideia de integração do território, de equidade e com os processos de municipalização, dos direitos sociais constitucionais. Constitui-se num espaço onde é passível uma perspectiva em que o cidadão pode ser visto em sua totalidade, bem como a integração das políticas sociais que têm como finalidade a melhoria da qualidade de vida da população (JUNQUEIRA, 2004, p.27).

Portanto, poder local, neste estudo, é compreendido, como o poder público municipal, o que está relacionado ao âmbito do município e vinculado a temas como a democratização, descentralização, possibilidade de intersectorialidade, construção de cidadania na prática de suas responsabilidades.

Na dimensão jurídica, o artigo 30, inciso I da Constituição Federal de 88, dispõe que o município tem competências para legislar sobre os assuntos de interesse local. Segundo Meireles, essa prerrogativa refere-se a que o poder público possa levar em conta as particularidades de cada local. Acrescenta que "a ação do poder público é sempre um poder-dever", ou seja, se o município tem o poder, deve agir, uma noção de poder/responsabilidade (MEIRELLES, 2003, p.134).

A gestão do local, em sua dimensão social, está envolta numa teia de complexidades, dentre elas as questões referentes ao papel do Estado, da sociedade civil e do mercado (BESSA, 2006). O primeiro, em suas responsabilidades na formulação e gestão de políticas públicas, no reconhecimento e na garantia de direitos. O segundo, como busca de uma cidadania consciente, responsável tanto pela leitura das demandas sociais quanto pelo fortalecimento delas em forma de pressão para que possam ser incluídas na agenda política dos governos e ganhem um *status* de política transformando-se em ação pública. O terceiro – além de ter necessidade de regulação jurídica por parte do Estado e regulação ética por parte da sociedade – pode também contribuir por meio da responsabilidade social e ambiental, minimizando, assim, as tensões geradas pelo processo de produção e crescimento econômico ainda característicos do sistema produtivo hegemônico na sociedade.

O processo de gestão social exige, portanto, o envolvimento dos diferentes setores da sociedade, do Estado, da sociedade civil e do mercado, das três esferas de governo e em especial da esfera municipal, ou do chamado poder local. Este último, objeto deste trabalho, o qual tem potencial para assumir a articulação entre os seus diversos setores internos – que neste estudo será denominado intersetorialidade.

1.3 INTERSETORIALIDADE NO CAMPO DA GESTÃO SOCIAL MUNICIPAL

A gestão social na contemporaneidade não se restringe ao gerenciamento de uma oferta mecânica de serviços sociais setorizados. Está intimamente relacionada a garantia de direitos, legislações, planos nacionais, formas de negociação entre setores e áreas – internos e externos ao Estado –, a discussão de um novo modelo de desenvolvimento em busca da sustentabilidade, das questões que permeiam as desigualdades sociais e regionais características do Brasil. Estes e outros fatores que se entrelaçam formam um conjunto heterogêneo e inseparável, uma área envolta em complexidades.

Morin (2005, p.13) afirma que:

a complexidade é um tecido (complexus: o que é tecido junto) de constituintes heterogêneas inseparavelmente associadas: ela coloca o paradoxo do uno e do múltiplo complementando que a complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem nosso mundo fenomênico.

Essa forma circular de compreender o mundo, as relações sociais, as grandes questões coletivas que não têm respostas simples como a desigualdade social, violência e outros grandes problemas postos para a gestão social, pode vir a constituir-se numa forma mais criativa que movimente e dirija para soluções integradas e que respeite o grau de complexidade exigido por tais problemas. Isso não é possível sem que se articulem pessoas, instituições que estejam dispostas a encontrar formas de superação de maneira integrada. Sem dúvida, isso é imprescindível diante da forma de pensamento vigente, que busca as certezas, a predição, a ordem, a simplificação, e, nesse sentido, Junqueira afirma que as certezas absolutas perderam consistência no mundo contemporâneo (JUNQUEIRA, 2004, p.29).

Segundo Morin (2005, p.87),

Essa compreensão da complexidade necessita de uma mudança bastante profunda de nossas estruturas mentais. O risco, se esta mudança de estruturas mentais não se produz, seria de caminhar-se rumo à pura confusão ou à recusa dos problemas. Não temos de um lado o indivíduo, de outro a sociedade, de um lado a espécie, do outro os indivíduos, de um lado a empresa com seu diagrama, seu programa de produção, seus estudos de mercado, do outro seus problemas de relações humanas, de pessoal, de relações públicas. Os dois processos são inseparáveis e interdependentes.

A realidade sempre foi complexa, a questão reside em torno das formas de recortes a que a humanidade se apropriou para a compreensão e apreensão em especial da realidade social. A setorização, os recortes disciplinares e as formas metodológicas são produto de uma construção social e política da sociedade (INOJOSA, 2001, MORIN, 2005).

A setorização tem relação com o chamado Estado moderno, em que a gestão burocrática visa superar a gestão patrimonial, a qual é baseada em laços de interesses particularizados. Assim, a setorização na gestão técnico-burocrática tem um sentido de buscar uma especialização e a profissionalização dos serviços prestados pelo Estado. Leis, regras, normas, linguagens que previam uma profissio-

nalização e uma neutralidade na relação com os usuários. Com isso, não deixa de representar um avanço para o século XVIII e XIX. No entanto, a sociedade de hoje exige uma modificação desse paradigma, já que, especialmente após o século XX, o Estado passa assumir funções sociais, regulação das relações de trabalho e no final do século XX e início do XXI se expande mais precisamente na garantia de direitos conquistados por meio de lutas representativas que culminam com uma Constituição Cidadã, como é chamada a Constituição Federal de 1988. Esta, por conseguinte, prevê uma gestão democrática, em especial para a gestão de políticas sociais as quais concretizam os direitos onde o papel do Estado tem grande relevância. Dessa forma, a articulação entre os setores responsáveis pela implementação de políticas se torna cada vez mais premente. E ganha novos contornos diante da busca de qualidade de vida ou de bem-estar da sociedade. No entanto, há limitações estruturais para a implantação de uma gestão intersetorial, referentes à cultura, às formas de organização do Estado e, por que não dizer, a própria evolução dos desenhos das políticas setoriais. Estas serão tratadas oportunamente neste trabalho.

Nesse sentido de apontar os desafios da intersetorialidade, Inojosa (2001) realiza uma vinculação entre as expressões inter/transdisciplinariedade e a intersetorialidade para a aproximação da teoria da complexidade. A primeira ligada ao campo do conhecimento científico e a segunda ao das organizações que operam com as políticas públicas.

Martins aponta para três pensadores clássicos da sociologia que trabalharam no sentido de compreender a complexidade do pensamento social, a qual está na fundamentação do conceito de intersetorialidade: Durkheim, Mauss e Elias, os primeiros da escola francesa e o último da alemã. A escolha deles se deve à questão ideológica em que a forma de pensar o fato social vem de uma "injunção coletiva que se impõe às vontades individuais" em função de um pensamento que tem como base unicamente a liberdade individual. Há uma relação entre as vontades individuais e os processos que ocorrem nas coletividades, sendo que eles não são opostos e sim o que chama de "expressões polares da realidade social complexa". Não se trata, portanto, de alimentar os dualismos, mas sim de compreender tais fatos em sua forma circular, abrindo mão, nesse sentido, da ordem e da homogeneização e admitindo o caráter de movimento e caos que representa a vida social (MARTINS, 2004, p.22-23).

Assim, o enfoque dado a partir das teorias de redes sociais não apenas produz modificações teóricas, mas igualmente metodológicas: não se trata mais de buscar certezas estatísticas oferecidas por ações individuais/coletivas movidas por uma racionalidade instrumental, mas de se curvar à escuta de incertezas estatísticas, de tendências e probabilidades de ação social que escapam em geral da causalidade, pelo simples fato de se moverem pela ambivalência e descontinuidades (MARTINS, 2004, p.23-24).

O indivíduo é visto em sua relação com a sociedade e esta é construída a partir das relações sociais coletivas. O indivíduo não está à parte da sociedade, mas se constitui num elo que faz parte de um todo e que está em constante movimento. São enfoques que levam à busca da compreensão de uma realidade que está viva e, portanto, em constante mutação.

Num universo de mudanças, é necessário entender a realidade social de maneira compartilhada e isso tem potencial para "uma transformação das idéias sobre organização social" (JUNQUEIRA, 2004, p.29).

1.3.1 Desafios da intersectorialidade

Inojosa aponta alguns desafios que estão postos para uma gestão intersectorial que se resumem em três pontos. O primeiro é relacionado à estrutura do aparato governamental o qual é recortado em "corporações" que detêm saberes e conhecimentos específicos. O segundo está em relação com a engenharia das organizações as quais mantêm uma hierarquia verticalizada em que as decisões se mantêm no alto da pirâmide. O terceiro, intimamente ligado aos outros dois pontos, refere-se às mudanças de gestores que ocorrem com frequência, mas que mantêm o mesmo padrão que tem como base interesses e negociações de coalizões partidárias. A autora denomina loteamento político-partidário. Tais fatores em conjunto promovem uma competição e não a necessária cooperação entre setores tão cara à promoção da qualidade de vida de grupos populacionais. Em função disso afirma que, "o aparato governamental provém itens isolados "para todos", valendo-se de uma leitura míope do conceito de universalização, pois não pode dar a mesma coisa para diferentes grupos sem se perguntar: Que diferença isso fará?" (INOJOSA, 2001, p.103-104).

A autora, tal como o fazem Morin e Junqueira, aponta que é fundamental uma mudança de paradigmas que ultrapasse a disjunção, as "clausuras" dos setores, para encontrar um pensamento que inclua a diversidade, a complexidade e a comunicação (INOJOSA, 2001, p.106).

Se é verdade que a realidade modifica as práticas sociais e vice-versa, essa inovação, em termos de prática de gestão, pode vir a tornar-se imperativa quanto a sua apropriação para seguir um fluxo social da época, mas não é possível afirmar que essa é uma questão de tempo, pois, como não está dada, constitui uma prática que exige muito trabalho consciente,

[...] projetar a mudança não significa sua concretização imediata [...] há uma distância significativa entre o discurso e a prática. Para mudar as práticas institucionais são necessárias diversas mediações e diversas iniciativas que viabilizem esse processo (JUNQUEIRA, L., 2000, p.44).

As necessidades de qualidade de vida das pessoas, dos grupos, das comunidades, são integradas. Não é possível promover desenvolvimento social, superar exclusão social, desenvolver sustentabilidade, tratando de tais necessidades separadamente (INOJOSA, 2001, p.102-103).

Entende-se por necessidade tanto o que é requisitado no patamar fisiológico na vida individual como as necessidades criadas socioculturalmente. Carência liga-se ao processo social que leva a que pessoas ou coletividades não tenham atendidas as necessidades. Demanda é a vocalização das carências, seja por meio de manifestações e reivindicações participativas, seja pelo próprio reconhecimento público da existência da carência; em outras palavras: demandas são vocalizadas em movimentos sociais, fóruns, conselhos, audiências e (ou) identificadas por pessoas, igrejas, mídia, legisladores, gestores públicos, partidos políticos etc. (CURITIBA; IPPUC; ISAE/FGV, 2008).

As necessidades de educação, saúde, assistência, moradia e outras não se constituem em itens isolados. Há uma diversidade completamente articulada na realidade, que a cultura das disciplinas, especializações, setores, não consegue por si só ler e agir em função dessa articulação.

As ações setorializadas governamentais, segundo Inojosa (2001), refletem o que ele denomina clausuras das disciplinas e acrescenta que "tal aparato governamental é todo fatiado por conhecimentos, por saberes, por corporações. Ninguém encara as pessoas e as famílias como as totalidades que são" (INOJOSA, 2001, p.103).

Segundo Luciano Junqueira (2004, p.25), é necessário privilegiar a ação intersetorial quando se trata de problemas sociais pela complexidade em que estão envolvidos. Essa ação permite integrar saberes, experiências e organizações que atuam nas políticas públicas proporcionando, também, a constituição de redes sociais. Porém, alerta que é necessário modificar a lógica hoje predominante na gestão em todas as organizações, tanto públicas estatais como organizações da sociedade civil, ou seja, a mudança de paradigma situada acima.

A ação intersetorial constitui uma possibilidade de gerir problemas que incidem sobre uma mesma população que ocupa um determinado território. Sendo assim, a cidade é um espaço privilegiado para a realização dessa ação, pois pode ter seu foco na população e nos seus problemas, que estão circunscritos numa região da cidade, buscando superar uma visão e ações segmentadas, fragmentadas que caracterizam hoje a gestão das políticas sociais.

Rodrigo Junqueira (2000) comunga da mesma visão acrescentando que a localidade pode ser o espaço onde o cidadão participa das decisões das políticas públicas e aponta igualmente para a necessidade de integração dessas políticas para alcançar a melhoria da qualidade de vida (JUNQUEIRA, R., 2000, 117).

Quando se fala em melhoria da qualidade de vida, garantir à população uma vida com qualidade remete à garantia de direitos constitucionais, portanto, vinculado a um projeto de desenvolvimento social. Dessa forma, é desejável que se vislumbre a construção de um projeto de desenvolvimento social, com um olhar que sai da filantropia na resolução dos problemas para um olhar de direitos sociais, que tem como pressuposto uma vida digna e com qualidade, coletivamente.

O planejamento integrado, intersetorial, constitui-se num instrumento que viabiliza a construção de uma visão de futuro conjunta. O monitoramento e a avaliação constantes são em momentos importantes para que esse planejamento tenha condições de tomar os contornos da realidade, que é complexa e mutante, compreendendo para tal, a construção de objetivos comuns e práticas articuladas para se estabelecer uma relação mais próxima das demandas sociais (JUNQUEIRA, 2004, p.28).

"A complexidade dos problemas sociais exige vários olhares, diversas abordagens, unindo saberes e práticas para o entendimento e a construção integrada de soluções que privilegiem os interesses coletivos" (JUNQUEIRA, 2005, p.175).

O autor, dessa forma, lança o desafio da eficiência e da eficácia na gestão, com um ponto bem específico que tem como fundamento os interesses coletivos e, portanto, o olhar sobre garantia de direitos.

A ação intersetorial é uma construção que exige mudanças em especial na cultura organizacional, em suas práticas, padrões, valores; portanto, deve-se levar em conta que esse processo não se dará sem tensões, pois haverá resistências por parte de grupos de interesse que na atualidade se beneficiam pela forma estruturada e setorializada de aplicação das políticas (JUNQUEIRA, 2004, p.27-28).

Tais benefícios são de diversas ordens, podendo-se destacar: perda da segurança criada pelos padrões até então conhecidos; dificuldades para gerir tensões que ocorrem nos processos de negociação legítimos; manutenção de poderes; e, além do mais, sair de um padrão de competição para o de cooperação faz com que haja uma responsabilização para além de sua especialização. Isso exige aceitação da diversidade, horizontalidade na transmissão dos seus conhecimentos e ações e em especial a abertura para novos aprendizados que saem da fronteira das suas especificidades.

Outra contradição que Junqueira (1997) aponta refere-se à concepção teórica e a ação:

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 um compromisso de mudar, não apenas dos dirigentes, mas de um número significativo de funcionários capazes de inovar, de ser o motor da mudança (JUNQUEIRA, 1997, p.36).

Na prática, essas articulações dependem de uma relação dialógica que irão estabelecer acordos de cooperação, alianças e reciprocidade entre os atores envolvidos. Cada organização irá colocar o seu poder e sua responsabilidade a serviço do todo. Esse poder refere-se às suas especificidades. Cada organização ou pessoa construiu o seu saber, especializou-se nele e pode colocá-lo a serviço do interesse coletivo. Dessa forma, novos saberes compartilhados podem ser construídos para a superação de questões mais complexas, e soluções mais adequadas podem surgir em função dessa cooperação, já que se está com o olhar voltado para problemas coletivos que dizem respeito à articulação do todo, criando novas sinergias.

Cada setor tem um olhar preferencial, que é construído, aperfeiçoado, aprofundado por meio de saberes que advêm da teoria e da prática cotidiana dos sujeitos. Há

uma tendência a diagnosticar, explicar a realidade e propor ações a partir desse referencial construído, dessa visão denominada "especializada". Existe, assim, um conhecimento verticalizado, reconhecido, necessário, mas que por vezes não dialoga com outros saberes igualmente construídos e especializados. É sabido que não é possível apreender a realidade em sua totalidade e sob todos os seus prismas, mas ocorre que, com a integração de olhares, saberes, conhecimentos, experiências, linguagens, é possível ampliar a visão e apreender a realidade de forma expandida e assim propor ações conjuntas que estejam mais próximas das necessidades da população, além de minimizar externalidades que ocorrem na implantação e implementação de políticas públicas setorializadas.

Esse processo, porém, não ocorre facilmente, não está dado; é necessário que se produza uma prática consciente, planejada, monitorada, que privilegie o diálogo entre setores, negociação diante dos pontos divergentes, capacidade conjunta de definição de prioridades, capacidade de partilha, escuta, articulação e inclusão das colaborações de cada setor e especialmente a geração de cooperação, ultrapassando a competitividade característica da setorialização que poderíamos chamar de corporativa, num empréstimo do termo empregado por Inojosa (2001).

No entanto, há ações que têm capacidade ou potencial intersetorial e para que essa prática ocorra é fundamental que haja um ponto aglutinador, um objetivo comum, uma meta comum, ou, no caso deste estudo, um território comum. Pensar um território exige um afastamento da especialidade, no sentido de visualizá-la inserida num determinado contexto e nas interfaces com as quais pode contribuir ou receber contribuições ou ainda integrá-las. É necessário alargar, horizontalizar, acrescer e retornar ao aprofundamento que pode vir a alcançar uma nova dimensão, o que Junqueira (2000) denomina de transetorialidade. Esta pode conter a construção de um projeto social que tem como fundamento os direitos de cidadania, direitos estes indivizíveis,

e é nesse sentido que a prática intersetorial que privilegia a negociação pode alcançar uma dimensão transetorial, pois cria um novo olhar e instaura novos valores, mediante o respeito das diferenças e incorporação das contribuições de cada política social no entendimento e na superação dos problemas sociais (JUNQUEIRA, L., 2000, p.43).

Inojosa alerta que "é possível encontrar os termos intersectorialidade e transectorialidade com o mesmo sentido: a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos" (INOJOSA, 2001, p.103).

De qualquer forma, quando há essa interação de saberes e agires é possível transcender a setorização pela dinâmica da cooperação e da integração, produzindo novos saberes criando a possibilidade de novas intervenções e novas respostas em torno de um desenvolvimento social desejável ou sustentável.

A gestão intersectorial "ocasiona a criação de respostas novas aos problemas sociais, tornando mais eficaz a gestão social, que se caracteriza por ser intersectorial, articulando instituições e pessoas para construir projetos, recuperar a vida e a utopia" (JUNQUEIRA, 2004, p.30).

Inojosa afirma que "para o campo das organizações o que se quer, muito mais do que juntar setores é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional" (INOJOSA, 2001, p.105).

A ação intersectorial pode ser localizada num local de fronteira, do limite entre um e outro setor no caso da gestão pública. Entretanto, na realidade das relações sociais, nas necessidades e nos direitos dos cidadãos não há esse recorte e, dessa forma, pressiona, em forma de demandas, um tipo de desenho diferenciado para a gestão social, para o atendimento da população. Tal desenho deve incluir os espaços vazios que se encontram entre uma e outra política, um e outro setor, para formar uma nova totalidade mais abrangente.

Na ação intersectorial as necessidades e demandas se encontram nas interfaces e a ação se concretiza na relação entre os setores. O resultado dessa ação é que pode transcender à soma dos setores e construir o novo aproximando-se um pouco mais da realidade das necessidades da população, que não são recortadas, mas, ao contrário, estão em total imbricação umas com as outras.

Junqueira (2005) enfatiza a necessidade de mudanças na gestão social, em especial no nível municipal, por esta ser a esfera que está mais próxima das pessoas que acessam os serviços sociais. Dessa forma, quanto mais a gestão estiver presente, próxima das demandas da comunidade, em contato com os problemas, com as famílias, com as pessoas, com os grupos que ocupam um território, maior é exigência na busca de saberes e soluções, e a necessidade no sentido da respon-

sabilização de ações intersetoriais, para que possa dar respostas favoráveis a tais demandas e dar eficácia à gestão social.

Quando se fala em gestão, portanto, se faz referência ao conjunto que se inscreve no processo de concretização das políticas sociais, ou seja, desde a vocalização da demanda, lugar na agenda política, legislações e planos das três esferas, implementação, monitoramento, avaliação. Isso pressupõe um caminho, nem sempre muito linear, mas que envolve muitos profissionais, de diferentes esferas. Um grande movimento realizado pelas pessoas, pelos profissionais que igualmente exercem um poder na forma como se relacionam nessa prática social. A prática social é entendida por Inojosa e Junqueira (2008) como "saberes em movimento e em construção" e que tem como finalidade intervir na realidade e a "relação com o outro". Os autores reconhecem que tais práticas ou ações estão impregnadas de sentido e de significados.

Na mesma direção, Boneti reconhece que há instâncias de poder que envolvem as políticas públicas desde seu nascedouro até sua implementação,

Desde a etapa de idealização até a sua operacionalidade, envolvem pessoas e instituições de diferentes níveis, do global ao local, do presidente do FMI à diretora de uma escola primária... são intelectuais, burocratas, administradores... cada um em sua instância... inserindo nestas um pouco de si, da instituição que representam ou do seu comprometimento com grupos sociais diversos (BONETI, 2006, p.71).

Tais pessoas têm modos diversos de interpretação da realidade e das formas de intervenção. Boneti, referindo-se à trajetória que as políticas públicas passam dentro do aparato estatal, afirma que "ao longo de seus percursos, são contaminadas por interesses, inocências e sabedorias" (BONETI, 2006, p.72).

Fleury (2004) destaca a importância da capacitação e do aprendizado dos atores envolvidos, em especial dos profissionais que estão em contato direto com a população, o qual deve constar, além de técnicas profissionais específicas de cada campo, com uma formação mais ampla e que congregue um projeto político, do qual Inojosa (2001), Junqueira (2004) e Nogueira (1998, 2005) são adeptos:

do investimento nas pessoas e seu compromisso com o projeto político algo essencial para o sucesso de cada uma das políticas [...] para que a relação singular entre profissional e usuário seja capaz de aumentar a consciência cidadã e facilitar o acesso aos recursos de poder monopolizados pelas elites (FLEURY, 2004, p.99).

Dessa forma, é possível reconhecer que muitos profissionais se encontram num contato direto, cotidiano, com a comunidade de um determinado território e que experimentam nas suas práticas do dia a dia as diversas contradições vividas no meio social, as quais dizem respeito tanto a necessidades e demandas da comunidade quanto a processos de intervenção social. Tais contradições estão ligadas aos enfrentamentos necessários e que se manifestam na interação dos profissionais na comunidade, como exemplo: violência doméstica contra crianças/adolescentes ou mulheres; tráfico de drogas; violência urbana; drogadição; violência nas escolas; gravidez na adolescência; mortalidade infantil, e, complexificando, os problemas mais estruturais que ao mesmo tempo são causa e têm efeitos de aprofundamento das desigualdades e se manifestam na não-moradia digna, no não-emprego, na não-qualificação, no não-direito.

Esse contato direto tem potencial para forjar um saber distinto, que deve ser reconhecido e valorizado nos processos de gestão. Bourdieu chama alguns desses profissionais de "a mão esquerda do Estado",

Na pesquisa que fizemos sobre o sofrimento social, encontramos muitas pessoas que, como esse diretor de escola, estão mergulhadas nas contradições do mundo social, vividas sob a forma de dramas pessoais. Também poderia citar o chefe de um programa, encarregado de coordenar todas as ações num 'subúrbio difícil' de uma cidadezinha do norte da França. Ele enfrenta contradições que são o limite extremo daquelas que vivem todos os chamados 'trabalhadores sociais': assistentes sociais, educadores, magistrados, docentes e professores primários. Eles constituem o que chamo de mão esquerda do Estado, o conjunto de agentes dos ministérios ditos "gastadores", que são o vestígio, no seio do Estado, das lutas sociais do passado. Eles se opõem ao Estado da mão direita, aos burocratas do ministério das Finanças, dos bancos públicos ou privados e dos gabinetes ministeriais (BOURDIEU, 1998, p.09-10).

O autor reconhece, de um lado, a complexidade do mundo social e suas contradições, estas assumem forma nos casos, nas famílias, nos grupos, nas comunidades e podem até causar sofrimento para os profissionais que estão na base dos serviços sociais. De outro lado, reconhece que há informações, conhecimentos que podem tornar-se um saber construído na relação mantida por profissionais da área social que é dada, entre outras, pela proximidade do atendimento cotidiano. Esse conhecimento, se trabalhado em termos de formação dos profissionais da área, pode trazer acréscimos à gestão social e conter elementos para a integração de saberes com foco em demandas integradas e com um olhar na integralidade das

famílias e dos direitos, como propõe Inojosa (2001). Ademais, Inojosa e Junqueira (2008) compreendem o trabalho intersetorial como um potencial de fortalecimento das equipes, em contraponto à divisão de saberes, que engendra linguagens as quais denominam "babelização"; fato este que enfraquece os grupos diante das mudanças nos focos dos planos de governo.

A ação da união é marcada por uma estrutura setorial, que acompanhou a descentralização. As políticas sociais municipais também são geridas setorialmente. Cada política da área social tem seu respectivo artigo na Constituição Federal de 1988, leis orgânicas, ministério, plano nacional, secretarias estaduais e municipais específicas. Por um lado, a setorização permite a prestação de um serviço especializado, por outro, não tem alcance diante de situações que não estão ancoradas especificamente em nenhum setor, mas se espraiam por todos os setores.

Deve-se reconhecer que a setorização da área social permitiu uma especialização, um aprofundamento de cada setor. No entanto, é premente o aproveitamento das especializações que aprofundaram seus conhecimentos, métodos, técnicas, para construir em paralelo uma horizontalidade que permita uma visão pluridimensional na perspectiva das demandas da comunidade, das políticas e ações que devem ser construídas por toda a sociedade.

Não se propõe, portanto, uma fusão, mas a integração das políticas, já que apresentam uma dependência recíproca observada na realidade. Segundo Koga (2003, 242), "a interdependência das políticas setoriais se faz notar quando se atua a partir de territórios específicos, pois ele registra o mesmo espaço, as mesmas pessoas, a mesma realidade em questão".

Da mesma forma, Junqueira (1997) aponta para o município como o território passível de ocorrer a integração das políticas, um espaço para a ocorrência da ação intersetorial:

No município, como espaço definido territorial e socialmente, é que se concretizará a integração interinstitucional e a ação intersetorial. Essa integração 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 (JUNQUEIRA, 1997, p.36).

Diante disso, impõe-se o desafio de sair das dicotomias, de enfrentar as contradições, as tensões, acessar a diversidade e buscar formas de articulação

entre os setores da área social, destes com o econômico e o político. De acordo com Dowbor, o desenvolvimento local, com as políticas municipais, pode ser um eixo renovador, pois permite tal articulação; em suas palavras: "uma vantagem muito significativa das políticas locais é o fato de poderem integrar os diferentes setores e articular os diversos atores" (DOWBOR, 1999, p.39).

Para Koga (2003), a intersetorialidade se coloca como uma questão primordial para o desenvolvimento local, tornando-se assim uma "qualidade necessária a processo de intervenção".

Para Inojosa e Junqueira (2008, p.22), a intersetorialidade é 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".

Dessa forma, o município é visto como o *locus* para a integração das políticas sociais, porém, deve lidar com as questões relacionadas às esferas de governo, um *mix* entre a verticalização dada pelos planos e legislações que partem da esfera federal e estadual e uma horizontalização das políticas no âmbito do município. Sendo assim, faz-se mister verificar o que os planos e as políticas prevêm em termos de gestão intersetorial no conjunto das políticas sociais do eixo do desenvolvimento social, tanto nos planos nacionais como na localidade estudada, no caso Curitiba.

2 GESTÃO INTERSETORIAL NO CAMPO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM LOCALIDADES

A expressão *desenvolvimento* está relacionada ao processo de alcance do progresso social e econômico dos países. É distintiva no sentido de designar as diferenças existentes na qualidade de vida e nos aspectos econômicos e sociais. Conforme sua concepção inicial formulada no contexto do Pós-Guerra, isto é, a partir de 1945, diferencia, por um lado, os países desenvolvidos e, por outro, os subdesenvolvidos, que apresentam altos índices de pobreza, produção muito baixa, estagnação econômica e social (BERNSTEIN, 1996, p.197).

O crescimento econômico tem sido apontado como uma das condições para que haja o desenvolvimento social, porém, deve estar aliado à questão da redistribuição de renda, para se alcançar índices socialmente desejáveis de nutrição, saúde, educação, habitação, cultura, lazer (BERNSTEIN, 1996, p.197). Segundo o mesmo autor, após a Segunda Guerra, o desenvolvimento, como processo de transformação, passa a ser um dos grandes objetivos dos governos nacionais e também de agências internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial.

A teoria social dedicada ao tema do desenvolvimento tornou-se desde então um campo de especialização das ciências sociais. Este apresenta uma abrangência histórico-mundial, revelando intensa complexidade na abordagem de diversos temas relacionados. Dentre estes temas, Bernstein destaca os fatores globais e societais (de estagnação e mudança com focos no exterior e no local); Estados, planos e mercados (papel do Estado no investimento, no gerenciamento e na provisão social); e ainda um terceiro conjunto que aborda o entrelaçamento entre desenvolvimento, nação, classe e sociedade civil (processos sociais e políticos de nação, classes sociais e seus entrelaçamentos com gênero, raça, geração) (BERNSTEIN, 1996, p.197-200).

Segundo Sachs, para a ONU, a noção de desenvolvimento é tão central como a de direitos humanos que houve, nos últimos 50 anos, um enriquecimento dessa noção:

a idéia simplista de que o crescimento econômico por si só bastaria para assegurar o desenvolvimento foi rapidamente abandonada em proveito de uma caracterização mais complexa do conceito, expressa pelas adições sucessivas de epítetos: econômico, social, cultural, naturalmente político e depois viável, enfim o último e recente acréscimo humano, significando ter como objetivo o desenvolvimento dos homens e das mulheres em lugar da multiplicação das coisas (SACHS, 1998, p.5).

Utilizando a questão das distinções entre os países, há indicadores estabelecidos pela ONU para classificar os graus de desenvolvimento de cada país, são eles: índice de mortalidade infantil, esperança de vida média, grau de dependência econômica externa, nível de industrialização, potencial científico e tecnológico, grau de alfabetização e instrução e condições sanitárias (SANDRONI, 1987, p.112).

Tais indicadores estão ligados ao desempenho econômico e social dos países e em sua maioria às políticas na área social de saúde e educação, ou seja, direitos constituídos, ressaltando que estas questões podem ser situadas nessas duas áreas como responsabilidade e ligação direta, mas que sem uma ação intersetorial não podem ser atingidas, bem como exigem uma política econômica voltada para os interesses sociais. "Tanto a igualdade como a capacidade das estruturas governamentais estão altamente condicionadas, em suas possibilidades e significação, pelas estruturas do sistema econômico" (GARCÊS, 1986, p.334).

Sachs refere-se ao desenvolvimento como multidimensional e lhe acrescenta outros significados como "processo de aprendizagem social"; desenvolvimento como processo de libertação humana da opressão dos bens materiais, que pode proporcionar a partilha equitativa; e ainda um processo emancipador:

Penso que o desenvolvimento constitui, uma vaga irresistível da longa história, balizada ao longo desse meio século pela emancipação dos países coloniais, das mulheres, pela emergência da sociedade civil organizada, enquanto início de um terceiro sistema auto-instituído de poder, ao lado do político e do econômico, enfim o progresso dos Estados protetores (SACHS, 1998, p.5).

Um estudo realizado em conjunto pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2003, relacionado ao Objetivo do Milênio de Redução da Pobreza, mostra, numa projeção, que o Brasil se encontra, em relação aos países da América Latina e do Caribe, num grupo intermediário que se caracteriza por índices demasiadamente baixo da redução da

desigualdade e de crescimento para que se possa atingir a meta de redução pela metade dos índices de pobreza até o ano de 2015. Para tal, é necessário implementar mudanças políticas que levem a reduções mais significativas em seus níveis de desigualdade de renda (CEPAL, 2003, p.46).

O mesmo relatório reconhece que,

[...] uma certa parcela da redistribuição, contanto que seja implementada efetiva e eficientemente, possa de fato contribuir para um maior crescimento econômico – em grande parte desencadeando o possível investimento humano e material dos pobres. E na outra direção, mais crescimento provavelmente pode facilitar a redução da desigualdade, não apenas devido a criação direta da oportunidade econômica através de mais empregos e de possibilidades de lucro mais elevados, mas também porque pode ajudar a afrouxar as restrições sobre a redistribuição e portanto torná-la mais viável politicamente (CEPAL, 2003, p.48).

Os setores envolvidos nesse bloco chamado Desenvolvimento Social, em que se encontram as principais políticas sociais contemporâneas, estão articulados com as políticas de desenvolvimento econômico. Há um consenso, pelo menos em tese, como demonstrado acima, de que o crescimento econômico sem redistribuição de renda, que minimize as disparidades e a desigualdade social, não ocasionará desenvolvimento em seu sentido mais amplo e multidimensional.

O Plano de Desenvolvimento Econômico de Curitiba se mostra em sintonia com um conceito ampliado de desenvolvimento, com vistas ao futuro das nossas sociedades e o conforma dentro das bases dos direitos sociais:

O desejo das sociedades contemporâneas é de um novo modelo de desenvolvimento que reduza a exclusão econômica, social, tecnológica, da informação, política e que amplie as oportunidades de ocupação econômica, trabalho, renda, educação, habitação, segurança, saúde, cultura e lazer (CURITIBA, 2007, p.42).

Essa compreensão, no entanto, é uma questão que vem se construindo ao longo da história. Constituições modernas, nas sociedades do chamado bloco ocidental, trazem o reconhecimento e a proteção jurídica dos direitos do homem. Um dos marcos reconhecidos e investigados por diversos autores como Bobbio (1992a), Hobsbawm (1996, 1982) é a Revolução Francesa, tida como uma instituição da história universal, que remete ao sentido de igualdade e se constituiu, acima de tudo, numa revolução

política, que recuaria mais tarde em 1848 para dar lugar ao avanço da chamada revolução industrial (HOBSEBWM, 1982, p.18).

No período da Revolução Francesa houve uma transformação na "estrutura administrativa e na organização do país" (HOBSEBWM, 1996, p.18). A Assembléia Nacional se transforma em Assembléia Constituinte no período compreendido entre 1789 e 1791 e a República é instituída em 1792 com a abolição da Monarquia.

Para Hobsbawm (1996), o maior impacto da Revolução Francesa, ultrapassando mesmo a era do terror – a que teve mais destaque na história – foi, na verdade, político e ideológico.

Em 1789 foi elaborada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que se constitui como um manifesto contra a hierarquia de privilégios que a nobreza e o clero possuíam, em detrimento dos direitos da burguesia e do campesinato.

As ideias que fundamentaram a Revolução Francesa¹³, expressas na declaração, eram as ideias do liberalismo clássico, formuladas por filósofos e economistas. Hobsbawm alerta que não era um manifesto a favor da democracia e da igualdade, ainda que essas causas estivessem também em jogo. Com exceções, o burguês liberal de 1789, constituía-se num constitucionalista, pregando "um Estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada e um governo de contribuintes e proprietários", o que não impediu de serem eleitos como representantes dos camponeses e trabalhadores mais pobres (HOBSEBWM, 1982, p.76-77).

Os direitos são históricos, no caso acompanhado de um período de inflexão que ficou reconhecido como uma instituição da história, a Revolução Francesa marca uma nova forma de Estado, uma nova organização política e das instituições do Estado.

¹³ O contexto socioeconômico da época era de crise, o campesinato estava sofrendo um período de má safra que se tornou aguda por dois anos seguidos. As consequências eram de altos preços dos cereais praticados pelos grandes produtores, enquanto os pequenos eram obrigados a consumir parte de suas reservas para o plantio. Os trabalhadores pobres sofrem com o aumento dos preços e os trabalhos tornam-se cada vez mais escassos, gerando uma grande massa de desempregados. Ideias revolucionárias ligadas à questão da libertação da pequena nobreza e uma realidade de profunda crise socioeconômica estavam na base e serviram como determinações para a Revolução, "em 1788 e 1789 uma convulsão de grandes proporções no reino e uma campanha de propaganda e eleição deram ao desespero do povo uma perspectiva política" (HOBSEBWM, 1982, p.79).

Para Bobbio (1992a), a cidadania, a democracia, a paz e os direitos reconhecidos se articulam e se constituem em princípios para a obtenção do que denomina de "a paz estável". Segundo o autor, os direitos são históricos, frutos das determinações de cada época e se originam para contrapor aos malefícios de alguns poderes instituídos ou para conquistar os benefícios igualmente instituídos. Nesse sentido, defende a tese de que os direitos não surgiram todos ao mesmo tempo, mas em períodos e circunstâncias diferenciadas que se caracterizam por lutas que buscam defender novas liberdades em detrimento de velhos poderes (BOBBIO, 1992a, p.5).

O autor classifica os direitos em geração: os da primeira geração são ligados às liberdades individuais como o direito à escolha da religião; são da segunda geração os direitos sociais, tais como saúde, educação, assistência, habitação, seguridade, emprego, segurança; os de terceira geração estão ligados aos direitos das futuras gerações e se caracterizam por não serem direitos individuais, mas se referem a grupos humanos, direitos coletivos, como a paz internacional, direito a comunicação e os relacionados aos movimentos ecológicos de proteção ambiental; os de quarta geração, que se denominam "patrimônio genético de cada indivíduo", estão ligados aos direitos de democracia, informação e pluralismo (BOBBIO, 1992a, p.6; COUTO, 2006, p.48; SIMÕES, 2008, p.73-81).

Todos nascidos, ou originados a partir das mudanças sociais, culturais, jurídicas, tecnológicas, ou seja, de determinações históricas subjetivas (cultura, representação social, costumes) e objetivas entendidas como condições materiais (condições de desenvolvimento de tecnologias).

No entanto, tais direitos, por mais que sejam apresentados nas diversas declarações, ficam ainda como aspirações sem que tenham garantias de usufruto por todos os cidadãos. Sua função prática constitui-se em dar força às reivindicações dos diversos movimentos sociais ou ecológicos. Pode-se dizer, então, que são direitos reivindicados, o que não garante que sejam reconhecidos e protegidos.

O Estado foi um dos atores mais importantes para o reconhecimento e a proteção dos direitos, que teve seu período glorioso vivido pelo chamado Estado de Bem-estar Social. Segundo Bobbio, o Estado do Bem-estar Social é caracterizado pela questão das garantias sociais como direito, "[...] o que distingue o Estado assistencial de outros tipos de Estado não é tanto a intervenção direta das estruturas públicas na melhoria do nível de vida da população quanto o fato de que tal ação é

reivindicada pelos cidadãos como um direito", em contraposição à oferta de serviços com bases caritativas, característicos de séculos anteriores ao XX. O autor cita a Grã-Bretanha¹⁴ pós-guerra, que a partir da apresentação do relatório "Beveridge" veio a aprovar medidas de saúde e educação, para todos, como um direito instituído sem depender da renda (BOBBIO, 1992b, p.416).

As décadas de 1950 a 1970 ficaram conhecidas como o período que preparou as bases e viveu o Estado de Bem-Estar Social, que combinou a economia liberal com a social democracia. Draibe e Riesco (2006) afirmam que existem vários tipos de Estado de Bem-Estar que apresentaram variações estruturais em especialmente dois fatores, "no alcance e generosidade de seus programas e nos graus de equidade e eficiência com que cumpre suas funções básicas nas sociedades modernas".

Quanto à América Latina, Draibe (1997) afirma que as estruturas básicas do Estado de Bem-Estar foram construídas de "modo imperfeito e deformado" até os anos de 1970. Aponta como motivos principais, em primeiro lugar, os programas de saúde, seguridade e educação na América Latina não se caracterizavam por ser universais e equitativos, características estas constituintes do Estado de Bem-Estar Social. Portanto, um motivo ligado à estrutura das políticas. Havia exclusão de grupos ao acesso a tais benefícios. Eram excluídos, por exemplo, trabalhadores rurais, trabalhadores informais, grupos sem renda em situação de pobreza. Segundo Draibe, características de um sistema conservador de Estado de Bem-Estar Social. O segundo motivo, de ordem institucional, está centrado num conjunto de características apontadas pela autora como:

alto grau de centralização; débeis capacidades regulatórias e de implementação das políticas nos níveis subnacionais de governo; comportamentos fortemente corporativistas por parte dos corpos profissionais ligados aos grandes subsistemas de políticas; e, finalmente, fraca tradição participativa da sociedade na implementação e operação dos programas (DRAIBE, 1997, p.4).

¹⁴ O autor situa o exemplo vinculando-o a uma sociedade industrial, desenvolvida e regida sob um regime político liberal democrático, ou seja, um Estado que reconhece tanto os direitos dos trabalhadores quanto do processo acelerado de urbanização causado pela industrialização. Nesse sentido, o autor reconhece as bases históricas e materiais do contexto da época (BOBBIO, 1992b, p.416-417).

Para Draibe (1997), Draibe e Riesco (2006), o Estado de Bem-Estar Social na América Latina, incluindo o Brasil se caracteriza por um padrão conservador e está imbricado junto ao sistema político, caracterizado pelo "populismo, o clientelismo e o patrimonialismo" que marcaram o período desenvolvimentista no Brasil. Portanto, a noção de direito, tão cara às políticas de corte social, fica prejudicada e os avanços das políticas sociais se caracterizam mais como "moeda de troca" do que um processo de alcance de cidadania.

A autora, dessa forma, reconhece que, mesmo sendo imperfeito, o Estado de Bem-Estar Social moldou-se também na América Latina, mesmo não apresentando características de generosidade e não assegurando efetivamente o bem-estar de todos.

A década de 1980 se caracteriza por um processo de luta pelos direitos e pela cidadania, que passa a ser sinônimo de participação social. Há um esforço no sentido de universalizar as políticas de educação e saúde e de reconhecimento constitucional dos direitos sociais com a Constituição Federal de 1988. No entanto, Draibe e Henrique (1988) afirmam que entre o final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, há uma leitura generalizada tanto entre os conservadores como os progressistas que apontavam para os limites potenciais do Estado de Bem-Estar Social. Para os conservadores, os principais argumentos giram em torno do desequilíbrio orçamentário gerado pela expansão do gasto social do Estado que provocam déficits públicos; na possibilidade de geração de dependência do Estado por parte das famílias e do não incentivo ao trabalho já que o Estado provê financeiramente os desempregados, por meio do seguro desemprego e também pelo acesso a serviços de educação e saúde gratuitos. Na visão dos autores, o Estado de Bem-Estar social para os conservadores "é uma estrutura perniciosa e corresponde a uma concepção perversa e falida do Estado". Os autores apontam para outras análises que permearam tanto as visões conservadoras como as progressistas, tais como: a crise é de caráter financeiro/fiscal; há uma burocratização e excessiva centralização na prestação dos serviços, portanto a crise é organizacional; as políticas não apresentam eficácia social; há uma crise de valores, gerada pelo desenvolvimento do capitalismo, portanto a necessidade da revisão do papel do Estado.

Para Santos (2001), a reforma do Estado de Bem-Estar Social resulta em crise do pacto social, o Estado deixa de ser regulador das relações capital/trabalho. A passagem do século se deu em meio a uma crise social mundial, exclusão acelerada

que desencadeia processos de conflitos, e se vê um distanciamento entre o Estado e a Sociedade civil (SANTOS, 2001).

No Brasil, pelo aprofundamento da crise do Estado, após-88, inicia-se um processo de busca pela responsabilidade social das empresas privadas e do terceiro setor. Os projetos sociais e culturais trazem novas formas de organização para a gestão. Essa nova configuração formada pelo Estado, organizações privadas sem fins lucrativos, empresas, pode resultar numa nova atitude da sociedade civil e Estado no sentido da democracia e participação e que irá marcar também um novo paradigma que possa dar conta da complexidade e construir caminhos emancipatórios, com características de participação crítica, dialógica, reflexiva, dirigida para consensos e baseada na aprendizagem social (SANTOS, 2001; BESSA, 2006). Porém, é necessário ressaltar que essa é uma construção que pode tomar o rumo citado acima, ou pode ser uma ação meramente instrumental do Estado de repasse de responsabilidades, donde pode retirar-se de algumas responsabilidades que não serão assumidas, com a capilaridade e garantias de cidadania necessária, por outros setores.

Tal reconhecimento jurídico é fruto de uma construção histórica que se acumula no tempo e se origina das determinações de cada época. Fazem-se presentes por meio de reivindicações que objetivam mudanças de determinada ordem ou poder, em prol de determinadas liberdades, ou ainda para alcançar benefícios já conquistados por uma determinada classe (BOBBIO, 1992a).

O Estado tem um papel preponderante no reconhecimento e na garantia de proteção dos direitos. No Brasil, há que se enfrentar uma predominância de estruturas e práticas clientelistas que deixam de lado segmentos menos organizados e apenas os direitos de alguns são garantidos. Este modelo não combina com as tendências de democratização que pretende o fortalecimento da sociedade civil.

Partindo do pressuposto de que, de um lado, há uma complexificação crescente das necessidades da sociedade, advinda de um processo de globalização que densificou a desigualdade social, de outro a vulnerabilização do Estado e ainda uma sociedade civil com poderes limitados, como é possível que os direitos reivindicados ou jurídicos tenham garantias de reconhecimento e em especial de proteção, nos dias de hoje e para as gerações futuras?

Frey (2002) aponta algumas condições em mudança referindo-se às consequências da globalização como as políticas de austeridade utilizando a privatização e

a redução de serviços ofertados pelo Estado, a retração deste do controle da esfera econômica e a dependência do setor público dos agentes econômicos privados na tomada de decisões.

Segundo Nogueira (2005), as últimas duas décadas do século passado foram marcadas pelo processo de redemocratização do Estado, por profundas crises econômicas, por restrições econômicas governamentais e uma política econômica voltada para o mercado privado, conservando parâmetros e a ideia de que o econômico tem vida própria e possui autonomia. Nesse sentido, a questão social mais uma vez estaria subordinada a esse "ente autônomo": a economia, mas uma economia de cunho liberal.

Esse período de reforma do Estado pode caracterizar-se, segundo Nogueira (2005), por uma perda do Estado, uma reforma enfraquecida orientada pela racionalidade do mercado, marcada por privatizações e pela vulnerabilidade das políticas na área social. Por outro lado, o Estado adquiriu novas técnicas de gestão advindas de princípios e estratégias da administração gerencial.

Essa modalidade, como já citado neste trabalho, adota princípios da gestão empresarial, a qual está focada em práticas neoliberais que não priorizam o papel do Estado com relação às questões sociais. No entanto, assume, em termos de gestão, ações que são importantes para o processo democrático como a transparência nos processos de gestão, planejamentos que incluem bons diagnósticos e instrumentos de monitoramento que abrem para a participação da sociedade – mesmo que esta seja utilizada como uma estratégia instrumental (KAUCHAKJE, 2007, p.89).

O Estado ganhou em transparência, em técnicas de planificação e controle, novos métodos foram introduzidos, novas formas de organização das instituições. Trouxe uma busca de profissionalização, necessidade de investimento em capacitação dos servidores, racionalização dos recursos, preocupação mais ampla com os resultados, porém, "o que houve de positivo não foi suficiente para dar uma dimensão vitoriosa ao reformismo" (NOGUEIRA, 2005, p.39).

De acordo com Farah (2001), nas décadas de 1970 e 1980, período da redemocratização, ocorre no Brasil o debate referente às ações do Estado na área social, o qual se consolida na Constituição de 1988. Além das mudanças no regime político, discutiram-se mudanças nas políticas públicas. As propostas mais destacadas no período foram a de descentralização e a participação dos cidadãos, tanto na

formulação quanto execução das políticas públicas. Além dos movimentos sociais, organizações da sociedade civil, a autora salienta a participação de profissionais – médicos assistentes sociais, educadores, trabalhadores sociais da habitação e saneamento: "categorias profissionais envolvidos na prestação de serviços públicos, cuja atuação os colocava em contato direto com a população atendida pelo Estado e, sobretudo com a realidade dos excluídos do atendimento estatal" (FARAH, 2001, p.125).

Fleury afirma que as políticas sociais são mais do que um instrumento possibilitando o acesso a bens ou serviços; elas têm capacidade de transformação das relações sociais de poder, "são um poderoso mecanismo para forjar a sociedade que queremos criar, definindo condições de inclusão dos cidadãos na comunidade" (FLEURY, 2004, p.97).

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada um contraponto importante em face do cenário do final do século XX, a qual trouxe avanços significativos, em especial para a política social. Segundo Simões, a Carta Magna "não adotou integralmente os princípios neoliberais. Ao contrário, tornou universais os direitos sociais, sob o impulso do princípio da igualdade, e atribuiu caráter social ao valor da dignidade" (SIMÕES, 2008, p.81). Muito embora o mesmo autor reconheça que há diferenças que se instituem no interior dos governos e seus respectivos programas, afirmando que

Um governo neoliberal, por exemplo, para efetivar os princípios constitucionais sobre a política de saúde, tenderá a desmobilizar o aparelho do Estado e transferir os serviços para pessoas jurídicas privadas, por meio de licitações públicas; outro de tendência estatizante, para efetivar os mesmos princípios, tenderá a prestigiar os órgãos públicos. Embora os princípios constitucionais sejam os mesmos, sua execução pode variar segundo as políticas governamentais (SIMÕES, 2008, p.42).

Dessa forma, é desejável que as dimensões administrativas, políticas, jurídicas formem um "mix" inseparável na gestão social, já que não se pode deixar de lado, em se tratando de políticas públicas, as necessidades de eficiência e eficácia, a dimensão do direito e as escolhas partidárias concretizadas sob a forma de planos de governo. "Uma organização sem comprometimento humano é como uma pessoa sem alma; ossos, carne e sangue sem impulso vital. Os governos precisam desesperadamente de impulso vital" (MINTZBERG, 1998).

A que se refere o autor? Pode-se especular que se refere a um Estado que assuma seu papel, suas responsabilidades diante das garantias e da proteção dos direitos do cidadão. Um Estado forte que assuma o reconhecimento dos direitos e que resgate sua dimensão ético política na prestação dos serviços.

Segundo Nogueira, o reformismo trouxe uma perda do Estado e o reduziu à racionalidade técnica, tirando-lhe o seu fundamento, deixando um vazio de "paixão", de significados, de embates políticos. Estes são necessários para novas construções e que mantêm uma identidade de Estado como mediador, regulador, pactuador e preocupado com os processos de integração social – no sentido de incluir quem está à margem (NOGUEIRA, 2005).

O autor insiste na dimensão ético-política do Estado, compreendida como um "parâmetro de convivência civilizada"; trata não de uma nova reforma, mas uma transformação do Estado, para que este assuma seu papel diante da sociedade civil, pois se configura, nos termos de hoje, uma instância necessária na construção de uma sociedade mais justa, equitativa, democrática.

Não há direitos de cidadania em abstrato, a não ser como princípios éticos universais e expectativas de direitos. O usufruto efetivo de direitos depende tanto da inserção dos grupos e indivíduos em "circunscrições estatais" concretas, territoriais, quanto de providências e decisões políticas adotadas por governos concretos. Isso vale para todos os direitos, mas é particularmente decisivo para os direitos sociais. A luta por direitos é um fator de avanço civilizacional e democrático, mas sua potência só se explicita quando se politiza, até mesmo porque só tem como ser travada em meio a conflitos sociais, jogos institucionais e postulações de autoridade ou de poder. Uma eventual "estratégia de direitos" não tem como se completar fora da política: hipostasiada, produz apenas expectativas mal dimensionadas e frustrações (NOGUEIRA, 2005, p.62).

É importante lembrar que Castells (2006) também se reporta à questão da comunicação como um fato importante. Sem ela, é possível que a tensão cresça diante dos problemas estruturais vividos pelo país. A alienação entre os grupos, na medida em que ficam cada vez mais particularizados, dificulta o compartilhamento. Dessa forma, há uma fragmentação social crescente que cada vez mais impede um processo dialógico, de construção de cidadania plena, coletiva, de equidade para todos.

Diante disso, como Nogueira afirmou acima, há que se encontrar formas de relacionamento dialógico, no qual o conflito se torna uma forma de crescimento e uma estratégia de avanço democrático.

As políticas públicas podem ser consideradas como as ações que representam o poder do Estado e resultam de um pacto político firmado na sociedade; daí porque a fonte de legitimidade do Estado de direito estar ligada ao exercício da cidadania (BATTINI; COSTA, 2007, p.23).

Draibe (1997) reconhece a necessidade de uma nova institucionalidade nas políticas sociais e uma das linhas mestras apontadas pela autora como uma diretriz de reorganização é a de que estas atuem integradamente, pois "as políticas sociais só têm eficácia quando atuam de modo integrado sobre as condições de vida dos segmentos sociais". A autora afirma que, para que se alcancem eficiência e eficácia nas políticas sociais, faz-se mister a integração delas, inclusive como meta de reforma mais geral do Estado. A noção de integração de que trata a autora ultrapassa as questões administrativas e coloca as políticas sociais como um dos itens para o desenvolvimento social,

No centro do argumento está a constatação de que, nas condições atuais de reestruturação em direção a economias abertas, flexíveis e competitivas, tanto para reduzir os graus de desigualdade quanto para suprimir as tendências de reprodução intergeracional e espacial e alcançar graus mínimos de sustentabilidade dos novos padrões de crescimento, as políticas e os investimentos sociais apenas ganham eficácia e eficiência se, simultaneamente, adquirirem caráter integrado e sistêmico, além de sua continuidade no tempo (DRAIBE, 1997, 13).

É importante salientar que a integração de políticas e o consequente investimento integrado nas políticas sociais podem afetar diretamente as condições de vida de determinadas populações. Apresentam articuladamente potencial para tirá-las de situações de vulnerabilidade; fato este que ocorrerá mais lentamente, ou corre-se o risco de não ocorrer, se essas pessoas, famílias, grupos, comunidades não estiverem inscritas num "sistema de proteção". Draibe conceitua sistema de proteção como uma nova concepção de políticas públicas e se constitui num "conjunto de programas e ações continuadas no tempo e que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população" (DRAIBE, 1997, p.14).

Esse conceito se aproxima de uma das dimensões de desenvolvimento apresentadas por Sen (2000), o qual define o lugar das políticas sociais no desenvolvimento. Este lugar não é o de promover, por si só, o desenvolvimento, já que isso exige outras dimensões, mas o de gerar capacidade e aumentar o próprio potencial das pessoas, grupos, populações em direção da obtenção de qualidade de vida.

Como desenvolvimento Sen (2000) apresenta uma visão distinta, completa e processual e o conceitua como "processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam" (SEN, 2000, p.17) no qual está incluso o acesso a serviços públicos, estes compreendidos como direitos.

Segundo o autor, liberdade está relacionada ao poder de escolha da pessoa que por sua vez está ligada com a noção de agente. Tal noção de liberdade está relacionada com outra categoria importante que é a capacidade que, por sua vez, "consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para a pessoa" (SEN, 2000, p.95), ou seja, seu poder de escolha. O que uma pessoa realiza está diretamente ligado às capacidades de que dispõe. Desta forma, o acesso aos bens e serviços públicos, tidos como direito, tem potencial para aumentar as capacidades de uma pessoa diante de suas realizações futuras. Por outro lado, a privação de capacidades básicas leva à manutenção da pobreza, esta compreendida não só como baixa renda, mas associada às questões de saúde, conhecimento, inclusão cultural, emprego, ou o que denomina de "demandas informacionais da justiça social" (SEN, 2000, p.112).

Para Sen (2000, p.114),

O aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Esta conexão estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes.

É importante deixar claro que Sen classifica vários tipos de liberdade, quais sejam: liberdades políticas, facilidades econômicas, garantia de transparência segurança protetora e oportunidades sociais. Estas são tidas como finalidade e também são os principais meios para o desenvolvimento. As políticas de cunho social, enquanto capacidades estão afeitas com as oportunidades sociais.

Dessa forma, as políticas sociais são capacitadoras para o desenvolvimento, mas isso constitui apenas de uma de suas dimensões. Uma dimensão importante, mas não única.

Outro ponto de relevância para este trabalho é reconhecer que há limites no plano local para a promoção do desenvolvimento. A descentralização e a intersetorialidade representam grandes potenciais para a gestão de políticas públicas, no

sentido de proximidade com as demandas sociais, efetividade, experiências de inclusão participativa, capilaridade. Porém, os municípios, apresentam claros limites relacionados a investimentos, financiamentos, bem como às questões mais amplas ligadas à economia do país e sua relação com a economia mundial para a promoção de desenvolvimento (INOJOSA; JUNQUEIRA, 2008; DOWBOR, 2002).

2.1 POLÍTICAS SOCIAIS, COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS E AS CONCEPÇÕES DE INTERSETORIALIDADE CONTIDAS EM LEIS, PLANOS OU POLÍTICAS NACIONAIS

As políticas aqui estudadas estão fundamentadas em Planos e Legislações de âmbito nacional, as quais norteiam a execução em nível municipal. Fleury (2007) aponta para os avanços ocorridos na duas últimas décadas em função de uma nova forma de gestão compartilhada das políticas sociais entre as esferas de governo que se inaugura com o Sistema Único de Saúde e se estende por outras políticas sociais como a da assistência social, segurança alimentar, cultura que estão em processo de construção ou implementação dos seus desenhos setoriais. Tais avanços referem-se à busca de capacidades técnicas e políticas por parte dos municípios para gerir as políticas de acordo com as exigências da união, para a transferência de responsabilidades e recursos; um processo de divisão de competências por esfera de governo e algumas compartilhadas, o que gerou formas institucionais de negociação entre as esferas de governo como as Comissões bipartites e tripartites; o controle social por meio dos Conselhos nas três esferas, composto por membros do governo e da sociedade civil; as conferências que ocorrem igualmente nas três esferas e se constituem em espaços de debate público, onde ocorrem pactos por meio de mobilizações e negociações, ou seja, um processo político que introduz instrumentos de democracia. A autora, no entanto, reconhece que são processos em construção e que ocorrem de forma "contraditória, polêmica e dinâmica" (FLEURY, 2007, p.9-10)

2.1.1 A política de Saúde

A política de saúde foi a primeira a propor um sistema único e descentralizado denominado SUS – Sistema Único da Saúde, inserido no conjunto das políticas de seguridade social composta também pela previdência e assistência social. Tal organização em sistema foi proposto pela Constituição Federal de 1988 art. 198 e instituído em 1990 com a Lei Orgânica da Saúde (LOS). Por compor a política de seguridade já nasce num contexto de interface com as políticas acima citadas. No entanto, para além dessas, O art. 3.º dessa lei reconhece que a saúde tem fatores determinantes e condicionantes que se encontram igualmente na interface dessa política citando a "alimentação, a moradia, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, renda, educação, transporte, lazer e acesso a bens e serviços essenciais". Compreende os níveis de saúde como expressão da organização social e econômica de um país, pontuando a necessidade de integração. Prevê no art. 12 comissões intersetoriais com finalidade de articular políticas de interesse para a saúde, tais como: alimentação e nutrição, saneamento e meio ambiente, vigilância sanitária e farmacoepidemiologia, saúde do trabalhador, dentre outras (CF 1988; BRASIL, 1990).

Utiliza-se de um conceito amplo de intersectorialidade, tida especialmente como estratégia política, como prática de gestão e ainda remete a um sentido ampliado de envolvimento da sociedade. Ressalta a dimensão estratégica tanto para a garantia de direitos, portanto com um sentido de cidadania (dimensão política), quanto como estratégia de gestão quando remete à rede e à resolutividade na prestação do serviço (dimensão administrativa),

A intersectorialidade é uma estratégia política complexa, cujo resultado na gestão de uma cidade é a superação da fragmentação das políticas nas várias áreas onde são executadas. Tem como desafio articular diferentes setores na resolução de problemas no cotidiano da gestão e torna-se estratégica para a garantia do direito à saúde, já que saúde é produção resultante de múltiplas políticas sociais de promoção de qualidade de vida. A intersectorialidade como prática de gestão na saúde, permite o estabelecimento de espaços compartilhados de decisões entre instituições e diferentes setores do governo que atuam na produção da saúde na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas que possam ter impacto positivo sobre a saúde da população. Permite considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas, demonstrando que ações resolutivas em saúde requerem necessariamente parcerias com outros setores como Educação, Trabalho, Habitação, Cultura, Segurança Alimentar e outros. Intersectorialidade remete também ao conceito/ideia de rede, cuja prática requer articulação,

vinculações, ações complementares, relações horizontais entre parceiros e interdependência de serviços para garantir a integralidade das ações. Finalmente, o contexto de intersetorialidade estimula e requer mecanismos de envolvimento da sociedade. Demanda a participação dos movimentos sociais nos processos decisórios sobre qualidade de vida e saúde de quem dispõe (SUS de a a z, 2009).

Constituição Federal 1988: os artigos 194, 195, tratam da política de seguridade previdência saúde e assistência social, os artigos 196, 197, 198, 199 e 200 são específicos da saúde e integram essa política os artigos 226, 227, 228, 229 e 230.

Quanto às competências das três esferas de governo, o artigo 198 dispõe sobre as três esferas no orçamento. Sendo que para o município a obrigação de destinação de 15% das receitas correntes. O artigo 198 prevê a descentralização com direção única em cada esfera de governo.

O artigo 18 da LOS (BRASIL, 1990) versa sobre as competências municipais na política de saúde:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde; II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual; III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho; IV - executar serviços: a) de vigilância epidemiológica; b) vigilância sanitária; c) de alimentação e nutrição; d) de saneamento básico; e e) de saúde do trabalhador; V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde; VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las; VII - formar consórcios administrativos intermunicipais; VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros; IX - colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras; X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução; XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde; XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

2.1.2 A política de Educação

O Plano Nacional de Educação – PNE/2001 foi proposto pela CF 1988 em seu artigo 214 e instituído pela Lei n.º 10.172/2001. Esta lei/plano é considerada como

"uma lei de compromisso, a opção ética por um ideal de educação no País, o pacto político e técnico por metas necessárias". O conceito de intersectorialidade não vem explicitado como na Saúde. No entanto, comparece na definição do plano com o reconhecimento de que este se constitui num plano global e considera essencial a articulação com os diversos setores da administração pública e da sociedade para que o ideal que permeia o plano possa ser alcançado. Este ideal refere-se a fazer parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento social da nação, configurando-se a política educacional como um instrumento de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2005, p.29).

Na seção que discorre sobre educação especial, a intersectorialidade toma um caráter prático e se coaduna com as questões de complexidade dos serviços ofertados como nesse caso em que é uma especificidade dentro de tal política, mas que apresenta a necessidade de atuação conjunta entre setores,

Considerando as questões envolvidas no desenvolvimento e na aprendizagem das crianças, jovens e adultos com necessidades especiais, a articulação e a cooperação entre os setores de educação, saúde e assistência é fundamental e potencializa a ação de cada um deles. Como é sabido, o atendimento não se limita à área educacional, mas envolve especialistas, sobretudo da área de saúde e da psicologia e depende da colaboração de diferentes órgãos do Poder Público, em particular os vinculados à saúde, assistência e promoção social, inclusive em termos de recursos (BRASIL, 2001, p.87).

Constituição Federal 1988: os artigos 6 e 7 discorrem sobre a creche e pré-escola. Os artigos, 205 a 214 tratam mais especificamente da política de educação e os artigos 226 a 230 também integram essa política. O artigo 212 prevê o orçamento municipal com o mínimo de 25% de sua receita.

Quanto às competências municipais, o artigo 11 da LDB (BRASIL, 1996a) prevê:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Como parágrafo único. Os municípios poderão optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

2.1.3 A política de Assistência Social

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), se constitui num redesenho da política na perspectiva da implantação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social). Tal desenho também influenciado pela CF 1988 e pela LOAS Lei Orgânica da Assistência Social - Lei n.º 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Tal lei no artigo 19 XII propõe a articulação com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com outras políticas afins, no sentido de atendimento às necessidades básicas da população. O art 26 refere-se também à intersectorialidade com o intuito de articular áreas governamentais, não-governamentais e da sociedade civil para enfrentamento da pobreza que se constitui em um processo complexo, na mesma direção apontada de estratégia de intersectorialidade para ações que exigem compartilhamento com outras políticas. A Política da Assistência Social - PNAS (2004) reconhece que no bojo do processo de descentralização, a questão do território, onde ocorre o movimento dos diversos setores e segmentos, influencia na gestão da própria política. A atuação intersectorial é tida como primordial no sentido do estabelecimento das iniciativas que são de responsabilidade da Assistência Social e em quais ações deve posicionar-se como parceira, identificando as ações de sua responsabilidade direta e as de atuação em corresponsabilidade. Prevê uma atuação integrada às políticas setoriais para o enfrentamento das desigualdades territoriais, bem como a garantia da sustentabilidade das ações que desenvolve, visando ao rompimento de reprodução dos processos de exclusão a que famílias, indivíduos e grupos estão sujeitos (PNAS, 2004, p.36).

Um dos eixos estruturantes dessa política é a descentralização político-administrativa e territorialização, sendo o território considerado o lugar aglutinador das intervenções de todas as políticas. Nesse eixo a intersectorialidade aparece como pressuposto da concepção da assistência como política pública, constituindo um dos caminhos para romper com a fragmentação das políticas.

A PNAS (2004, p.44) expressa a concepção de Menicucci de que a intersetorialidade em conjunto com a descentralização é um novo paradigma para a gestão pública,

O novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território.

A concepção de intersetorialidade também remete à noção de rede, propondo mudança de modelo ou de padrão instituído nas práticas de gestão da ação social,

Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na sementação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (PNAS, 2004, p.44-45).

A Norma Operacional Básica NOB/SUAS, que se constitui como a base de implantação do SUAS, prevê ampla articulação intersetorial entre o SUAS, o SUS, o Sistema Educacional, os demais sistemas de defesa de direitos humanos, dentre outros, expressando a consciência da importância do compartilhamento para um novo projeto de desenvolvimento social,

A PNAS/2004 aborda a questão da proteção social em uma perspectiva de articulação com outras políticas do campo social que são dirigidas a uma estrutura de garantias de direitos e de condições dignas de vida. O princípio da atenção social alcança, assim, um patamar que é balizado pelo esforço de viabilização de um novo projeto de desenvolvimento social, onde não se pode pleitear a universalização dos direitos à Seguridade Social e da proteção pública, sem a composição correta e suficiente da Política de Assistência Social em nível nacional (NOB/SUAS, 2004, p.89).

Constituição Federal 1988: os artigos 194 e 195 tratam da seguridade social, previdência saúde e assistência social. Os artigos 203 e 204 são específicos dessa política, porém os artigos 226 a 230 a integram.

Quanto às competências municipais, o artigo 15 da LOAS (BRASIL, 1993) prevê:

I - destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e

funeral; III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência; prestar os serviços assistenciais de que trata o artigo 23 desta lei.

O artigo 23: entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

2.1.4 A política de Segurança Alimentar e Nutricional

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, teve lançados seus princípios e diretrizes e a LOSAN (Lei de Segurança Alimentar e Nutricional) Lei n.º 11.346 foi aprovada em 15 de setembro de 2006, sob os mesmos princípios e instituindo o Sistema Nacional referente a tal política. A intersectorialidade aparece como o primeiro princípio e uma das premissas básicas sob a compreensão de que ações isoladas são inócuas na questão da efetividade dessa política. A concepção de intersectorialidade é a da ação estratégica, relacionada à gestão e ao planejamento para maior aproveitamento de recursos, estabelecimento de prioridades visando à eficiência; o conceito está expresso no texto com clareza:

Intersectorialidade significa ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto (CONSEA, 2004, p.4).

Inova na visão de intersectorialidade na perspectiva do atendimento à população no sentido de facilitar o ingresso, sendo que de forma segmentada produz um não acesso

A população, por sua vez, é forçada a relacionar-se com diferentes instituições, gastando tempo, recursos e informação para solicitar os recursos ofertados, conseguir cadastrar-se nos programas e, depois, receber o atendimento em dinheiro ou serviços (CONSEA, 2004, p.5).

A política ainda propõe passos para a construção da intersectorialidade, demonstrando que este é um processo a ser estruturado, tais como: planejamento e

coordenações conjuntas; identificação de frentes de ação comum e a proposição de construção de instrumentos e mecanismos para o monitoramento das ações e projetos conjuntos; identificação de ações de maior impacto; criação de condições para tomada de decisões estratégicas conjuntas com relação a recursos, investimentos, econômicos e sociais e relações exteriores no tocante às políticas de produção para consumo interno e para exportação; construção de consenso político junto aos conselhos.

Reconhece, igualmente, a contiguidade com as políticas do sistema de seguridade social (saúde, assistência social e previdência).

Os artigos referentes a essa política na Constituição Federal de 1988: o artigo 227 cita a alimentação, bem como o artigo 3º pode enquadrar-se a essa política sem reduzi-la à questão da pobreza.

Quanto às competências municipais, a LOSAN não desdobra as competências de cada esfera, porém os artigos 7, 9, 11 versam sobre a articulação das três esferas de governo, como um conjunto integrado, articulado e colaborativo.

2.1.5 A política de Esporte e Lazer

A política de Esporte e Lazer tem suas propostas delineadas no documento final da Conferência Nacional do Esporte, que prevê a criação do Sistema Nacional do Esporte e do Lazer. O sistema visa unificar a ação deste setor no território nacional. Propõe princípios de inclusão social, que reconhecem o esporte e lazer como direitos sociais. Apresenta diretrizes de descentralização, gestão participativa, universalização do acesso entre outras. Desta forma, a proposta delineada é similar ao desenho das políticas sociais aqui apresentadas. O desenho definitivo, no entanto, está em processo.

O documento final da Conferência Nacional do Esporte aponta para a intersectorialidade sem ter, contudo, esboçado claramente sua concepção. Propõe um caráter multidisciplinar e multiprofissional quando se refere à política de recursos humanos; propõe parcerias com Universidades, Forças Armadas e entidades afins para o esporte de alto rendimento; na categoria esporte educacional propõe parcerias públicas e privadas para a ampliação de oferta de prática esportiva para discentes e comunidade

em geral, ainda nessa categoria propõe um trabalho articulado com outros ministérios como o da Educação e da Cultura. Como ações visando à qualidade de vida, a proposição se aproxima da visão de intersectorialidade de forma ampla:

Propor, formular, implantar, apoiar, executar e financiar ações intersetoriais, envolvendo os ministérios, secretarias estaduais, municipais do esporte, saúde, cultura, educação, meio ambiente, ciência, tecnologia e turismo. Ações estas de promoção do esporte e do lazer, articuladas pelo princípio da inclusão social (Conferência Nacional do Esporte, 2004, p.24)

O documento apresenta também a necessidade de um diagnóstico amplo da estrutura esportiva de esporte e lazer para seu melhor aproveitamento e que seriam também utilizadas por meio de parcerias tanto com o setor público como com o privado.

Artigo da Constituição Federal referente a essa política: artigo 217.

Quanto às competências municipais, dado que o Sistema está em processo de criação, não há definição das competências por esfera. No entanto, o documento em diversas passagens se refere ao incentivo de criação de órgãos municipais específicos para o desenvolvimento da política de esporte e lazer com necessidade de definição das competências das esferas de governo. Prevê também dotação orçamentária das três esferas de governo de no mínimo 1%, por meio de emenda constitucional.

As leis que se destacam pós-Constituição são a Lei Zico, Lei n.º 8.672/93 e Decreto n.º 981, e a Lei Pelé Lei n.º 9615/98 e Decreto n.º 2574/98, que propõe princípios e diretrizes para a organização e funcionamento das entidades de esporte, e ainda o Decreto n.º 4.0201/2002, que dispõe sobre o Conselho Nacional do Esporte. O artigo 3.º do referido Decreto prevê que uma das competências do CNE é a formulação da "política de integração entre o esporte e o turismo visando o aumento da oferta de emprego".

2.1.6 A política de Cultura

A política de Cultura está em processo para a construção do Sistema Nacional de Cultura. No Caderno Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura a intersectorialidade é um item importante no capítulo "Diagnósticos e Desafios para as

Políticas Culturais". Neste estão expressas a incorporação da dimensão territorial na implementação da política e a estreita relação da cultura com a educação, e como desafio de intersectorialidade estão inclusos

Capacitação de docentes, a disponibilização de bens culturais a professores e alunos, a troca de informações e competências entre os dois campos, o reconhecimento dos saberes tradicionais, o compartilhamento de projetos e recursos, o aprimoramento do ensino das artes nas escolas e a transformação dessas instituições em centros de convivência e experiência cultural. Nas instituições de ensino do nível básico ao superior, a política cultural deve promover o acesso a repertórios do Brasil e do mundo numa perspectiva não-instrumental (BRASIL, 2008, p.51-52).

O documento cita o setor de ciência e tecnologia como um importante parceiro e coloca a necessidade de "pesquisas interdisciplinares sobre os impactos das tecnologias na organização social e cultural brasileira" (BRASIL, 2008, p.53).

E por fim explicita a interação com o Turismo e com uma política integrada de forma sustentável para as culturas locais.

No item sobre a gestão, a intersectorialidade comparece da seguinte forma: "A integração entre as esferas de governo e a transversalidade intersectorial e pluritemática devem ser assumidas e praticas como elementos fundamentais de todas as políticas públicas da cultura." (BRASIL, 2008, p.58).

Artigos referentes na Constituição Federal de 1988: artigos 23 e especificamente para esta política os artigos 215 e 216.

Não apresenta divisão de competências das esferas de governo. O estabelecimento da divisão de competências se configura como um objetivo para a implementação do Sistema Nacional de Cultura e seu marco regulatório.

A questão do orçamento não é definida constitucionalmente, porém o documento aponta que dos municípios que desenvolvem ações no setor cultural investem cerca de 1% de suas receitas, em média. O documento aponta também que nos investimentos com ações culturais do ano de 2005, os municípios foram responsáveis pelos maiores recursos perfazendo um total de 47%, sendo que os estados foram responsáveis por 36% e o governo federal por 17% dos recursos. O montante total foi de R\$ 3,1 bilhões.

2.2 AS CONCEPÇÕES DE INTERSETORIALIDADE CONTIDAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS, APRESENTADAS NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA CIDADE DE CURITIBA

Em dezembro de 2004 foi promulgada a Lei n.º 11.266 – Lei do Plano Diretor da cidade de Curitiba. Tal lei tem como fundamento a Constituição Federal em seus artigos 6.º, 30, 182 e 183 e a Lei n.º 10.257/01 Estatuto da Cidade, com o intuito de adequar o Plano Diretor da cidade.

No artigo 88 da Lei n.º 11.266 foram propostos seis planos setoriais os quais foram incorporados ao planejamento da cidade. Dessa forma, reúnem-se em torno de um planejamento comum as políticas públicas municipais expressas nos seis planos setoriais: Mobilidade urbana e transporte integrado; Habitação; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento social; Segurança pública e defesa social e Controle ambiental e desenvolvimento sustentável. Cada um desses planos congrega várias áreas afins e não raro apresentam programas, projetos e ações que dizem respeito às diversas políticas públicas.

O Plano de Desenvolvimento Social congrega as políticas municipais de saúde, educação, ação social, segurança alimentar, esporte e lazer e cultura, foco de atenção desta pesquisa. Tal plano se apresenta como um complemento do Plano Diretor de Curitiba e se constitui num planejamento multissetorial dos setores acima mencionados.

Esse plano reconhece a importância do papel do Estado diante da garantia dos direitos, sem deixar de lado que as ações podem ser implementadas em conjunto com as organizações públicas de caráter privado e mesmo pelo setor privado

[...] órgãos públicos estatais ainda guardam a prerrogativa legal e legítima no acionamento de respostas político institucionais quanto à legislação, planejamento, implementação, execução e ou diretivas para a ação no âmbito do asseguramento de direitos (CURITIBA; IPPUC; ISAE/FGV, 2008, p.1).

O reconhecimento da intersectorialidade está expresso nos artigos 28 e 29 do Plano Diretor, donde cinco das sete diretrizes apontam para integração e intersectorialidade:

Art. 28 a política municipal de desenvolvimento social tem como objetivo geral a promoção social e econômica, de forma a gerar melhoria na qualidade de vida da população, preservando e incentivando as potencialidades regionais e locais, através da articulação das políticas públicas em suas várias dimensões.

Dessa forma, a intersetorialidade está posta como uma forma de fazer, ou um método para geração da melhoria da qualidade de vida.

As diretrizes apresentadas no artigo 29 são enfáticas em torno da visão da ação social como um processo sistêmico e integrado, administrativamente reconhecem a descentralização juntamente com a intersetorialidade como formas de gestão das políticas sociais. De igual modo, compreende a necessidade de complementaridade entre os programas dos diversos órgãos internos e da sociedade civil e ainda inclui a necessidade de integração do plano de desenvolvimento econômico ao social e aos outros planos setoriais.

O Plano de Desenvolvimento Social de Curitiba trata de cada uma das seis políticas sociais apresentadas segundo seus marcos legais nacionais e internacionais; os planos/diretrizes nacionais respectivos e suas legislações específicas, bem como trata de um breve histórico desses setores na cidade de Curitiba.

De cada setor apresentado no presente plano, tentou-se retirar a noção de intersetorialidade contida no documento, as quais seguem a seguir:

No item que apresenta a política de saúde do Plano de Desenvolvimento Social de Curitiba há uma referência, no final do texto ao compartilhamento com outros setores. Este se apresenta como um instrumento de gestão:

As parcerias com outros setores públicos, privados e organizações da sociedade civil beneficiam o processo de atenção à saúde dos curitibanos e consolidam-se como ferramentas importantes na construção de SUS-curitiba de forma compartilhada e com co-responsabilidades (CURITIBA; IPPUC; ISAE/ FGV, p.34).

São apresentados 45 programas e projetos, constando o nome do projeto, objetivos e público. Destes é possível identificar quatro que fazem referência a outros setores: Vigilância e atenção nutricional, com interface junto à segurança alimentar; Saúde do Idoso que ocorre em conjunto com outras secretarias sem especificá-las; Mutirão da Cidadania que se refere a um "trabalho realizado através da integração setorial" igualmente sem especificação dos setores envolvidos e o Projeto Gente Saudável com a Educação.

Importante deixar claro que evidentemente outros programas, destes 45, sejam realizados de forma intersetorial, mas a sua apresentação no Plano em questão não o demonstra.

No texto de apresentação da Política Municipal da Educação não foi possível detectar a visão de intersetorialidade. São apresentados 22 Programas desenvolvidos em 2007, dentre estes é possível identificar pelos objetivos que o Projeto Família e o Mama Nenê possuem interface com a saúde; o Programa Educação Permanente interface com a Cultura e Esporte e Lazer; e o Educação Nutricional com a política de segurança alimentar. Portanto quatro programas dos 22 apresentados fazem referência ou relacionam outras áreas.

Na apresentação da Política de Assistência Social do município, a intersetorialidade é expressa claramente e, em conjunto com a noção de território, se apresenta como visão, fundamento teórico, como instrumento de racionalização, reconhece um caráter político quando se refere a poder de transformação e impacto social:

A intersetorialidade é um pressuposto nessa forma de atuação. Foi abolida a visão compartimentada em programas. A ação territorializada permite priorizar determinadas áreas conforme o grau de vulnerabilidade: um planejamento adaptado às necessidades locais. Permite também a racionalização de recursos, melhor integração entre os vários setores do poder público, dá maior poder de transformação e provoca maior impacto social (CURITIBA; IPPUC; ISAE/FGV, p.55).

São apresentados 30 programas e projetos, destes sete fazem alguma referência à integração com outros setores, ressaltando que alguns fazem referência com organizações da sociedade civil:

Ações Integradas com a Rede Socioassistencial e outras políticas setoriais; Ação Integrada de Fiscalização Urbana referência generalizada sem especificar os parceiros; Centro Dia Para a Pessoa Idosa – parceria com entidades sociais; Programa Amigo Curitibano parceria com a rede municipal que atende a pessoas com deficiência; Abrigos para crianças e adolescentes interface com saúde, educação, cultura, trabalho; Abrigos para adultos idem ao anterior; Programa qualidade em Instituições de Longa Permanência – entidades públicas e privadas.

O texto que apresenta a política de segurança alimentar ou abastecimento, como é chamada no município, Secretaria Municipal de Abastecimento, faz referências genéricas à intersetorialidade, que está relacionada com a história da política no município. O próprio objeto ou tema ainda não constituía um setor, mas realizava ações de segurança alimentar com a Educação quanto às merendas escolares, com

a Saúde na questão nutricional e questões de produção e comercialização de alimentos junto ao Estado e à União, com o Programa Cinturão Verde e o CEASA.

Apresenta 22 Programas e Projetos, destes, 11 referem-se a parceiros e integração. Estes Programas e Projetos apresentam uma interface com outros municípios que não comparecem na apresentação das outras políticas da área social.

Armazém da solidariedade, Armazém da Família e Mercado Popular com interface com a FAS (Fundação de Ação Social); Armazém da Família Metropolitano parceria com outros municípios; Refeição Solidária parceria com empresas e sociedade civil organizada; Feira do Litoral parceria com municípios da região litorânea próxima; Feira de Orgânicos parceria com região metropolitana; Mercado de Orgânicos – municípios da região; Lavoura com educação e entidades sociais diversas; Nosso Quintal com Educação e Organizações da Sociedade Civil; Câmbio Verde com a Região Metropolitana de Curitiba.

No texto de apresentação da Política de Esporte e Lazer municipal, não há referências específicas à intersectorialidade, porém no seu histórico refere-se a que ações isoladas dessa política se iniciaram a partir do Plano Diretor da Cidade na década de 1960 junto à diretoria de educação. Refere-se também à interface com a política de Cultura e de certa forma com o Meio Ambiente, quando da criação de diversos parques na cidade na década de 1970.

O Plano apresenta 29 Programas e Projetos, destes oito referem-se à participação de outros órgãos ou setores:

Programa de Desenvolvimento do Esporte, interface com organizações da sociedade civil; Jogos Escolares, parceria com a Educação; Recicle e Brinque, parceria com Educação e meio ambiente; Brinca Curitiba com a Cultura e Meio Ambiente; Recreação nas Arcadas com cultura e Turismo; Linha do Lazer com Saúde e organizações da sociedade civil; Pausa para Qualidade com a Secretaria Municipal de Recursos Humanos; Ciclo Lazer com Cultura.

O texto que apresenta a Política de Cultura Municipal, sendo o órgão responsável a Fundação Cultural de Curitiba, refere-se a parcerias com entidades da iniciativa privada para a revitalização de espaços, restauro de edificações tanto no Setor Histórico da cidade como em outros espaços – antigas fábricas que se transformaram em espaços culturais. Também se refere às ações de resgate da memória com órgãos municipais e estaduais – Companhia de Habitação de Curitiba, Secretaria Municipal

de Educação, Secretaria Municipal de Urbanismo, Instituto de Engenharia do Paraná, Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, IPHAN, Emater Paraná.

O plano apresenta 51 Programas e Projetos, destes cinco citam parcerias:

Programa Música pela Vida, parceria com saúde segurança pública e organizações da sociedade civil; Música nos Parques, parceria com Meio Ambiente; Ações nas comunidades em situação de Risco, parceria com a FAS e COHAB; Programa de Bolsas e Estágios em Dança, com a Faculdade de Artes do Paraná; Circo da Cidade, parceria com a FAS.

Importante frisar que certamente outros Programas e Projetos que se encontram no Plano de Desenvolvimento Social de Curitiba podem ter ações intersetoriais ou até mesmo ter a ação intersetorial como método de trabalho, porém não estão identificadas na apresentação de cada política municipal.

O plano se apresenta como multissetorial em sua introdução e não teve como prioridade a inter-relação das políticas, dos programas e projetos apresentados. O documento apresenta cada política nas suas relações verticais, ou seja, na relação com as esferas de governo, nos planos e políticas nacionais, com aprofundamento no interior da própria política, suas especificidades, seus desdobramentos e as complexidades que estão no interior de cada setor.

No entanto, três desses programas são identificados na parte das propostas em que aparece mencionado os Programas Comunidade Escola; Rede de Proteção e Mutirão da Cidadania como programas que operam integradamente e são regionalizados. Como proposta há o reconhecimento de que há o atendimento para a população nesses setores, mas que estas, operando num "mesmo território, de forma integrada e intersetorialmente, as chances de impacto positivo junto à sociedade se potencializam" (CURITIBA; IPPUC; ISAE/FGV, 2008, p.129).

Da mesma forma, as diretrizes apontam para a intersetorialidade com adoção de ações nos territórios, integração com a Região Metropolitana e implantação de um sistema de informações, monitoramento e avaliação com base única que permita acompanhar integradamente as etapas de gestão das políticas no município desde o planejamento até a avaliação.

A intersetorialidade aparece também como uma linha de ação, junto à base territorial unificada e transversalidade de temas e políticas, dentre outros.

Conceitualmente a noção de intersectorialidade do Plano apresenta a relação das políticas com o desenvolvimento social e o princípio da indivisibilidade dos direitos:

As políticas e direitos que são nucleares para o desenvolvimento social, a despeito de suas particularidades em termos de financiamento, abrangência, e setor, somente logram atingir objetivos se forem consideradas e implementadas conjugadamente, tendo como princípio a operacionalização a indivisibilidade dos direitos (CURITIBA; IPPUC; ISAE/FGV, p.81).

Há ainda no Plano o reconhecimento da intersectorialidade quando se propõe a modalidade de redes para a gestão do sistema de proteção social e de garantia de direitos, o qual possibilita a superação da fragmentação e superposição de ações, levando em conta não apenas a integração interna aos órgãos da prefeitura, mas também com a sociedade civil organizada.

De forma geral, e com este cenário das políticas nacionais e local (no caso de Curitiba), se observados as políticas, as legislações, os regulamentos, estes aprofundam a verticalização de cada setor, atuando sobre os seus nexos e complexidades internas. Pode-se dizer que os esforços até aqui empreendidos pelas políticas sociais estão fortemente vinculados à setorialização, ao aprofundamento de cada setor. Isto está representado nas estruturas organizacionais, como na trajetória que elas vêm traçando na construção dos seus "sistemas únicos", que têm por finalidade unificar e universalizar a oferta dos serviços e a garantia destes sob a ótica dos direitos estabelecidos e reconhecidos na Carta Magna; portanto, um avanço.

As políticas setoriais apresentam ou estão construindo seus desenhos únicos, que verticalizam nas necessidades específicas de cada uma. Encontram-se em níveis distintos de aprofundamento, apresentam previsões orçamentárias diferenciadas e assimétricas; as competências municipais possuem mais ou menos autonomia, segundo cada uma.

Apresentam um padrão de construção de cada política bastante próximo, Constituição Federal 1988, conferências nacionais, estaduais e municipais, criação de legislações específicas, construção de diretrizes, sistematização da política como um todo.

Sem exceção, se constituem a partir da noção de direito, da mesma forma reconhecem o Estado como responsável não exclusivo, mas preponderante na gestão de tais políticas e ainda pautam-se na recomendação de uma gestão democrática.

A intersectorialidade aparece como diretriz, como forma de gestão, como instrumento de gestão, mas está presente em todas as políticas como uma recomendação de construção em torno da gestão de políticas sociais.

Não se pode negar que cada setor tem sua autonomia própria e é necessário lidar com essa dualidade: como duo, não como oposição. Há um caráter duplo do fenômeno que, por um lado, acena para a necessidade de integração dos diversos setores e estes possuem uma autonomia que está intimamente ligada às especificidades de cada política.

Dessa forma, a possibilidade de intersectorialidade nos dias de hoje está intimamente voltada à relação entre os setores e não a uma fusão entre eles em termos de estrutura organizacional. O próprio conceito de intersectorialidade pode se apresentar como um exemplo de quão setorizado está o setor público, assim como a estrutura que fornece os serviços estabelecidos pelas políticas e que parece irá conviver por algum tempo. Quando a setorização estiver ultrapassada, se isso ocorrer, outros termos surgirão em substituição da noção de **intersectorialidade**. Porém hoje essa noção pressupõe setores e a construção/fortalecimento de relações entre eles.

Este capítulo prepara para a discussão do próximo, que se deterá em distinguir uma unidade de observação, que se caracteriza por ser de gestão municipal e estatal, com foco na prática de gestão intersectorial com recorte na área social. Este recorte está embasado pelo plano setorial de desenvolvimento social do Município de Curitiba, como parte integrante do Plano Diretor da Cidade, que trata dos setores de saúde, educação, segurança alimentar, ação social, cultura e esporte e lazer tratado acima. Portanto, este trabalho se propõe a pesquisar uma das divisões administrativas de gestão da Prefeitura Municipal de Curitiba: a Administração Regional CIC.

3 GESTÃO SOCIAL INTERSETORIAL NA REGIONAL CIC EM CURITIBA-PR

Este capítulo versará sobre as bases territoriais da administração regional escolhida, bem como, a metodologia utilizada para o presente estudo. Ao mesmo tempo, procurar-se-á caracterizar a gestão municipal a partir do ordenamento e reordenamento das políticas da área social. Destacará as principais ações da gestão municipal relacionados com intersectorialidade que influenciaram as políticas sociais, a regionalização administrativa da cidade e os ajustes territoriais, os quais culminaram no recorte regional que inclui a Administração Regional CIC. Propõe-se aqui uma breve caracterização dos bairros que compõe o território em questão centrada em sua ocupação, a qual se caracteriza basicamente por intervenções na área habitacional de interesse social e incentivos para a instalação do pólo industrial da cidade.

3.1 BASE TERRITORIAL - O MUNICÍPIO DE CURITIBA E A ADMINISTRAÇÃO REGIONAL CIC NA GESTÃO SOCIAL

A cidade de Curitiba é reconhecida mundialmente pelo planejamento urbano contínuo. O município tem Plano Diretor atuante desde 1966, o qual é atualizado constantemente pelo IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). A atualização mais recente teve seu processo iniciado em 2004, ano da promulgação da Lei do Plano Diretor¹⁵ (Lei Municipal n.º 11.266 de 16 de dezembro de 2004), motivado pela adequação deste aos preceitos do Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257/01. No relatório elaborado em 2008 por técnicos do IPPUC, intitulado *Planos Setoriais*, observa-se que:

Em 2004, os governantes de Curitiba buscaram dar maior agilidade ao diálogo com os demais entes federativos e com os municípios da sua região. Partindo de uma série de consultas à sociedade local, instituíram metas

¹⁵ As Leis e Decretos Municipais utilizados como fontes nessa pesquisa constam no seguinte endereço: www.leismunicipais.com.br.

imediatas nessa lei para se adequar o Plano Diretor local ao Estatuto da Cidade. Assim, foram propostas, as disposições transitórias da Lei 11.266 – artigo 88, seis Planos Setoriais que viessem a aprofundar os fundamentos das políticas públicas de maior importância estratégica, tanto para o município como para a Região Metropolitana (CURITIBA, 2008, p.7).

Destaca-se, dessa forma, o avanço de inclusão dos seis planos setoriais no Plano Diretor da Cidade – Mobilidade urbana e transporte integrado; Habitação; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento social; Segurança pública e defesa social e Controle ambiental e desenvolvimento sustentável. Cada um desses planos congrega várias áreas afins e não raro apresentam programas, projetos e ações que dizem respeito às diversas políticas públicas.

Salienta-se, para este trabalho o Plano Setorial de Desenvolvimento Social que congrega as políticas de Ação social, Educação, Saúde, Cultura, Segurança Alimentar e Esporte e Lazer.

Aspectos atinentes à Habitação de Interesse Social, bem como Segurança Pública e Defesa Social, que poderiam fazer parte desse rol ganham, como visto acima, plano próprio devido às especificidades e complexidades no interior de tais políticas, bem como por força de lei.

Os seis planos setoriais pretendem um entrecruzamento entre si, bem como com os planos regionais (planos referentes às áreas das Administrações Regionais, propostos a partir do diagnóstico "A regional desejada", que será explorado adiante), obedecendo ao desenho administrativo da cidade, que conta hoje com nove administrações regionais, numa estratégia de integração de todas as políticas.

Para a gestão da cidade, caminham juntos movimentos realizados em torno da gestão urbana, que tem como protagonista o IPPUC, e movimentos em torno da gestão municipal, que tem por finalidade a melhoria da capacidade de governo, em que o protagonista é o IMAP (Instituto Municipal de Administração Pública).

Tais Institutos Municipais, na atualidade, têm um trabalho de interface e são bastante próximos, pois movimentos são desencadeados sob coordenação conjunta dos dois órgãos e participação direta das secretarias e órgãos que compõem a estrutura da Prefeitura Municipal de Curitiba e com as Regionais Administrativas.

É possível detectar e vale destacar para esta pesquisa alguns marcos ou movimentos ocorridos na Prefeitura que de uma forma ou outra têm influência no modelo de gestão adotado pela administração da cidade, bem como a relação com a

setorização/intersetorialidade das políticas da área social, tentando absorver aspectos e características específicas para o caso de Curitiba. Para tal, abordam-se três aspectos: o ordenamento das políticas da área social com status de secretaria; os movimentos da gestão municipal e intersectorialidade relacionados com tais políticas e por último a regionalização administrativa da cidade e a Administração Regional CIC.

3.1.1 O ordenamento das políticas da área social em questão ganham status de Secretarias Municipais

Em 1986, dois anos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, há na Prefeitura Municipal de Curitiba uma reestruturação administrativa. Até então, as ações de saúde, ação social, estavam sob a coordenação do DDS (Departamento de Desenvolvimento Social), a educação do Departamento de Educação e o Abastecimento pela divisão da Diretoria dos Serviços Públicos especiais do Departamento de Serviços de Utilidade Pública. Pela Lei n.º 6.817/1986 tais ações passam a ser coordenadas por Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, de Educação, de Saúde e de Abastecimento.

A Fundação Cultural de Curitiba data de 1973, criada pela Lei n.º 4.545 do mesmo ano, e a de Esporte e Lazer só foi criada no ano de 1995, em princípio como secretaria extraordinária e passa a ser ordinária pela Lei n.º 8.696/1995. Na Lei n.º 6.817/1986 consta uma Fundação do Esporte Amador (FEA), que não comparece em outras leis ou documentos.

Vale também ressaltar que em 1965, pela Lei n.º 2.585, foi instituída a FREI (Fundação de Recuperação do Indigente)¹⁶, que aparece na Lei 6817/1986 com a denominação de Fundação Rural de Educação e Integração e que em 1993 irá se transformar em FAS (Fundação de Ação Social), pela Lei n.º 8155.

¹⁶ A mudança no nome, sem alteração da sigla suscita uma mudança de visão de recuperação para educação e integração numa suposta tentativa de superar a visão higienista que marcou época nas décadas de 40 a 70. Consta no artigo 1.º da Lei n.º 2.585: "destinada a dar assistência e possibilidades de recuperação aos pobres e desajustados sociais que perambulam pela cidade"

Na Lei n.º 7.671/1991¹⁷ – três anos após a promulgação da CF 1988 –, que dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo de Curitiba, altera as leis n.º 4.545/73, n.º 2.660/65, n.º 2.188/62, n.º 2.347/63, n.º 2.585/65, bem como revoga a Lei n.º 6.817/86. Não mais comparece a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, igualmente a Fundação de Esporte Amador, mas já está presente a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, que só foi instituída, como visto anteriormente, quatro anos depois.

A Secretaria Municipal da Criança é criada pela Lei n.º 7.671/1991 e extinta pela Lei n.º 10.644/2003, suas atribuições foram repassadas à Fundação de Ação Social e à Secretaria Municipal da Educação.

Passam a ser da Fundação de ação Social – FAS todas as competências e atribuições relacionadas à política de atenção à criança e adolescente previstas no art. 24 da Lei n.º 7.671, de 10 de junho de 1991 e suas alterações, com exceção das unidades educacionais que passam a ser vinculadas à Secretaria Municipal da Educação, nos termos da nova redação do inciso III, do art.21, da Lei 7.671, de 10 de junho de 1991, dada pelo art. 5.º desta lei, conforme regulamentação específica.

Dessa forma, influenciada fortemente pelo movimento da sociedade brasileira em torno da Constituinte e da CF 88, a organização administrativa da cidade passa por adequações significativas nas décadas de 1980 e 1990. Vale lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069, foi promulgado em 13 de julho de 1990, fruto de intensa mobilização de setores organizados da sociedade e em menos de um ano depois se tem a criação da Secretaria Municipal da Criança, como citado acima (esta já havia sido proposta em 1986, como Secretaria Municipal do Menor, mas fora vetada).

É possível afirmar que tal estrutura promove uma base concreta para a municipalização das políticas sociais em questão nesta pesquisa, pois Curitiba se prepara e assume seu papel como poder local, firmando sua autonomia, ao menos administrativa, com relação ao Estado do Paraná e à União.

¹⁷ A Lei n.º 7.671/1991 trata da estrutura e funcionamento da Prefeitura Municipal de Curitiba. Pode ser considerada um compêndio de cerca de 40 Leis que foram introduzidas na medida do intenso movimento que se deu de 1991 até 2008 com a criação da Secretaria Antidrogas Municipal.

Assim, o aporte jurídico e os movimentos da sociedade podem criar sim condições de mudanças significativas. No caso de Curitiba, foco desta pesquisa, isso fica demonstrado no movimento concreto de estruturação e reestruturação das secretarias/órgãos da Prefeitura. Movimento este que certamente atinge a população tendo em vista que são secretarias fins e representam uma complexificação do atendimento, visto que apenas estruturas departamentais não eram mais suficientes para as demandas em curso. Por outro lado, isso também não significa necessariamente a garantia de efetivação das políticas sociais como direito universal na cidade, mas um passo concreto e importante para um atendimento mais especializado aos cidadãos.

Outro movimento importante é a descentralização administrativa interna à cidade ou intramunicipal que se dá pela estratégia de regionalização da cidade, que ocorre em princípio com as questões referentes à infraestrutura urbana para em seguida incorporar outras políticas, inclusive as sociais.

3.1.2 Os movimentos da gestão municipal e a intersetorialidade na gestão das políticas sociais

Vale destacar para este trabalho alguns dos movimentos desencadeados pelo IMAP em relação à busca da melhoria da qualidade da gestão municipal. Estes podem ser considerados marcos que influenciaram a adoção do modelo de gestão municipal e a adoção da estratégia de intersetorialidade.

Entre os anos de 1997 a 2000, houve uma busca incessante por inovação na área de gestão com a introdução de preceitos como a responsabilidade institucional, busca pela transparência da atuação das Secretarias/órgãos da PMC. Estes desencadearam ações concretas como o mapeamento para a melhoria dos processos internos, adoção de ferramentas de planejamento estratégico como a arquitetura estratégica, o PES (Planejamento Estratégico Situacional), MS Project que se configura numa ferramenta de gestão de projetos aplicados para todas as instituições que compõem a gestão municipal (CURITIBA, 2000b).

Em 1999, houve um grande movimento, denominado *Decidindo Curitiba*, que se configura num diagnóstico global/local da cidade, considerando os aspectos: socioeconômico, urbanístico ambiental, legal-fiscal e relações com a sociedade. Este processo envolveu um significativo número de 900 representantes de todas as secretarias e se caracterizou por ser integrado e territorializado. Portanto, levando em conta a cidade como um todo e as características específicas de cada local.

No ano de 2000, fruto de amplos debates internos e influenciado pelos movimentos nacionais da reforma administrativa do Estado, que traz em seu bojo a gestão gerencial, delinea-se e é sistematizado o Modelo de Gestão Curitiba (2000a), que tem como fundamento cinco características: estratégica, compartilhada, descentralizada, intersetorial e voltada para resultados que integram um ciclo interdependente e complementar do pensar, agir e avaliar.

Para cada característica foi elaborado um conceito, apresentado a seguir:

- *Estratégica*: é um processo contínuo e sistemático de direcionar a organização para atingir sua missão, na perspectiva de uma visão de futuro;
- *Compartilhada*: estabelecimento de parcerias, corresponsabilidade na gestão de programas e projetos e ampliação dos canais de comunicação entre o poder público e a sociedade;
- *Descentralizada*: aproximação da administração pública com a população possibilitando maior conhecimento das suas necessidades e demandas, visando à agilização e melhoria das respostas;
- *Intersetorial*: prática de planejamento, ação e avaliação multissetorial e integrada, com um trabalho articulado de todas as secretarias e órgãos da PMC (considerando o cidadão em sua totalidade, com necessidades individuais e coletivas);
- *Voltada para resultados*: foco na gestão em resultados, tanto internos quanto externos. Trata do grau em que se atinge os objetivos e metas traçadas – eficácia; melhor relação custo-benefício possível – eficiência; e do impacto das ações na comunidade - efetividade (CURITIBA, 2000a, p.14-22).

No período compreendido entre os anos de 1998 e 2002 foram desencadeados dois movimentos fortemente voltados para a gestão da área social, "Aperfeiçoamento da ação integrada da PMC nos territórios priorizados" (CURITIBA, 2002b) e o "Modelo Curitiba de Colaboração – MCC" (CURITIBA, 2002a).

O primeiro pode ser considerado um desdobramento do Decidindo Curitiba, cuja verticalização se deu pela delimitação de áreas concentradoras de risco social. A priorização desses territórios ocorreu com o intuito de criar ou potencializar ações integradas entre os diversos órgãos para obtenção de resultados de impacto positivo. Este processo foi realizado pelas equipes integrantes das administrações regionais, portanto, um envolvimento intersetorial e regionalizado nesse planejamento e nas ações que dele resultaram (CURITIBA, 2002b).

O Modelo Curitiba de Colaboração que se configura como uma metodologia para o trabalho com a comunidade, foi fruto de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Curitiba, o Grupo de Estudos do Terceiro Setor - GETS e a United Way of Canadá – Centraide Canadá – UWC-CC. Essa parceria teve como principal interlocutor a Pastoral da Criança, integrante do GETS.

Quadro 1 - Modelo Curitiba de colaboração

ANO	PRINCIPAIS ARTICULAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DA METODOLOGIA
1998	Contato da Pastoral da Criança com a Prefeitura
1999	Seminário que definiu a missão, os objetivos e o território da Administração Regional Cajuru para implantação ⁽¹⁾ . Reuniões com lideranças comunitárias – informar a metodologia, conhecer os líderes e levantar as expectativas da comunidade.
2000	Seminário 2 que avalia e redefine a missão ⁽²⁾ a partir das experiências do ano anterior. Criação do primeiro Grupo de Colaboração Local. Criação de grupos de trabalhos temáticos. Intenso processo de disseminação do Modelo na Regional Cajuru.
2001	Seminário 3 que remete à prática dos princípios da colaboração para efetuar mudanças concretas. Inclusão da metodologia no Projeto "Operação Cajuru" ⁽³⁾ . Criação dos Grupos de Colaboração da Operação Cajuru – formados por representantes da PMC e da comunidade.
2002	Sistematização da experiência com a publicação denominada Modelo Colaborativo: experiências e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba.
2002/2003	Disseminação do Modelo com capacitação em todas as Administrações Regionais – multiplicadores e articuladores.
2004	Administração de Oficinas do Modelo em 64 escolas integrantes do "Projeto Escola Participativa".

Fonte: Elaborado pela autora com base em CURITIBA (2002a)

- (1) Missão: "colocar em movimento o poder de transformação das pessoas e da comunidade para que elas possam gerar sua própria mudança". Objetivos: envolver a comunidade, envolver os três setores (estado, empresariado e sociedade civil, estimular a geração de renda e promover o desenvolvimento de lideranças.
- (2) Missão: "mobilizar o poder transformador das pessoas para que sejam geradoras de mudanças na comunidade".
- (3) Trata-se de um projeto iniciado em 2000, com foco na Área de Preservação ambiental do Rio Iguaçu, no bairro Cajuru. Este projeto teve recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e seus eixos de atuação situados na integração urbana, meio ambiente, habitação e desenvolvimento econômico e social.

Dentre os movimentos de gestão municipal que se caracterizam por ações que compreendem um tempo determinado, é importante considerar que desde 1997 há capacitação gerencial, porém se caracterizam por ações esporádicas e os números mais significativos de ações desse tópico focavam os planos de governo. A partir de 2006, as ações do Desenvolvimento Gerencial passam a ser sistemáticas

e a envolver um número maior de gestores com temas relacionados ao modelo de gestão gerencial. Neste mesmo ano iniciam-se quatro turmas de curso Pós-médio em Gestão Pública, com ingresso por adesão dos servidores. Em 2007, mais de 1.500 servidores iniciam Curso Superior de Tecnologia em temas que envolvem gestão; destes, 647 servidores em Gestão Pública. Em 2008 iniciaram 10 novas turmas de Tecnologia em Gestão Pública para 500 servidores e 178 tiveram acesso à Pós-graduação¹⁸.

Tais ações em seu conjunto objetivam uma profissionalização cada vez maior dos serviços ofertados pela Prefeitura Municipal de Curitiba e acabam por proporcionar uma maior responsabilidade com os temas de gestão.

Dessa forma, temas como modelo de gestão gerencial, intersectorialidade, territorialidade, descentralização/regionalização estão presentes há mais de 10 anos nos movimentos ocorridos em torno da gestão e que vão agregando novos conhecimentos e novos jeitos de fazer. São processos cumulativos, não poderíamos dizer evolutivos, por vezes não contínuos, mas processos fortes que marcaram a gestão nesse período. Tais movimentos trouxeram experiências concretas vividas pelos profissionais os quais fazem parte do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Curitiba e que, no conjunto, trazem aprendizados positivos, permitem a troca de experiências e aproximam diversas áreas e setores. A gestão gerencial, a regionalização, a divisão por territórios, a estratégia de intersectorialidade são processos que permanecem e caracterizam a gestão pública da cidade.

3.1.3 A regionalização administrativa da cidade

Em paralelo a esses movimentos, há também um reordenamento organizacional/territorial, que se caracteriza por sua continuidade e seus processos de adequações contínuas. Em 1986, a Lei n.º 8.617 dispõe, também, sobre a Secretaria Municipal das Administrações Regionais a qual seria responsável pela supervisão e coordenação das Administrações Regionais que estavam para ser criadas. Suas principais atividades:

¹⁸ Os cursos de Pós-Médio, Superior e Pós-Graduação, são fruto de convênios do IMAP com Instituições de Ensino Superior.

Execução de obras e serviços públicos, por administração direta, nas respectivas Administrações Regionais; execução de atividades industriais produtores de insumos para obras e edificações; discussão com a comunidade organizada para estabelecer as prioridades da região e a execução da verba orçamentária específica da Administração Regional; apresentação de dados e soluções para o planejamento integrado; elaboração do relatório anual de atividades e da proposta orçamentária da Secretaria (CURITIBA, 1986).

Por meio do Decreto n.º 41 de janeiro de 1986 foram criadas as chamadas Freguesias, composta por oito regionais.

Peyerl (2005) identifica momentos importantes do planejamento urbano que vieram a culminar nas hoje chamadas Administrações Regionais ou Ruas da Cidadania:

Movimentos que influenciaram na regionalização administrativa da cidade e suas intervenções posteriores:

Quadro 2 - Movimentos da regionalização administrativa da Cidade de Curitiba

ANO	PLANO/ PROJETO / DECRETO	PRODUTO OU AÇÃO
1960	Plano Agache	Institui 52 Unidades de Vizinhança
1964	Plano Preliminar de Urbanismo	Institui os Pólos Regionais Urbanos
1966	Plano Diretor Projetos CURA	Eixos estruturais da Cidade Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada
Década de 70	Plano Diretor	Divisão em regiões para implantação de infra estrutura básica e equipamentos sociais
1975	Plano Diretor	Divisão do Município em 75 bairros - IBGE
1985	PMDU – Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Plano de Desenvolvimento do Bairro	Ativação dos centros secundários, com o intuito de diminuir a polarização do centro
1986	Decretos Municipais 41 e 142 que respectivamente cria e estabelece a divisão da cidade	Divisão em nove Administrações Regionais: Matriz, Boqueirão, Cajuru, Bacacheri, Santa Felicidade, Campo Comprido, Portão, Pinheirinho e Umbará.
1989	Decreto Municipal 436 de 11 de setembro de 1989.	Divisão em seis Administrações Regionais: Matriz, Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho Boqueirão, Boa Vista – Não comparecem Bacacheri, Campo Comprido e Umbará
1993	Decreto Municipal 583 de 04 de junho.	Divisão em sete Administrações Regionais: Matriz Boqueirão, Cajuru, Boa Vista, Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho – retorno Cajuru.
1997	Decreto Municipal 336 de 05 de fevereiro.	Divisão em oito Administrações Regionais: Matriz Boqueirão, Cajuru, Boa Vista, Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho e Bairro Novo – inclusão deste último.
2005	Decreto Municipal de 665 de 29 de março.	Divisão em nove Administrações Regionais: Matriz Boqueirão, Cajuru, Boa Vista, Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho e Bairro Novo, CIC ⁽¹⁾ – inclusão deste último.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Peyerl (2005) e nos respectivos decretos municipais

(1) Não há referência em todos os decretos sobre os motivos para as modificações de inclusão ou exclusão de bairros das respectivas Administrações Regionais, inclusive com extinção e criação de algumas como mostra o quadro, no entanto, o decreto 583/1993 relaciona algumas questões referentes, como exemplo: compatibilizar áreas com as estruturas regionalizadas; conciliar divisas de bairros ou setores censitários; integrar serviços das diversas secretarias, questões também citadas por Peyerl (2005).

Segundo Peyerl (2005, p.27), alguns pressupostos iniciais foram adotados para a divisão e delimitação do território das regionais:

Possuir pelo menos um eixo de desenvolvimento consolidado pelo Plano Diretor; perfil demográfico com tendência a homogeneização; consolidar certo grau de autonomia econômica em relação ao centro da cidade, particularmente na oferta de empregos e de geração de renda; características sócio econômicas semelhantes.

Cinco anos após essa divisão, com a Lei n.º 7.671/91 criam-se instâncias administrativas regionalizadas, onde são descentralizadas as ações das Secretarias de Saúde/Educação/Criança/Ação social/Abastecimento/Esporte e Lazer e Cultura – núcleos setoriais para as quatro primeiras e gerências para as demais.

Com isso, há uma mudança em relação aos primeiros anos de funcionamento que teve seu foco exclusivo na atuação diante de questões de obras e infraestrutura urbana. No entanto, essa foi uma relação complexa, pois, havia os distritos, responsáveis por obras que já atuavam descentralizadamente, as necessidades dos bairros apontavam para a criação de infraestrutura urbana, o Plano Diretor tinha sua dimensão mais fortemente calcada num plano físico territorial.

Peyerl (2005) aponta que uma das dificuldades para essa descentralização da área social foi em relação à compatibilização dos mapas dos diversos setores. Cada setor havia estabelecido divisões físicas diferenciadas, a compatibilização tornou-se impossível para o primeiro desenho das Administrações Regionais, o que veio a ocorrer na terceira adequação, em 1993.

Essa dificuldade não é uma prerrogativa da gestão da cidade de Curitiba, como observa Koga (2003, p.225):

Não raro se encontram municípios onde cada setor ou órgão da Prefeitura Municipal ou de outras esferas governamentais e não governamentais possui diferentes formas de divisão territorial. Ou seja, cada organização ou setor estabelece um código de leitura a respeito do mesmo território, dificultando ou impossibilitando o cruzamento de informações sobre o mesmo

Com relação à base cartográfica comum de uma cidade, a exemplo de Curitiba, com a divisão da cidade em 75 bairros em 1975 a qual permanece até hoje, Koga (2003) observa que há dois importantes ganhos para o planejamento da cidade. O primeiro refere-se ao estímulo de utilização comum entre os diversos setores,

tanto do governo como da sociedade civil; o segundo, ao acesso a dados produzidos em especial pelo IBGE em consonância com tal divisão.

Essa base territorial permite também a construção ou priorização de políticas públicas territorializadas que já são consideradas um avanço, mas em especial territoriais.

Koga utiliza a distinção de Michel Autès para diferenciar uma e outra. As políticas territorializadas seriam aquelas administradas descentralizadamente, partem do centro para os territórios, e as territoriais o lugar é o próprio centro; são políticas geradas no e para o território "são aquelas capazes de elaborar fórmulas inéditas de gestão do vínculo social" (KOGA, 2003, p.228).

Desta forma território passa a ser sujeito como gerador de políticas mais ajustadas às necessidades, cultura, modos de vida, de interação social, historicidade de cada lugar.

Essa proposição em princípio parece ser a ideal para a gestão social. No entanto, Koga (2003), a partir de teóricos que estudam as práticas das políticas sociais, que têm como base a perspectiva territorial, em especial nos países europeus como Michel Autès, Patrick Hassenteufel e Claudine Offredi, alerta para alguns riscos desse tipo de sistema ou prática.

Quadro 3 - Riscos e vantagens para a prática de políticas territoriais

VANTAGENS	RISCOS
▪ Aproximação com a população, suas necessidades e desejos; ▪ Possibilidade de inovação com a criação de novas formas de gestão; ▪ Possibilidade de intersetorialidade territorial; ▪ Partir do pressuposto da vocação do local, de seus potenciais geradores (transportando a estratégia do setor econômico); ▪ Possibilidade de participação dos sujeitos locais; ▪ Ter como ponto de partida uma estratégia comum para todos os setores ▪ Superação da visão segmentada.	▪ Distanciamento entre territórios ricos e pobres, reforçando desigualdades; ▪ Perigo de causar uma demanda em termos financeiros inexistente, desequilibrando as finanças. Fato que suscitaria uma recentralização com fins de controle; ▪ Falta de capacidade de efetivação das políticas na produção da ação – ligado a falta de recursos humanos; ▪ Não ocorrer a intersetorialidade e cada política realize seu desenho em função de sua própria lógica.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Koga (2003)

Segundo Reis e Pires (2007, p.35), a base física é apenas uma das dimensões do território,

Os territórios são mais do que simples base física, eles são a síntese das várias dimensões estratégicas do desenvolvimento: a social, em particular no que concerne à inclusão e à redução das disparidades sociais; a econômica, em que os aspectos ligados à inovação e ao conhecimento ganham preponderância; a dimensão ambiental, fundamental do ponto de vista da sustentabilidade e solidariedade inter-geracional; a dimensão democrática, procurando garantir uma participação crescente dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito.

Dessa forma, estabelecer recortes territoriais se configura numa tarefa complexa. Cada política pode ter uma escala mais apropriada para sua gestão. Um recorte que tenha como referência a escala das bacias hidrográficas pode ser muito útil para gestão de recursos hídricos, mas o seria para outras escalas de trabalho, emprego, saúde, ação social? No entanto, o esforço para manter referenciais comuns torna-se cada vez mais fundamental para a gestão do território.

A concepção de território adotada para este trabalho é a de Souza (2000, p.81), na qual a noção de território não se limita à escala nacional,

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex., uma rua) à internacional (p. ex., a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN); territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica.

Segundo Santos e Silveira (2001, p.248),

As configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos. As configurações territoriais são apenas condições. Sua atualidade, isto é, sua significação real, advém das ações realizadas sobre elas.

Tais movimentos considerados nos tópicos trabalhados favorecem a consolidação de uma cultura de gestão gerencial, com adoção de instrumentais, ferramentas, metodologias com características adaptadas à gestão da Prefeitura Municipal de Curitiba. Em decorrência, a ação de Aperfeiçoamento das Administrações Regionais estaria fortemente influenciada, por pelo menos 15 anos, pela descentralização e intersectorialidade que se impõem como características fundamentais na criação da Administração Regional CIC (Cidade Industrial de Curitiba).

Interessante observar que o movimento de criação das secretarias setoriais específicas e o início da regionalização em Curitiba se dão às vésperas da Constituição Federal 1988, dois anos antes, num período de intenso debate e a desconcentração das políticas sociais, logo em seguida, em 1991. O que se observa em Curitiba é uma desconcentração das políticas sociais, com priorizações conforme o território, onde as políticas setoriais possuem núcleos para a sua gestão no interior das

Administrações Regionais. Dessa forma, é possível afirmar que as políticas sociais na Cidade de Curitiba são territorializadas. O que não quer dizer que não existam ações ou projetos que são específicos de uma regional, ou mesmo de um setor integrante de uma regional, o exemplo do Mercado Municipal na Matriz e do Projeto Lavoura¹⁹ em determinadas áreas da cidade (ver Anexo A).

No período compreendido entre 1997 e 2005 permaneceu uma divisão em oito Administrações Regionais: Matriz Boqueirão, Cajuru, Boa Vista, Santa Felicidade, Portão, Pinheirinho e Bairro Novo. A região do bairro chamado CIC (Cidade Industrial de Curitiba) era atendida por quatro administrações regionais: Pinheirinho, Santa Felicidade, Portão e Bairro Novo. Na tentativa de compatibilizar áreas com uma estrutura de serviços disponibilizados pelas administrações regionais e propiciar a essa região um serviço mais próximo, foi implantada a Administração Regional CIC. De acordo com Peyerl (2005), esse novo recorte com a criação de mais uma Administração Regional foi fruto de reivindicações populares e empresariais (PEYERL, 2005, p.28). Esta área faz parte da história econômica da cidade, representa uma área conhecida da população, já que, como veremos no próximo item, a região teve sua ocupação fortemente influenciada por intervenções públicas das três esferas de governo na área de industrialização e moradia popular. Os bairros Riviera, Augusta e São Miguel, que integram juntamente com o bairro CIC o recorte territorial atendido pela Administração Regional recém-criada, foram incorporados pela proximidade e por apresentarem características comuns, como será demonstrado no próximo item.

3.1.4 A ocupação do território e a Administração Regional CIC

Apresentam-se aqui algumas informações relevantes, as quais apontam para variáveis centrais nesta análise. Em primeiro lugar, deve ser ressaltado que este território, da forma como se constitui hoje, é fruto de intensas intervenções de planejamento público, as quais, como se verá adiante, levaram à criação, num primeiro momento, de

¹⁹ Constituído de pequenas propriedades com produção de hortaliças e lavouras, exploradas como agricultura de subsistência ou como forma de obtenção de renda extra. A produção é comercializada na própria comunidade e em pequenos comércios.

unidades habitacionais formadas por populações retiradas de favelas que se encontravam no centro da cidade. Num segundo momento, a intervenção estatal produziu a alocação de indústrias nesse território, à medida que se engendrava uma política de desenvolvimento econômico para a Cidade de Curitiba. Em segundo lugar, como também se verá adiante, os problemas centrais do território aqui considerado advêm, em alguma medida, de suas *externalidades*, isto é, de aspectos não previstos nos planos iniciais. Assim sendo, a ocupação e criação do território hoje compreendido pelo bairro CIC obedecem a uma lógica mais ampla, uma vez que, conforme Peyerl (2005, p.11), a ocupação de áreas periféricas, na cidade de Curitiba estava ligada à ação pública planejada.

Até a década de 1960 o território aqui em questão era uma região de colônias de imigrantes, com chácaras e fazendas, caracterizado por atividades agrícolas. Nele predominavam pessoas vinculadas à imigração polonesa, as quais haviam fundado a Colônia Dom Augusto (1876), a Colônia Rivière (1877) e a Colônia Santo Inácio (1876). A partir do final da década de 1960 a região conhecida como Prado de São Sebastião se transformaria rapidamente. O primeiro conjunto habitacional do que mais tarde veio ser conhecido oficialmente como Cidade Industrial de Curitiba (CIC), Vila Nossa Senhora da Luz, é, ao mesmo tempo, a primeira intervenção levada a efeito pela COHAB-Curitiba. Nela foram construídas 2.100 casas, as quais foram efetivamente ocupadas entre anos de 1966 e 1967 (BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS, 2006). Tal ação estava ligada à "Operação Desfavelamento de Curitiba". Na época, esta era região de difícil acesso, distante da "cidade", e que necessitava de infraestrutura – luz, água, telefone, transporte e equipamentos urbanos. No entanto, já estava previsto pelo Plano Diretor que o setor industrial da cidade seria transferido do Bairro Rebouças, onde se concentrava desde 1943, para o que seria oficializado como o bairro CIC (Cidade Industrial de Curitiba).

A Cidade Industrial de Curitiba foi concebida como o motor do desenvolvimento industrial do município e como uma área urbana provida de todos os serviços necessários. Concebida em 1973, ainda como projeto, foi resultado de convênio entre a URBS (Urbanização de Curitiba S.A) e o governo do Estado do Paraná, que ficou com a responsabilidade de dotar a área de serviços básicos de energia elétrica, abastecimentos de água, telefonia. A CIC teve seu crescimento bastante acelerado, não só nas áreas destinadas à localização de indústrias, mas também, e talvez

sobretudo, nas zonas de habitação, e tornar-se-ia em apenas três décadas o bairro mais populoso da cidade. O quadro a seguir expressa em números absolutos o crescimento da população da Cidade de Curitiba, do bairro CIC e sua posição relativa aos outros bairros:

Quadro 4 - Evolução da população de Curitiba e do Bairro CIC e posição relativa diante de outros bairros em número de habitantes - 1970 - 2000

ANOS	POPULAÇÃO DA CIDADE DE CURITIBA	NÚMERO DE HABITANTES DO BAIRRO CIC	POSIÇÃO RELATIVA DIANTE DE OUTROS BAIRROS
1970	609.026	21.973	5.º lugar
1980	1.024.980	45.904	2.º lugar
1991	1.315.035	116.001	1.º lugar
1996	1.476.253	150.985	1. lugar
2000	1.587.315	157.461	1.º lugar

Fonte: Mapa evolução dos bairros mais populosos de Curitiba – 1970 a 2000 (Anexo B) e IPPUC/Banco de Dados - População e Taxas de Crescimento Anual de Curitiba, Região Metropolitana com e sem Curitiba, Paraná e Brasil entre os Anos_1970,1980, 1991, 1996 e 2000

Em 1972 a Lei Municipal n.º 4.471 dispôs sobre os estímulos à industrialização em Curitiba. Tais estímulos pertencem à ordem tributária e econômica e à ordem imobiliária, financeira e física. No que diz respeito à primeira, conforme seu artigo 2.º, prevê-se a isenção de imposto e subvenções concedidos pelo prazo de até 10 anos para as empresas instaladas. Por seu turno, os estímulos vinculados à ordem imobiliária, financeira e física acenam para doação, venda ou concessão de uso de bens imóveis, serviços de infraestrutura e estudos de viabilidade dos empreendimentos industriais. Em 1975, apenas dois anos após sua concepção em forma de projeto, se dá a inauguração efetiva da Cidade Industrial de Curitiba, a qual fora oficializada pelo Decreto n.º 774 do mesmo ano. As primeiras indústrias a instalarem-se no local foram a multinacional Siemens Telecomunicações e a Plastipar, empresa cujo capital parece ter natureza local. As indústrias que se encontravam no Bairro Rebouças foram transferidas ao longo dos anos subsequentes para o território aqui em questão (IPPUC, 2003, p.29). Este atualmente conta com 880 indústrias

O total de unidades de moradia entregues pelo poder público à população da região entre os anos de 1967 a 2006 – quatro décadas – foi de 31.189 unidades. O que significa em dados brutos que 109.161 dos 172.327 habitantes que viviam na

região em 2006²⁰, ou 63% deles, moravam em locais que tiveram algum tipo de intervenção governamental, considerando que o percentual de pessoas por domicílio nesta região é de 3,5. O início do processo de habitação popular se dá no final da década de 1960 com a implantação de um conjunto com 2.100 casas. No final da década de 1970 foram entregues 830 casas. Na década de 1980 se introduzem na CIC as construções verticais para habitação popular. São entregues à população, então, 5.272 apartamentos, além de 1.089 casas e 3.632 lotes, com um total de 9.993 unidades. Portanto, a partir da década de 1980 nota-se claramente um amplo predomínio da construção de apartamentos, os quais perfazem 52,7% do total de imóveis, seguido de lotes, com 36,3%, e casas, que perfazem apenas 11% do conjunto de imóveis. Na década de 1990 foram entregues à população 2.208 apartamentos, 2.033 casas e 10.216 lotes, com um total de 14.457 unidades. Diferentemente das décadas precedentes, nota-se neste amplo predomínio de lotes, que perfazem com 70,7% do total de imóveis disponibilizados, contra 15,2% de apartamentos e 14,1% de casas. Finalmente, entre 2000 e 2006 diminui enormemente a ação do poder público no bairro, por comparação às décadas anteriores. Ao longo desses anos foram entregues 612 apartamentos, 121 casas e 3.076 lotes, com um total de 3.809 unidades. A tendência do predomínio da distribuição de lotes é evidenciada também nesse período, uma vez que estes perfazem o percentual de 80,7% dos imóveis disponibilizados, contra apenas 16,1% de apartamentos e 3,2% de casas (ver apêndice A).

Este quadro demonstra que, apesar de a década de 1990 apresentar o maior número de unidades, estas foram predominantemente de lotes, ao contrário das décadas anteriores. Seria este um sinal da crise fiscal e financeira do Estado, no interior da qual a União se retrai no setor de habitação, visto tratar-se de um setor considerado oneroso? Parece claro, no entanto, que a política habitacional retirou cada vez mais de sua responsabilidade a produção física das habitações, deixando às populações ali residentes e (ou) para ali deslocadas os ônus decorrentes da construção de imóveis.

Provavelmente a criação da Cidade Industrial de Curitiba e as inúmeras intervenções não só do setor de moradia e de incentivos para as indústrias, mas também

²⁰ Considere-se que o dado referente à população da Administração Regional CIC atinente ao ano de 2006 representa uma estimativa, a qual está sendo aqui utilizada apenas em decorrência de sua coadunação temporal com os dados sobre habitação. Prefere-se, contudo, na maior parte desse estudo, trabalhar com os dados originados do Censo IBGE 2000.

na área de infraestrutura, dotação de serviços básicos e implantação de equipamentos sociais e urbanos, os quais serão apresentados posteriormente, representou um atrativo significativo para determinadas populações migrantes que se instalaram no local. É conhecido que a revolução industrial provocou inúmeras mudanças no cenário das cidades, com uma revolução no modo de produção/trabalho que é uma categoria estruturante da sociedade. As relações sociais, econômicas, culturais e ambientais trouxeram consigo uma nova e diferenciada forma de ocupação do espaço nas cidades. Tais formas partiram, por longo período, de iniciativas independentes, resultando em necessidade de intervenção do Estado na adoção de políticas de planejamento urbano, pois causaram, segundo Benevolo (2001, p.567), "um ambiente desordenado e inabitável – que chamaremos de cidade liberal – é o resultado da superposição de muitas iniciativas públicas e particulares, não-reguladas e não-coordenadas".

Esse não seria o caso específico da CIC, se considerado em seu recorte, por mais que possa ser em outros locais da cidade, que como apresentado, estava sob controle do Plano Diretor, decretos, leis de incentivo e de convênios que envolviam as três esferas de governo para intervenção no local. No entanto, nos dias de hoje, um fluxo frenético de mudanças, trazem mais complexidade para a Gestão Urbana em especial nos grandes centros, que são consideradas cidades de referência de determinadas regiões, como Curitiba. Dessa forma, apesar dos prognósticos realizados, que previam tanto o adensamento das grandes cidades quanto os problemas advindos desse fenômeno, não foi possível evitá-los ou mesmo minimizá-los. O movimento social da realidade é por si só um grande desafio para o planejamento da cidade e para a gestão pública, em especial na área social. No entanto, o intuito do Plano Diretor que previa uma ocupação na periferia da cidade pode ser observado concretamente na CIC.

Por outro lado, as práticas de planejamento adotadas nas últimas décadas estavam permeadas por uma visão estadista de política urbana, marcada pelo autoritarismo do regime político e pela crença que o Estado financiaria o desenvolvimento urbano, fato este reconhecido no atual Plano de Desenvolvimento Econômico,

Quando analisados os pesados empreendimentos estatais federais então em gestação, bem como os gastos em obras de infra-estrutura no período correspondente a meados da década de 1960 até o início da década de 1980, conclui-se que a cidade de Curitiba obteve êxito em sua política de atração e promoção de investimentos (CURITIBA, 2007, p.8).

Porém o mesmo documento reconhece que para um novo projeto de Desenvolvimento Econômico, este pressuposto se apresenta completamente inviável e ultrapassado, uma vez que

Iniciativas do tipo Estado Empreendedor, concessão de vultuosos subsídios e/ou juros artificialmente reduzidos para a atração de grandes projetos industriais, dados os montantes envolvidos e o quadro fiscal do setor público, em suas esferas municipal, estadual e federal, estão fora de questão nos cenários a seguir projetados (CURITIBA, 2007, p.9).

Em suma, o território hoje que compreende a Administração Regional de Cidade Industrial de Curitiba é fruto de políticas de intervenção urbana e social que, por um lado, lograram êxito, já que as populações migrantes se instalaram não mais no centro da cidade, como reconhecem documentos produzidos a seu respeito, mas em outras localidades dentre elas a região da pesquisa. Mas, por outro lado, elas engendraram ao mesmo tempo problemas, decorrentes de um crescimento acelerado nos bairros, que têm se revelado um desafio considerável ao planejamento urbano e à prática da gestão municipal.

3.1.5 A Administração Regional CIC

O princípio de gestão baseado nas administrações regionais, como visto no tópico anterior, foi implantado no município de Curitiba em 1986. Desde então, apresentou distintas configurações territoriais, sendo reformulado sucessivamente em 1989, 1993, 1997 e 2005. A partir deste último ano o município em questão foi dividido em nove Administrações Regionais.

A Administração Regional CIC, criada em 2005, foi a última a ser implantada²¹, e serviu como um piloto para a realização do diagnóstico que aqui é utilizado como fonte. Esse trabalho foi denominado *A Regional Desejada* e teve como objetivo

²¹ Esta região era atendida até então pelas Administrações Regionais Portão, Santa Felicidade e Pinheirinho.

caracterizar a área da Administração Regional da CIC²². Esta caracterização foi realizada visando a quatro objetivos básicos: fomentar uma ação integrada dentro da área de abrangência; promover a hierarquização das ações; propiciar o monitoramento e medição do avanço das ações e, finalmente, melhorar os sistemas de acesso e atendimento às demandas da população. Em paralelo a esse diagnóstico, o IMAP realizou ações mirando o aperfeiçoamento das Administrações Regionais. Por meio delas, focaram-se o aprendizado de implantação e gestão de outras Administrações Regionais, e mediante estes conhecimentos formularam-se bases para a criação da Administração aqui em questão.

A Administração Regional CIC foi criada por meio do Decreto n.º 665, de 29 de março de 2005. Dia coincidente com o aniversário da cidade. Abrange os bairros CIC, Riviera, Augusta e São Miguel. Possui, conforme o Censo IBGE 2000, uma população de 166.393 habitantes, correspondente, pois, a uma cidade de grande porte²³. Entre 1996 e 2000, CIC, Augusta e São Miguel apresentaram alta taxa de crescimento populacional se comparado ao mesmo índice da cidade de Curitiba, que foi de 1,83%. Os dois primeiros bairros viram suas populações crescerem 3,51% entre aqueles anos, ao passo que o último revelou uma taxa de crescimento bem maior, na ordem de 14,12%. O bairro São Miguel se localiza em área de preservação ambiental e, no entanto, apresenta alta taxa de crescimento populacional. Além disso, a população possui renda inferior a 3 salários mínimos, também ocorrendo ali altos níveis de desemprego, de desqualificação profissional e de emprego informal; problemas que não são passíveis de resolução por meio de políticas setorializadas. A exceção foi o bairro Riviera, que teve crescimento negativo de -1,65%.

O bairro CIC se constitui no mais populoso da cidade e apresenta alta taxa de densidade (36,30 hab./ha). Neste mesmo bairro a renda média do responsável pelo domicílio está abaixo de três salários mínimos. O uso do território é partilhado por indústrias, serviços, preservação e áreas habitacionais.

²² O mesmo diagnóstico foi realizado nas outras 8 Administrações Regionais entre 2005-2008 e culminou em Planos Regionais – disponíveis na biblioteca do IPPUC e no site do mesmo órgão www.ippuc.org.br.

²³ Segundo a divisão do IBGE: entende-se por município de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (PNAS, 2004, p.46).

Setor produtivo: o território que compõe a Administração Regional aqui considerada, mas em especial o Bairro CIC, possui, conforme dados constantes no relatório *A Regional Desejada*, de 2005, 4.885 empresas. Destas, 880 são indústrias, 1.864 são comércios, 1.379 destinam aos serviços e 762 desenvolvem outras atividades ligadas à geração de renda.

Moradia de interesse social: os conjuntos habitacionais são em número de 110 e, apesar de constantes intervenções na área de habitação, a região tem 11.823 domicílios em situação irregular e 55 áreas irregulares (destas 22 estavam até então em regularização). Enquanto o percentual de domicílios e áreas irregulares em Curitiba é de 12,17%, na CIC é de 28,04%.

Preservação ambiental: Possui uma área expressiva de preservação ambiental – a APA do Rio Passaúna –, cuja extensão é da ordem de 6,5 milhões de m², o que representa 1/3 das áreas de preservação da cidade. Em seu interior verificam-se ocupações irregulares e contaminação por detritos industriais e ligados à construção civil (IPPUC, 2005). Por outro lado, graças à especulação imobiliária, as populações mais vulneráveis tendem a ocupar áreas também vulneráveis, as quais, pela regulação do Estado e pela falta de valor financeiro, não interessam ao mercado. Dessa forma, há a necessidade de intervenção para que estas áreas sejam preservadas sem que a população incorra num processo de marginalização ou fique sem local de moradia.

Instituições da área social: Segundo diagnóstico do IPPUC/IMAP elaborado em 2005, a Administração Regional CIC revela uma ampla configuração institucional, a qual totaliza o expressivo número de 341 unidades ou serviços de atendimento. Dentre estas, por um lado, encontram-se 183 instituições públicas governamentais, segmentadas nos setores de Educação (86 unidades, incluindo centros de educação infantil, escolas estaduais e municipais); Saúde (13 unidades municipais de saúde e 2 hospitais); Sociais (2 liceus de ofício e 3 vilas de ofício); Segurança (10 unidades que incluem distrito policial, módulos policiais, bombeiro e totens) e Parques e praças (67 unidades). Por outro lado, existem naquela unidade administrativa 158 Instituições não-governamentais. Dentre estas se incluem Associações de moradores (78 associações); Clubes de mães (18 unidades); Grêmios esportivos ou recreativos (7 clubes ou associações); Cooperativas (21 unidades); Conselhos de segurança (3 instituições); Conselhos de saúde (13 unidades); Conselho distritais de saúde (1 unidade), além de outras 17 instituições que fogem aos parâmetros aqui propostos.

Assim sendo, há uma paridade entre instituições governamentais e não-governamentais, o que revela um grande potencial de articulação entre tais instituições para a resolução de problemas detectados. As articulações que ocorrem num determinado território não se processam de forma linear, sem contradições, e estão marcadas por interesses, visões de mundo e valores diversos, que se expressam nos momentos de interação social entre as instituições governamentais e não-governamentais e entre as pessoas e grupos que ali vivem. O diagnóstico *A Regional Desejada* demonstra igualmente a necessidade de ação intersetorial para que os problemas tenham uma solução integrada da assistência social, da COHAB, responsável pela habitação e do meio ambiente para a preservação e proteção de áreas ambientalmente vulneráveis.

Dificuldades apresentadas pelo diagnóstico: uma das questões apontadas como problema é a presença de uma cultura assistencialista. Geralmente uma cultura assistencialista é forjada em processos de oferta de serviços que não tem como base a noção de direito, mas impregnados pela cultura da filantropia. Sugere-se ali que a ação do conjunto das instituições (públicas ou privadas) atuantes na região não tem proporcionado a criação ou construção de processos de participação, responsabilização da população e a cultura de direitos trazida com a Constituição Federal de 1988. Por outro lado, há conselhos instituídos que podem coadjuvar, se acionados sob esse objetivo, a iniciar uma ação conjuntamente com os diversos órgãos existentes no local, de modo a promover outra relação entre as organizações e a população que vive nesse território. Mesmo com o número expressivo de instituições atuando no território, o diagnóstico detectou, ademais, uma demanda maior do que a oferta de serviços, em especial no bairro CIC, o mais populoso – o qual possuía população de 157.461 pessoas, conforme o Censo IBGE 2000.

Outros problemas diagnosticados e que aparecem na maioria dos bairros da Administração Regional CIC, estão relacionadas a temas transversais – como drogadição, violência, alto risco de mortalidade infantil, adolescentes em conflito com a lei, adolescência sem orientação sexual e de saúde e falta de identidade cultural e urbana. Tais problemas exigem igualmente ação local intersetorial.

Potencialidades detectadas no âmbito do relatório IPPUC/IMAP: as principais referem-se ao grande número de empresas que podem interagir com a população e com a Administração Regional, bem como vir a ser potenciais parceiras, em especial

na área de empregabilidade e em projetos de responsabilidade social. Detectou-se também a possibilidade de aproveitamento de resíduos industriais e de materiais de construção, os quais, sem um uso sustentável, degradam a paisagem e o meio ambiente, em curto e médio prazo. Finalmente, constatou-se grande potencial turístico de lazer, graças à existência das referidas áreas de preservação ambiental.

O diagnóstico realizado na Regional contribui para a reflexão sobre a importância da *intersectorialidade* como estratégia de gestão, a qual pode proporcionar uma visão mais sistêmica do todo, levantando as potencialidades e as demandas locais. Ademais, aponta para necessidades das pessoas ou grupos que se diferenciam pelo lugar ou região que vivem, levando em conta suas características culturais, socioambientais e econômicas. Tais características identificam os grupos, suas vulnerabilidades e oportunidades, e ainda acenam para a construção de um olhar que poderá gerar ações integradas.

A participação da comunidade e da sociedade civil na formulação do diagnóstico se deu pelas demandas apresentadas pelos conselhos e do serviço 156, que se constitui numa central de solicitação de serviços e reclamações da Prefeitura Municipal de Curitiba.

3.2 METODOLOGIA

O presente estudo está situado na pesquisa qualitativa com contribuições da abordagem quantitativa. Segundo Minayo, a pesquisa qualitativa é adequada para a busca de respostas de questões que se encontram entre os sujeitos e o mundo objetivo. Portanto, "trabalha com o universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos". Tal universo, contudo, nem sempre é passível de quantificação (MINAYO, 2004, p.21-22). Silva e Menezes (2001, p.20) afirmam que a pesquisa qualitativa "considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números". Assim, pois, privilegiou-se a pesquisa qualitativa por compreender-se que há uma dinâmica relacional

entre as pessoas e o mundo físico, e que as relações sociais ocorrem a partir dessas interações. Tais interações estão carregadas de historicidade, significações, valores, crenças, atitudes conforme cada época, que se configuram como a subjetividade dos sujeitos. Essa interação, vínculo, relação entre a subjetividade das pessoas e a objetividade física, que compõe a sociedade, não pode ser reduzida a operacionalizações numéricas. No entanto, os dados quantitativos não podem ser desprezados, uma vez que são complementares aos dados qualitativos.

Do mesmo modo para Richardson (1999, p.90),

a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos.

E de acordo com Minayo (2004), os dados quantitativos e qualitativos se complementam e não se opõem, visto que há uma interação dinâmica entre eles, interação esta dada pela própria realidade, o que exclui uma possível dicotomia. Para Silva e Menezes (2001), a objetividade numérica ou estatística não comporta todos os dados da realidade, em especial os da subjetividade dos sujeitos na interação com o mundo. Porém, tal como afirma Minayo, ela também não exclui os dados quantitativos como complementares. Como as autoras acima, Bardin também admite que "a análise qualitativa não rejeita toda e qualquer forma de quantificação" (BARDIN, 1988, p.115). Esta dissertação, em suma, se utilizará de abordagens quantitativas, que dizem respeito à quantificação das incidências de categorias de análise que se encontram no "texto" das entrevistas.

Para o tratamento das entrevistas serão utilizados alguns dos diversos instrumentos propostos pela Análise de Conteúdo, mais especificamente as categorizações.

É possível classificá-la como uma pesquisa exploratória, uma vez que busca maior familiaridade com o problema²⁴. É este, pois, o espírito desta pesquisa, que contará com entrevistas semiestruturadas tendo como unidade de pesquisa a Administração Regional CIC especificamente voltada à experiência de intersectorialidade dessa localidade.

²⁴ As pesquisas exploratórias visam ao aprimoramento de idéias, têm um planejamento flexível e envolvem, além da pesquisa bibliográfica, entrevista com pessoas que tiveram ou têm experiência prática com o tema (GIL, 1991, p.45).

Optou-se metodologicamente pela combinação desse conjunto de estratégias, visando ao alcance dos objetivos propostos e da própria escolha do tema. Ou seja, a metodologia foi se delineando concomitantemente à escolha do tema, ao traçado dos objetivos e aos diversos ajustes na formulação das perguntas norteadoras. Tais ajustes se fazem imprescindíveis na medida em que se articulam dados empíricos, o quadro teórico e as descobertas decorrentes do resultado da pesquisa.

Selecionada a partir dos documentos e da bibliografia, definiu-se a Administração Regional CIC como unidade que se mostrou mais adequada para este estudo. Tal Administração, criada em 2005, foi a última a ser implantada na cidade de Curitiba e contou com um planejamento prévio no qual há uma intenção explícita de que fosse gerida sob uma perspectiva intersetorial. Tal intenção está manifesta no diagnóstico "A Regional Desejada" o qual foi elaborado graças a participação dos profissionais que iriam trabalhar nesse local. É importante salientar que o processo em questão foi realizado posteriormente em todas as Administrações Regionais da Prefeitura Municipal de Curitiba. Ao mesmo tempo havia uma ação voltada para o processo de regionalização, denominada "Aperfeiçoamento do processo de Regionalização na Prefeitura Municipal de Curitiba". Outro fato interessante é o espaço físico onde a sede da Administração Regional CIC (Anexo C) se encontra. Trata-se de um espaço aberto, com divisórias que permitem a localização imediata dos setores ou pessoas. Não há portas, apenas passagens entre um setor e outro, distinguindo-se das demais que operam nas chamadas Ruas da Cidadania (Anexo C), marcadas pelas divisões físicas e pelo isolamento. Tais fatores, crê-se podem influenciar uma forma de gestão, pois se configuram em facilitadores e em certo sentido atuam na mudança de modos de ver e pensar a gestão na equipe. Eles ajudam na percepção de seus profissionais, e de todos os setores, como participantes ativos em todas as etapas. Ao mesmo tempo, mesmo ausentes da sede da Administração Regional, mas vinculados de alguma forma a ela, os chamados "planejadores" nesta pesquisa – representantes do IMAP e do IPPUC – têm uma responsabilidade que ultrapassa a delimitação territorial e desenvolvem um sentido mais abrangente de pensar a cidade em sua totalidade. Dessa forma, a pesquisa terá como sua unidade de estudo a Administração Regional CIC - Curitiba, uma das nove Administrações que compõem, hoje, a divisão estrutural da Prefeitura Municipal de Curitiba (Anexo D), a qual integra agentes que trabalham diretamente em sua sede e agentes que, envolvidos indiretamente com sua administração, atuam num espaço físico distinto.

3.2.1 Técnicas de coleta de dados

A coleta de dados será realizada por análise documental e entrevista semiestruturada.

3.2.1.1 Documentos

A obtenção de dados a partir de documentos, que, para Richardson, "consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com os quais pode estar relacionados" (RICHARDSON, 1999, p.230), foi realizada a partir dos seguintes documentos:

Quadro 5 - Principais documentos utilizados na pesquisa

DOCUMENTOS	FINALIDADE
Políticas ou Planos Nacionais e Legislações das seis políticas sociais Saúde, Educação, Assistência Social, Esporte e Lazer, Segurança Alimentar e Cultura	Verificar as concepções de intersetorialidade, as competências municipais expressas e o modelo de gestão proposto em tais documentos.
Plano de Desenvolvimento Social de Curitiba focando as seis políticas sociais.	Verificar as concepções de intersetorialidade expressas no plano
Conjunto de documentos: Modelo Colaborativo, Modelo de Gestão Curitiba, Aperfeiçoamento do processo de regionalização na Prefeitura Municipal de Curitiba,	Caracterizar os movimentos de gestão do município em especial os da área social e verificar o modelo de gestão adotado pela cidade de Curitiba.
Conjunto de Decretos e Leis Municipais	Identificar as mudanças organizacionais dos setores responsáveis pelas políticas em questão no município, bem como o processo de regionalização da prestação dos serviços prestados à população por tais setores.
Leis e Decretos Municipais, A Regional Desejada – etapa planejamento.	Caracterizar o território hoje de responsabilidade da Administração Regional CIC.

Fonte: Elaborado pela autora

O estudo de tais documentos visou compreender o movimento de setorialização/ intersetorialidade presentes nas políticas sociais a partir da Constituição Federal de 1988, bem como os movimentos que ocorreram no município em torno da gestão social em boa medida influenciados pelo movimento nacional. Portanto, a configuração apresentada hoje no município de Curitiba para a gestão das políticas sociais faz parte de um movimento mais amplo, de um processo construído e que não emerge de uma hora para outra, mas advém de outras formas de pensar, planejar e agir que

possibilitam a concretude dessa experiência. Da mesma forma, os processos de regionalização administrativa no interior da administração municipal que culmina em 2005, com novo recorte territorial, e a criação da Administração Regional CIC que pode tomar formas específicas, segundo as características desse local e das pessoas que lá interagem para a prestação de serviços àquela comunidade.

Tais documentos serviram de base de pesquisa temática, tanto a relacionada diretamente com a formação da Administração Regional CIC como na busca de um marco onde se iniciam as sistematizações sobre as necessidades de uma atuação mais sistêmica da gestão pública em Curitiba e se processam ações concretas em torno dessa opção. É importante salientar que não é possível precisar uma data, mas é possível delinear um contexto e se aproximar de um marco que por sua vez não está longe, em termos de data, da Constituição Federal de 1988 e de outros instrumentos que trazem como princípio a necessidade de atuação integrada.

3.2.1.2 Entrevista semiestruturada

A opção pela entrevista se deu por dois motivos: de um lado, a literatura mostra que esta técnica pode levar a uma melhor amostra da população de interesse, já que as pessoas se propõem a discorrer oralmente sobre determinados assuntos, e, de outro, a entrevista permite uma cobertura mais profunda que pode suscitar ou levantar alguns assuntos importantes ao tema que não seriam expostos se a opção fosse outra, como a aplicação de questionários.

Da mesma forma, alguns autores como Richardson avaliam que a entrevista tem um caráter de proximidade com as pessoas e essa interação "proporciona as melhores possibilidades de penetrar na mente, vida e definição dos indivíduos" (RICHARDSON, 1999, p.207). Ademais, há interesse da pesquisadora no aprendizado desta técnica.

Segundo Boni e Quaresma, a entrevista é ideal para se obter dados subjetivos, já que estes "se relacionam com valores, atitudes e opiniões dos sujeitos entrevistados" (BONI; QUARESMA, 2005, p.72).

Das várias formas de entrevistas científicas, a opção foi a semiestruturada, na qual é possível combinar perguntas abertas e fechadas. Com isso, há a possibilidade

de a pessoa entrevistada discorrer sobre o tema, ao mesmo tempo em que há um direcionamento mais efetivo para que não tergiverse em face dos objetivos a que a pesquisa se propõe. As entrevistas se constituem, no presente estudo, no foco da análise das características e formas que assume a ação intersetorial no local de abrangência escolhido para o estudo.

Para as entrevistas foram selecionados treze profissionais: dois profissionais que participaram do planejamento (um do IMAP – Instituto Municipal de Administração Pública e um do IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) e que não pertencem ao quadro da Administração Regional escolhida; o Administrador Regional que se encontra atualmente no exercício da função; seis Coordenadores Regionais da área social já mencionada; três técnicos dos setores Saúde, Educação, Assistência Social (lembrando que os outros setores o Coordenador tem função cumulativa); um técnico gestor de um projeto exemplar.

Essa escolha se deu tendo em vista a tentativa de verificar uma amostra que tenha o olhar das diferentes áreas e que de alguma forma seja representativa das funções exercidas nos diversos círculos de gestão. Com exceção dos planejadores, os outros profissionais encontram-se num trabalho cotidiano e próximo da comunidade atendida, levando em conta a necessidade de considerar pessoas com diferentes tipos de envolvimento na construção de uma gestão intersetorial. Para se delimitar o número de entrevistas, foi considerada a efetiva disponibilidade do pesquisador, em especial na questão de tempo e recursos financeiros para a transcrição delas, ao mesmo tempo em que se constituam numa amostra suficiente, que permita a análise do fenômeno.

Em princípio, foram escolhidas algumas funções, ligadas à gestão. Tais funções ou cargos foram considerados importantes para a pesquisa, tais como: os planejadores, o administrador regional da CIC, os coordenadores regionais da área social, profissional de cada área e posteriormente um profissional que se encontre na função de gestor de um projeto exemplar na área social. Tal projeto ou ação deve ter como base a ação intersetorial ao mesmo tempo em que compreenda o maior número de setores da área social em especial que articule setores preferenciais da pesquisa – Ação social, Saúde, Segurança alimentar, Educação, Cultura e Esporte e Lazer.

Em seguida buscaram-se as pessoas, os nomes que estariam nessas funções, e que, se acredita, tenham uma vinculação mais significativa com o tema abordado e a problemática da pesquisa.

Em função das diferenças de estrutura, em especial de recursos humanos, de cada área houve um redesenho, já que as áreas referentes à Cultura e Esporte e Lazer e Abastecimento têm um número bastante reduzido de pessoas, sendo que o coordenador assume também funções que um profissional técnico realiza nas demais áreas. Não haverá, portanto, entrevista com o profissional, chamado de técnico na Prefeitura de Curitiba, nas áreas acima citadas. As perguntas referentes foram embutidas na entrevista dos respectivos coordenadores.

As perguntas das entrevistas foram formuladas da mesma forma para todos (ver apêndices), com variações para cada função, como se segue:

Perguntas para:

a) Perguntas sobre o entrevistado: nome, cargo, setor de atuação.

b) conjunto dos entrevistados:

1. Quais modalidades de gestão você conhece?
2. O senhor, senhora tem preferência por alguma? Por quê?
3. Como o senhor, a senhora define intersectorialidade? Quais suas características?
4. Quais das características listadas no quadro você reconhece como intersectoriais?
5. Em sua opinião, quais as potencialidades ou benefícios de uma gestão intersectorial?
6. Quais as principais dificuldades ou fatores críticos de sucesso para uma gestão intersectorial?
7. Das modalidades de gestão abaixo relacionadas, quais o Sr./Sr.^a considera mais adequada para gestão pública direcionada às Administrações Regionais?
8. Há algo que gostaria de deixar registrado sobre a gestão intersectorial ou sobre a gestão de Administrações Regionais em Curitiba- PR?

c) planejadores: (Apêndice A)

1. O senhor, a senhora considera que no planejamento da Administração Regional CIC houve intenção expressa de ser gerida intersectorialmente?
2. Que movimentos anteriores permitiram que a Administração Regional CIC fosse planejada para que adote uma gestão intersectorial?

3. Há ações planejadas ou um direcionamento ou iniciativas para o fortalecimento da intersectorialidade na CIC? Quais?

d) administrador regional: (Apêndice B)

1. Dentro da ação social, indique um projeto social que seja considerado exemplar em termos de ação intersectorial e seja específico da Regional CIC. Qual área é responsável?

Programa/Projeto/Ação

Descrição da ação:

Objetivo

População destinatária

Periodicidade

Local onde ocorre

Parceiros: internos e externos:

Por que você considera a gestão dessa ação intersectorial? Das características do quadro, quais estão presentes nessa ação?

e) administrador e coordenadores regionais: (Apêndice C)

1. Por que a Administração Regional CIC foi planejada com a intenção expressa de ser gerida intersectorialmente?
2. Com quais "setores" da regional CIC o Sr./Sr.^a desenvolve ações intersectoriais? Por quê?
3. Em sua opinião, é possível realizar a coordenação de área de forma intersectorial? Indique numa escala com quais setores é mais frequente o Sr./Sr.^a desenvolver ações intersectoriais na regional CIC?

() Abastecimento

() AS

() Saúde

() Educação

() Cultura

() Habitação

() Esporte e Lazer

() Meio Ambiente

() Obras Públicas

() Defesa Social

() Finanças

() Outras.

1. muito frequentemente

2. frequentemente

3. pouco frequentemente

4. raramente

5. não há

4. O setor que o Sr./Sr.^a Coordena estabelece parcerias com o setor privado (2.^o setor): indústrias, serviços, comércio?

() Sim

- Quais? Nome dos parceiros
- Qual sua importância na gestão intersetorial na Administração Regional CIC?

() Não

- A que se deve?

5. O setor que o Sr./Sr.^a coordena estabelece parcerias com ONGs (3.^o setor)

() Sim

- Quais? Nome dos parceiros
- Qual sua importância na gestão intersetorial na Administração Regional CIC?

() Não

- A que se deve?

6. O setor que Sr./Sr.^a coordena estabelece com outros setores da sociedade civil organizada (movimentos sociais, associações comunitários - OCB ou com organizações como Igrejas)?

() Sim

- Quais? Nome dos parceiros
- Qual sua importância na gestão intersetorial na Administração Regional CIC?

() Não

- A que se deve?

f) Técnicos dos setores: (Apêndice D)

1. Em sua opinião quais são os setores que têm maior sinergia e as ações intersetoriais já são constantes? Em que isso ajuda na prestação do serviço ao cidadão?

3.2.2 Método de análise

A análise é uma etapa em que se estabelece a compreensão do conjunto de dados coletados que permitem encontrar as conexões com as questões norteadoras da pesquisa. Nela enfrenta-se um período de ampliação do conhecimento, em especial do foco da pesquisa. Este estudo se utilizará, para isso, das contribuições da análise de conteúdo, a qual tem como uma de suas funções centrais aprofundar e descobrir o que está além do que aparece na comunicação ou no discurso. Segundo Bardin (1988, p.31), a análise de conteúdo "é um conjunto de técnicas de análise das comunicações". Para este trabalho será utilizada apenas para a sistematização e categorização dos dados das entrevistas e dos documentos. Por outro lado, de acordo com Richardson (1999), a análise de conteúdo é utilizada para estudar materiais qualitativos. Nesta pesquisa ela compreenderá as seguintes etapas, de posse das entrevistas, prontas e transcritas:

- Organização e leitura do material;
- Categorização do material;
- Escolha e Análise dos elementos mais importantes.

Segundo o mesmo autor, "trata-se de compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características e extrair os momentos mais importantes" (RICHARDSON, 1999, p. 224). No caso desta pesquisa, será realizada leitura transversal que proporcionará a seleção qualitativa do conteúdo das entrevistas.

Pretende-se extrair, além do exame dos quadros, elementos de análise que circulem entre as dimensões social, econômica e política, tentando, ao mesmo tempo, uma aproximação da experiência prática com conceito de gestão intersetorial. Importante ressaltar que para esta pesquisa as contribuições da análise de conteúdo centram-se no momento da categorização, pois a análise propriamente dita será realizada mobilizando a base teórico-conceitual tratada nos capítulos desta dissertação.

3.2.3 Base teórica para análise

Para a análise serão considerados, principalmente os seguintes conceitos:

Quadro 6 - Principais conceitos utilizados na pesquisa

CONCEITOS	PRINCIPAIS AUTORES	FINALIDADE
Gestão social e os modelos de gestão no Brasil	Carvalho (1999); Delazari, Pena e Kauchakje (2005); Dias (2005); Dowbor (1999); Frey (2004); Kauchakje (2007); Loiola e Moura (1997); Scherer-Warren (2005); Silva (2004); Zanlorenzi (2007); Nogueira (2005); Ferreira et al. (2006); Kliksberg (1998); Koga (2003); Paes de Paula (2005, 2007); Bresser Pereira (1999, 2003a, 2003b, 2005, 2008); Abrúcio (1997); Costa (2006); Frey (1996); Martins (2004); Jacobi (2000); Reis (2005)	Compreender os desafios contemporâneos colocados para a gestão social, quais são os modelos de gestão, suas características e identificar quais são adotados para a gestão social no Brasil
Poder local	Arretche (2003; 2002); Bobbio (1992, 2007); Caccia-Bava (1996); Camargo (2004); Conh (1998); Elias (1980); Fleury (2004); Meirelles (2003); Souza (2004; 2005; 1999); Silveira (1999); Weber (1999); Caccia-Bava (1996); Conh (1998); Montequieu, (2000), Senado federal (2006), Simões (2008); Jacobi (2000); Costa (1996); Nogueira (2005) Inojosa (2001); Junqueira Luciano (2000, 2004); Junqueira Rodrigo (2000); Koga (2003); Bessa (2006).	Buscar a noção do federalismo e para a compreensão da autonomia municipal e a noção da descentralização, esta questão central para a compreensão das políticas públicas da área social no Brasil. A divisão das competências das três esferas a qual se constitui em fundamentos para a compreensão dos desenhos das políticas estudadas
Intersetorialidade	Fleury (2004); Inojosa (2001); Jacobi (2000); Junqueira, L. (1997, 2004; 2000; 2005); Junqueira, R. (2000); Kauchakje (2007); Martins (2004); Morin (2005); Boneti (2006); Bourdieu (1998); Inojosa e Junqueira (2008); Koga (2003); Dowbor (1999).	Compreender a noção de intersetorialidade esta pode vir a ser uma forma possível de gestão social? Quais os limites?
Desenvolvimento social	Bernstein (1996); Bessa (2006); Sandroni (1987); Garcês (1986); CEPAL (2003); Bobbio (1992); Santos (2001); Frey (2002); Nogueira (2005; 1999); Castells (2006); Gohn (2004); Santos (2005); Farah (2001); Battini e Costa (2007); Wanderley (1999); Sachs (1998); Hobsbawn (1982, 1996); Couto (2006); Simões (2008); Draibe e Riesco (2006); Draibe (1997); Henrique e Draibe (1998); Fleury (2004); Mintzberg (1998); Sem (2000); Fleury (2007).	Compreender a noção de desenvolvimento social com um olhar de direitos e da sustentabilidade social, seus desencadeamentos e a complexidade dessa área e desta forma o limite das ações municipais de desenvolvimento social.

Fonte: Elaborado para a pesquisa

4 RESULTADOS E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Foram realizadas treze entrevistas com gestores da Prefeitura Municipal de Curitiba. Com exceção dos gestores do planejamento, dois dos entrevistados, os demais exercem suas funções na Administração Regional CIC.

Pode-se ler, no quadro abaixo, as codificações adotadas no decorrer deste capítulo para as tabelas e respectivas análises.

Quadro 7 - Código dos entrevistados

CÓDIGO	FUNÇÃO EXERCIDA/SETOR
P1-IPPUC	Planejamento/IPPUC
P2-IMAP	Planejamento/ IMAP
AR	Administrador Regional CIC/ Secretaria Municipal de Governo
CR1-FAS	Coordenador Regional/ Fundação de Ação Social
CR2-SMS	Coordenador Regional/ Secretaria Municipal de Saúde
CR3-FCC	Coordenador Regional/ Fundação Cultural de Curitiba
CR4-SME	Coordenador Regional/ Secretaria Municipal de Educação
CR5-SMAB	Coordenador Regional/ Secretaria Municipal de Abastecimento
CR6-SMEL	Coordenador Regional/ Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
T1-FAS	Técnico- gerente/ Fundação de Ação Social
T2-SMS	Técnico- gerente/Secretaria Municipal de Saúde
T3-SME	Técnico- gerente/Secretaria Municipal de Educação
TGP-FAS	Técnico gestor de projeto/ Fundação de Ação Social

Fonte: Elaborado para a pesquisa

É importante salientar que cada setor de coordenação regional recebe uma denominação diferente, embora exerçam funções similares de gestão. No folder da Administração Regional, as denominações aparecem da seguinte forma: FAS e Educação - Chefe de Núcleo; Saúde - Supervisora; Fundação Cultural - Promotor Cultural; Abastecimento e Esporte e Lazer - Gerente Regional. Para esta pesquisa, contudo, optou-se pela denominação *Coordenador Regional* para designar todos os agentes da Administração Regional, com vistas a se obter uma homogeneização.

Para esta análise selecionamos três categorias, também trabalhadas nos capítulos teóricos: *Modalidades de Gestão*, *Intersetorialidade* e *Gestão Social Local*.

Modalidades de Gestão

Para análise dessa categoria, três perguntas foram condensadas:

- Questão 1 - Quais modalidades de gestão você conhece?
- Questão 2 - O Sr./ Sr.^a tem preferência por alguma?

- Questão 3 - Das modalidades de gestão abaixo relacionadas quais o Sr./Sr.^a, considera mais adequada para a gestão pública direcionada às Administrações Regionais?

Várias foram as denominações apresentadas pelos gestores como conhecidas. A primeira categoria foi a "patrimonial", descrita igualmente como "autoritária". A segunda foi a "burocrática", a qual foi caracterizada como "centralizada", "vertical", "piramidal" e "paternalista". A terceira, por sua vez, foi a "gerencial", a qual foi marcada por categorias tais como "estratégica", "competências", "excelência" e "matricial". A quarta foi a "intersectorial", associada às ideias de "horizontal", "participativa" e de "rede". A quinta categoria aludida foi a "democrático-participativa", cuja associação foi feita com a noção de "participação". Finalmente, surgiu uma quinta e última categoria, intitulada "porta aberta". Esta se refere à forma pela qual é conhecida a gestão da Administração Regional CIC e apresentada pelo Administrador Regional como a característica central dessa administração.

Do total de treze pesquisados, oito apontaram como conhecidas as modalidades democrático-participativa e intersectorial, representando cada uma 61,54% das modalidades conhecidas. As modalidades burocrática e gerencial foram apontadas num total de sete entrevistas, representando 53,80% do conjunto das modalidades conhecidas. A patrimonial, por sua vez, foi referida por dois entrevistados, representando 15,40% das modalidades evocadas. Finalmente, a categoria "porta aberta" está presente no discurso de, pelo menos, quatro entrevistados, sendo, pois, referida por 30,80% dos entrevistados.

Tais modalidades aparecem na literatura pesquisada tal como surgem nos discursos colhidos mediante as entrevistas, com exceção da denominação "porta aberta", que constitui, flagrantemente, uma categoria nativa. No entanto, pela força da representação na caracterização feita pelos agentes locais de sua gestão no âmbito da unidade de estudo, optou-se pela preservação desta última categoria. Ela constitui uma nomeação dada no interior da própria administração que segundo o pesquisado, a distingue e caracteriza.

A denominação "porta aberta", para o entrevistado AR, ao menos nominalmente, distingue e especifica a gestão implantada na Administração Regional CIC – Curitiba. É uma denominação que particulariza tal Regional e demonstra um significado valorativo para o entrevistado:

Olha, na verdade eu tenho 16 anos de prefeitura e já passaram inúmeras modalidades de gestão e eu não sei se a gente conseguiu escolher uma e implantar ou não, eu acho que não (AR).

Eu acho que o próprio IMAP sempre contribuiu muito nisso, o IPPUC contribuiu muito nisso, mas eu acho que aqui na CIC a modalidade de gestão que a gente conseguiu implantar, acho que foi uma coisa meio nova, ou seja, nossa idéia foi assim implantar na regional da CIC uma gestão de um modelo de porta aberta por exemplo isso não foi dito para nós em nenhum momento (AR).

O entrevistado problematiza a questão do planejamento quando cita o IMAP e o IPPUC. Porém, fala de uma vida própria da Regional CIC e aponta o modelo que denominou "porta aberta" como uma inovação local. O significado valorativo está na questão de que o fundamento desse modelo se encontra num olhar preferencial sobre as pessoas, em especial as da comunidade. Ainda segundo este entrevistado, o modelo "porta aberta"

[...] está indo bem e a gente vê que o retorno que a gente tem da comunidade é muito bom, muito positivo nós não encontramos ninguém reclamando desse nosso modelo e como falava no começo a nossa prioridade são as pessoas a gente individualiza, é pelas pessoas, tratamos bem as pessoas resolvemos os problemas das pessoas e aí com isso os problemas da região local, tudo fica resolvido, porque se resolve os problemas das pessoas (AR).

A ideia de "portas abertas" refere-se também ao movimento propiciado pelo próprio espaço físico, o qual se configura, como já foi salientado, num local aberto, com divisórias baixas e aberturas sem porta (foto nos anexos). Permite facilmente a localização de cada setor, que tem uma identificação com placas na cor azul escuro que se destacam no ambiente claro. Dessa forma, há também uma visibilidade dos servidores que estão acessíveis fisicamente, permitindo a possibilidade de informação obtida corpo-a-corpo. A forma de orientação do local proporciona a visão concreta desse modo característico da Administração Regional CIC, denominado "portas abertas".

Essa descrição pode parecer desnecessária, porém, esse espaço chama atenção pelo fato de que tal disponibilidade para o atendimento pode facilitar o acesso do cidadão ao serviço que procura. Por outro lado, ficam ali os serviços que necessitam de privacidade ou sigilo, como é o caso do Conselho Tutelar e de alguns

serviços ofertados pela Fundação de Ação Social. Para isso, há salas fechadas que permitem um atendimento privativo.

Dessa forma, a ideia da gestão "portas abertas" parece guardar essa significação, em especial ligada ao atendimento das pessoas da comunidade, bem como da relação que se estabelece entre agentes dos diferentes setores.

Na entrevista com CR1-FAS, a questão do espaço também foi observada, e nela se destacou que

[...] graças a Deus não se tinha uma rua de cidadania, e aí em busca de espaços foi encontrado esse local, mas se pode ver que toda a estrutura interna, ela já tem essa formatação, com vistas a integração. A intersetorialidade, não só que os seguimentos e os setores de dentro da prefeitura, mas os que vêm de fora. A pessoa chega aqui ela visualiza tudo e todos, não têm como você dizer "não posso atender", "não estou aqui". A saúde está ali, se estou aqui atendendo e a pessoa precisa de alguma coisa da saúde muitas vezes eu me dirijo com a pessoa até lá, ou muitas vezes quando eu estou com duas ou três pessoas aqui, eu chamo. Essa visualização de todos os ambientes ela favorece bastante. Não tem porta (CR1-FAS).

Assim, o que o entrevistado denomina "porta aberta" está igualmente relacionado com o fato de que as pessoas que se dirigem à Administração Regional deverão ter a garantia de que serão atendidas e que será possível acionar todos os setores que podem contribuir para que seu atendimento tenha os resultados esperados. Isso, por outro lado, não quer dizer que a pessoa será atendida em todas as suas necessidades. Porém há mais possibilidade de resultado se vários setores se responsabilizam pelo atendimento. Há, entre os agentes, um sentido de atender a todos, isso, contudo, não significa relação de participação numa perspectiva mais ampla, como se infere, em termos teóricos, do modelo de gestão democrático-participativa. No entanto, parece claro que aquela forma de gestão está voltada prioritariamente para a oferta de atendimento.

O entrevistado T3-SME, da mesma forma aponta para o diferencial da regional em questão:

Aqui a gente percebe que somos diferentes de outras regionais, que tem as suas portas fechadas e paredes, nós temos aqui, apesar do tumulto que gera em determinados momentos, barulho de telefones de várias secretarias, bochicho, causam stress, mas facilita sobremaneira a ação da intersetorialidade. A gente conversa com todas as secretarias isso quase que rotineiramente e às vezes espontaneamente, sem ter

um assunto específico para tratar, pela facilidade, né? Está passando alguém da FAS ou da Secretaria de Abastecimento ou da Fundação Cultural, a gente... Oh! Preciso conversar uma coisa com você, uma coisa lá que eu vi. Preciso marcar um horário, a gente acaba se conversando muito durante o dia, resolvendo alguns detalhezinhas no corredor (T1-FAS).

Há também um componente que personaliza o Administrador Regional. O entrevistado T1-FAS reproduziu uma fala que dá a ideia de como ele transmite sua visão aos demais agentes envolvidos com os trabalhos levados a efeito na sede da Administração Regional:

A intenção dele é dizer: o modelo nosso aqui, se eu tiver ou for para um lugar que tenha paredes, vou quebrar todas as paredes e fazer um 'salãozão', de maneira que isso facilita e a própria população não tem que bater na porta, não um balcão que barre o cidadão... Eu acho que isso quebra muito o estigma, a questão da formalidade e você acaba atendendo o cidadão e ele sai satisfeito, não é? (T1-FAS).

Por um lado, materializa-se aí a sugestão de Boneti (2006), isto é, a ideia segundo a qual na trajetória das políticas públicas estas são influenciadas por indivíduos ou grupos de pessoas. Conforme seus termos, tais políticas são "contaminadas por interesses, inocências e sabedorias" expressas por agentes específicos. Por outro, não raro a personalização no serviço público pode se apresentar como um componente que não gera sustentabilidade, e que, ainda pior, pode se apresentar como uma fragilidade. Assim, se estas formas não se institucionalizam, não são absorvidas pela organização quando há mudança de gestores, o que ocorre, como é sabido, frequentemente no setor público. Em suma, em geral, tais práticas não se mantêm.

Dessa forma, T1-FAS aponta também para a questão das formalidades do setor público que, por vezes, torna-se uma barreira, em especial numa população em situação de miséria e (ou) pobreza. Este é o caso da região onde a população possui renda inferior a três salários mínimos, altos níveis de desemprego, desqualificação profissional e alta taxa de emprego informal. Seus membros, em geral, podem não sentir-se cidadãos de direito. O que nos remete à diferença na prestação de serviço como caridade e filantropia ou no asseguramento de direitos, como nos aponta Kauchakje (2007).

Outra vantagem apontada por CR4-SME nessa "abertura" é a possibilidade de uma circulação mais livre no espaço da Administração Regional de lideranças comunitárias, presidentes de associações de moradores:

Aqui na regional, não sei dizer pelas outras,, há uma circulação muito grande de lideranças comunitárias. O presidente da associação de moradores passa de um lugar para outro, daqui à pouco você vê ele já está chegando aqui para saber o que pode ser feito, até mesmo no sentido de utilizar os nossos equipamentos para reuniões com a comunidade, isso ocorre frequentemente (CR4-SME).

Há uma valoração da conformação do espaço físico por parte de todos os gestores da área social, os quais apontam para variadas vantagens de sua configuração: agilidade na informação; direcionamento de pessoas para o setor e atendimento corretos; atendimentos conjuntos, sem que para isso tenha que haver um planejamento prévio; encaminhamentos com retorno de informação sobre o resultado dos outros atendimentos e diálogo constante.

Aqui a gente tem esse contato visual, as pessoas percebem e vêem que a gente está aqui e vem, conversam... esse diálogo é constante. Durante todo dia... ora é com a Fundação Cultural, Secretaria de Esporte e Lazer, FAS, Saúde, enfim todas as demais áreas da prefeitura acabam se contemplando, se vendo e se enxergando. Consequentemente essa relação acaba que se estabelecendo quase que automaticamente pela necessidade. Porque, enquanto Educação a gente não existe sozinho. Existem ações que a gente precisa do apoio e da participação de outras secretarias, bem como as outras secretarias também precisam da Secretaria da Educação para desenvolver seu trabalho, enfim o que quer que seja nesse sentido (CR4-SME).

No entanto, a modalidade *democrático-participativa* foi, juntamente com a intersetorial, a modalidade mais citada pelos entrevistados, perfazendo oito ocorrências. Isto representa 61,54% dos entrevistados. Um dos agentes formulou, por exemplo, que tal modalidade constitui

[...] uma gestão que é construída com todos os parceiros, é, quando eu falo em democrática e participativa eu acho que eu já estou falando da questão da descentralização e da intersetorialidade (CR1-FAS).

Outra, referindo-se a esta mesma modalidade de gestão, expôs a seguinte ideia:

Como Assistente Social, eu sempre vou para a gestão democrático-participativa, não aceitamos a gestão paternalista. Não faz parte do teu ser, sempre acaba se procurando pela gestão democrático-participativa (TGP-FAS).

Por sua vez, outro agente, como já foi observado sinteticamente, destacou a similitude entre a noção de gestão democrático-participativa e a ideia de horizontalidade:

[...] que eu chamo assim de horizontal, porque dão muito nome, democrática, participativa, mas é assim, ela é uma gestão horizontal e que todos os setores, dão todas as interfaces, correlacionam-se no mesmo patamar e decidem no conjunto, cada um na sua esfera, e isso se dissemina de forma horizontal e não verticalizada (CR2-SMS).

A gestão democrático-participativa é ainda referida por outro agente, o qual destaca seus conhecimentos prévios em torno dessa temática:

O que eu conheço a nível de gestão que eu tenho assim, 50% da minha vida pautada nisso os princípios da gestão democrática, que é o princípio utilizado dentro da Secretaria Municipal da Educação... Acho que é o princípio que contempla a possibilidade de você administrar com a participação do todo, de todos os direta ou indiretamente envolvidos de certa forma. Da mesma forma que você pega, busca soluções para os problemas, né, então você consegue discutir e avaliar as possibilidades de encaminhamento com a participação de todos. Dividir não apenas os louros, mas também dividir os problemas e responsabilidades... (CR4-SME).

A característica participativa dessa forma de gestão, como foi utilizada por CR1-FAS e CR2-SMS, refere-se à participação dos diversos setores da Administração Regional. Já a utilização de TPG-FAS, a seu turno, parece fazer alusão a uma gestão que conta não só com o segundo e terceiro setor, mas com a participação da comunidade.

Para Kauchakje (2007), a gestão democrático-participativa tem a ação local, a descentralização e a intersetorialidade como suas características centrais. O acesso da população aos serviços essenciais e a ampliação do processo de democratização fazem parte dessa modalidade. Esta adota essencialmente instrumentos e mecanismos de participação social.

TGP-FAS se aproxima dessa visão. Seu trabalho cotidiano refere-se, dentre outras atribuições, a reuniões mensais com uma comunidade que está inserida no *Programa de Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários*. Tal agente atua na coordenação do Projeto técnico do trabalho social deste Programa, o qual congrega todos os setores da área social da Administração Regional. Ou seja, uma das etapas do Programa de Urbanização que consiste em acompanhar e proporcionar condições para que ocorram as mudanças de local e de habitação que a comunidade

fará em breve. Esta ação se constitui numa cooperação com a COHAB, que longe está de ser descentralizada, embora mantenha representações em locais em que se desenvolvem programas. TGP-FAS também mantém contatos com outras esferas de governo mediante relatórios mensais sobre os resultados de suas relações com a comunidade.

CR1-FAS e CR2-SMS referem-se à relação interna estabelecida pelos setores que compõem a área social. Esta área, particularmente, detém um potencial democratizador não só ideal, mas igualmente visível e efetivo na relação que se estabelece entre os vários atores que circulam tanto no âmbito interno à Administração Regional como junto à comunidade.

Sobre a preferência por um ou mais modelos (questão 2) observou-se que a gestão democrático-participativa é apontada por seis dos treze entrevistados como sua modalidade preferencial, representando, pois, a eleição de 46,20% dos pesquisados. A gestão chamada intersetorial é a preferida de quatro entrevistados, representando 30,80%. A gerencial comparece duas vezes, correspondendo a 15,40% das opções realizadas. Um dos entrevistados, AR, não aponta preferência e apresenta sua forma particular de compreender essa questão. Sua resposta não se fixa em nenhum modelo:

*Não eu não posso dizer que tenho preferência porque eu vejo coisas boas em todas...nada pode ser tão estanque assim que essa é melhor do que aquela...
Depende da realidade de cada local eu acho que não dá para dizer esse é melhor modelo, esse não é, até porque se existir um modelo desse quem criou estaria bilionário, não é? (AR)*

Porém, acrescentou como compreende que deva ser a relação de gestão do poder público com a comunidade:

É eu costumo falar sempre nas nossas reuniões com a comunidade que nós temos que trabalhar e agir conforme as necessidades e a demanda da comunidade, é que gera essa necessidade que traz essa necessidade para o poder público, é que vai dizer o que nós temos que fazer, primeiro só o que precisa, porque o dinheiro que a gente tem não dá pra gente fazer o que a gente quer, mas o que precisa, tem que fazer, tem que ser priorizado... (AR).

Para Kauchakje (2007), a adoção das demandas das classes populares como prioridade faz parte da gestão democrático-participativa. CR2-SMS, por sua vez, opta

pela modalidade horizontal e realiza uma crítica às nomenclaturas concernentes aos tipos de gestão, colocando a questão do conhecimento e do envolvimento como aspectos centrais na condução da Administração Regional:

Eu acho que essas que têm esses apelidos participativas, democráticas ela é melhor porque ninguém faz as coisas senão tiver conhecimento e muito menos, que não se veja tendo participado da construção, não adianta você dizer que tem que ser feito assim. Se você não fizer as pessoas o convencimento de que deva ser assim ou como deve ser melhor, ... então acho que a decisão ela é horizontal, eu acho que ela é melhor para as instituições (CR2-SMS).

Tanto AR como CR2-SMS trazem a discussão de que as modalidades não podem ser compreendidas como formas puras, mas se articulam, sendo que as características de uma e outra permanecem no decorrer das mudanças que são implementadas. Para eles, estes não são conceitos estáticos e estão impregnados de várias formas de agir e pensar.

Tais falas poderiam situar-se num lugar de fronteira entre a gestão gerencial e a democrático-participativa, uma vez que, nelas, há características de inovação, típicas da última, e aspectos diretivos presentes à primeira, tal como se viu na introdução do item modalidades de gestão no Brasil contido no Capítulo 1 desta dissertação.

Ora, como se viu, a gestão gerencial admite a participação de determinados atores sociais, porém assume um caráter mais instrumental com vistas à eficácia dos programas, estabelece parcerias, se articula aos interesses da sociedade. Não tem como foco o desenvolvimento de capacidades de negociação ou discussão que tenha um cunho mais abrangente ou que envolvam decisões de diferentes setores da sociedade. Kauchakje (2007) e Zanlorenzi (2007) referenciam as questões acima. Conforme Frey (1996), "no ideário do governo de Curitiba, a participação popular é essencial na implementação de boa parte dos projetos", mas não na decisão em torno deles. Portanto, tal participação é restrita ao instrumentalismo voltado para o resultado da implementação. Neste divórcio entre os processos decisórios e de implantação, há uma tradição que prioriza o chamado saber profissional, especializado, denominado *poder ideológico* (BOBBIO, 2007). Ou seja, os que detêm conhecimentos, informações reconhecidas socialmente, podem exercer uma ascendência sobre os outros que ignoram esse saber e podem ser influenciados em suas ações.

No caso das políticas públicas, em especial na área social, as decisões influenciam a vida cotidiana das pessoas, não só na forma de pensar, mas no concreto do dia a dia dos que utilizam os serviços públicos, na sua formação ou não formação, na inclusão ou exclusão. Em última instância, a influência recai sobre todos os munícipes, como se refere Neri (2007); deve-se facultar o fim último das políticas públicas, que é o de proporcionar melhoria no bem-estar dos cidadãos.

A opção por participação na etapa de execução e a opção por participação em todo o processo fazem diferença no sentido da formação política que contém em si a possibilidade do aprendizado. Este ocorre por parte tanto dos agentes do Estado como da população para formar uma situação de participação que ultrapasse as formalidades legais. Os espaços associativos, de diálogo, mesmo conflituosos se configuram como espaços de aprendizado para os profissionais no desenvolvimento de metodologias para a aproximação dialógica do Estado com a sociedade civil e desta para o crescimento e aprendizado em cidadania e das duas na construção de uma linguagem aproximativa.

CR1-FAS opta pela gestão democrático-participativa:

É claro, com certeza, ... a gestão democrática, participativa... aquela onde você envolve todos os seus parceiros para construir os seus projetos, claro que eu prefiro essa, e é essa na qual eu acredito que dá certo (CR1-FAS).

A gestão democrático-participativa prevê uma participação mais ampliada em termos de construção política da relação do Estado com a Sociedade Civil, tem como objeto o aprendizado, o processo que desencadeia o desenvolvimento de capacidades de negociação. Pressupõe a existência de um saber válido também pela comunidade, em que a troca dialógica é possível e necessária. O desenvolvimento da capacidade de negociação é tanto das pessoas que representam o poder público quanto da comunidade. Pode haver saberes específicos, mas esse saber característico da negociação, do diálogo, da superação de divergências, de encontro de pontos comuns, de aproveitamento das diferenças e até mesmo de suportar os desencontros de interesses priorizando o coletivo, é algo a ser construído relacionalmente.

No quadro a seguir, pode-se observar o estabelecimento de relações, na visão dos gestores, entre modalidades compatíveis com a gestão das Administrações Regionais.

Quadro 8 - Adequação das modalidades para a gestão de administrações regionais

MODALIDADES	P1- IPPUC	P2- IMAP	AR	CR1- FAS	CR2- SMS	CR3- FCC	CR4- SME	CR5- SMAB	CR6- SMEL	T1- FAS	T2- SMS	T3- SME	TGP- FAS	TOTAL	
														N.º	%
Patrimonial														0	0,00
Técnico Burocrática														0	0,00
Gerencial		x						x				x		3	23,00
Democrático Participativa	x		x	x	x	x	x	x	x	x			x	10	77,00
Rede	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	12	92,30
Intersetorial	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	13	100,00
TOTAL	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3	38	
	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	50,00%	33,33%	50,00%	50,00%		

Fonte: Elaborado para a pesquisa (2009)

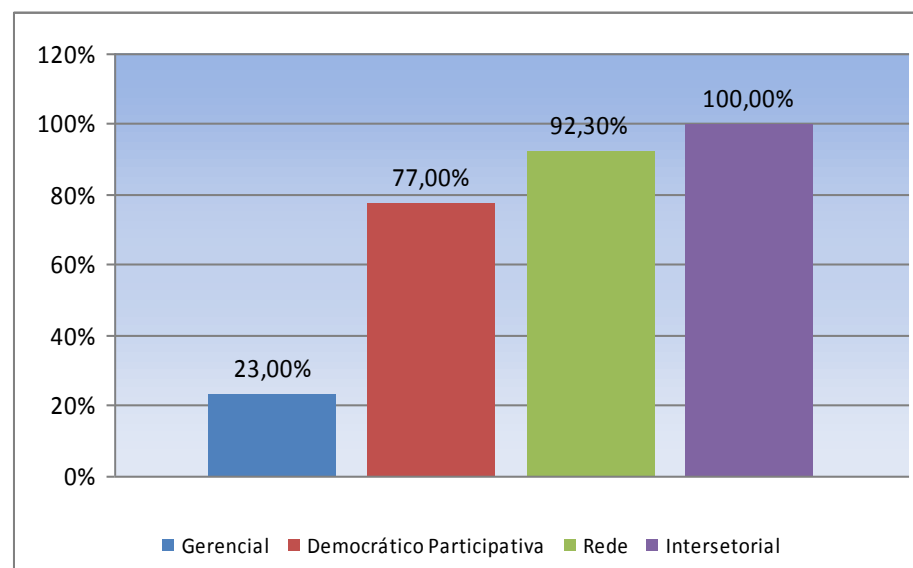


Gráfico 1 - Adequação das modalidades para a gestão de administrações regionais

Fonte: Elaborado para a pesquisa

Dos 13 pesquisados, em 100% a escolha recaiu na modalidade intersetorial e está combinada com as modalidades denominadas em rede, democrático-participativa e gerencial. A modalidade rede foi a segunda escolhida, representando 92,30% dos entrevistados. A democrático-participativa foi indicada por 10, com representação de 77,10% e a gerencial, por três entrevistados, representando 23,00%. A patrimonial e a técnico-burocrática não foram escolhidas por nenhum dos entrevistados como adequada para a gestão de administrações regionais.

[...] a intersetorial porque como aqui, cada um dos setores representados são responsáveis pelo mesmo território, não dá para não ser intersetorial, tem que ser democrática e participativa, porque é aquilo que eu falei, não adianta a Saúde fazer o melhor de si mas eu não conhecer ou não interagir com a FAS, com a Educação ou com qualquer um dos setores aqui colocados e tem que ser em rede, que é aquilo que eu falei da horizontalidade (CR2-SMS).

Para os entrevistados, há uma aceitação de modelos mais abertos, que adotam a integração dos setores. As respostas de CR2-SMS, CR1-FAS e T1-FAS revelam a questão da proximidade com a realidade da comunidade e que esta demanda formas inovadoras de gestão. A gestão social, segundo Carvalho (1999) Kauchakje (2007) Conh (1998), se concretiza por meio dos serviços ofertados, os quais são formas concretas e que podem proporcionar a garantia de direitos dos cidadãos no atendimento das necessidades e demandas que apresentam:

Porque atuar de outra forma hoje é um retrocesso, vejo que é uma gestão condenada ao fracasso e ao tempo muito curto de vida. A sociedade já não aceita mais, rejeita esse tipo de gestão. Na área da assistência social se a gente não vai em busca de todas as potencialidades a gente está perdido (CR1-FAS).

Dowbor assegura que as fórmulas vigentes para a gestão social precisam ser superadas já que não alcançam a necessidade de capilaridade nem da diversidade de situações, necessidades e demandas que cada região apresenta.

As realidades vividas pelos profissionais da área social que estão em contato direto com a população são exigentes, pois configuram-se como situações de miséria e pobreza, atendimento a famílias, grupos e comunidades que enfrentam multiproblemas (desemprego, alcoolismo, privação de liberdade de seus membros, violências, não-acesso a serviços básicos, moradia e assentamentos precários, entre outras). Tais

situações são complexas, pois os atendimentos e acompanhamentos, não raro, apenas minimizam situações vivenciadas, sem, no entanto, proporcionar em curto e médio prazo a melhoria da qualidade de vida daquela comunidade. Diante disso é que a intersectorialidade das políticas deve ser pensada não só em termos de poder local (município). Antes, tais situações devem ter um enfrentamento que transcenda as competências, responsabilidades e possibilidades do município. Um projeto nacional, intersectorial, de desenvolvimento social, econômico, ambiental, cultural se faz necessário para que as desigualdades possam ser diminuídas e assim proporcionar de fato bem-estar-social.

Este tipo de anseio é externado por T1-FAS, que valoriza a gestão intersectorial

Porque auxilia na otimização de recursos, no engajamento dos servidores nas ações, no compartilhamento de ações e na co-responsabilidade por sucessos e fracassos (T1-FAS).

O atendimento intersectorial, além de se aproximar mais de um resultado que atenda à comunidade adequadamente, parece também funcionar como um suporte entre os profissionais, despersonalizando a responsabilidade sobre o atendimento, já que este é de corresponsabilidade de todos e se constitui como um serviço público, de oferta de políticas públicas.

[...] seriam essas três na minha concepção, a gerencial eu acho uma coisa muito... a gestão gerencial é muito individualista, é individualista, eu acho que a gerência é uma função para você tomar decisões, não para você executar ali na prática. A gerência é a pessoa que tem que estar preparada para fazer o certo, para resolver questões pontuais, para executar projetos para sua equipe, não seria assim intersectorialidade... intersectorialidade ela se define de uma maneira na gestão de hoje no setor público, ela tem que ser intersectorial, democrática participativa e em rede, se você fizer isso, o restante é consequência, o gerencial vem automaticamente porque cada um vai gerir sua área... (CR3-FCC).

Para CR3-FCC, a questão gerencial pode acompanhar a intersectorialidade, porém na sua fala coloca o gerencial como instrumental. A gestão das ações sociais tem acompanhado no Brasil as modalidades implementadas nos diferentes momentos históricos. É possível verificar traços bem delimitados da gestão técnico-burocrática, em menor grau ou mais sutis, traços da gestão patrimonial e bem

definidos das práticas de gestão gerencial. No entanto, há práticas que se sobrepõem e incorporam processualmente algumas características de inovação. A necessidade de união de potencialidades, de cooperação, de tomada de decisões horizontais, passa a garantir práticas diferenciadas, bons resultados pontuais e, mesmo quando os resultados não são considerados positivos, há ganhos secundários no sentido de proporcionar aprendizados e a responsabilização coletiva de todos os setores.

Dessa forma, aparece uma mescla nas preferências e também nas práticas da gestão que, segundo os agentes, se enquadram melhor nas administrações regionais: ora entre a gerencial, em rede e intersetorial, ora entre a democrático-participativa, rede e intersetorial.

Um aspecto relevante que aparece conceitualmente, nos planos e nas legislações, e que se manifesta nas entrevistas é uma tensão entre as gestões gerencial e a democrático-participativa. Dois dos treze entrevistados os quais pertencem aos setores de planejamento do IPPUC e do IMAP escolheram como preferência a gestão gerencial, e os gestores da área social num número de dez dos treze entrevistados, preferem a democrático-participativa. A gerencial, como já se disse, é modalidade de gestão ligada às reformas do Estado, ao passo que a democrático-participativa é mais afeita aos padrões surgidos quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, bem como está presente nos planos nacionais e nas legislações setoriais mais recentes. Em outras palavras, todos os planos e políticas nacionais setoriais apontam para a gestão democrático-participativa, ao passo que a gestão gerencial está ligada ao período de reforma do Estado do início da década de 1990, mais precisamente depois de 1995. Neste período ocorre a implantação do SUS, e posteriormente outras políticas da área social tomam como exemplo a implantação deste sistema.

Essa tensão está posta pelos autores Costa (2006), Reis (2005), Couto (2006) Fleury (2007). Esta última pontua a questão de que com a implantação do SUS, um modelo descentralizado e participativo, que ocorre de forma progressiva no que tange à transferência de responsabilidades da união para os municípios, ocorre juntamente "uma busca de capacitação sem precedentes na história do país" (FLEURY, 2007, p.9). Da mesma forma, a autora aponta a obrigatoriedade legal da implantação dos conselhos municipais como um avanço obtido mediante esta política. Sendo assim, pode-se explicar o ideário presente à gestão social e aos gestores ligados à área em

apreço, bem como sua preferência por uma gestão democrático-participativa, mesmo com os esforços empregados pelo município de Curitiba em torno da gestão gerencial.

É preciso salientar que a gestão gerencial é a hegemônica na gestão municipal da cidade de Curitiba, as Administrações Regionais seguem o mesmo modelo, no entanto os atores da área social são influenciados pelos marcos teóricos e jurídicos em que a gestão social está situada. Os gestores do planejamento, por sua vez, convivem diariamente com os termos conceituais e com a prática da gestão gerencial. Ademais, essa tensão não é abordada claramente, e seria prematuro afirmar como ocorre na Administração Regional e sua relação com o planejamento.

Essa contradição, contudo, não constitui um aspecto isolado, ou confinado ao âmbito do município aqui em questão. Antes, e em termos mais amplos, é notável a coincidência histórica no Brasil entre, por um lado, o teor da Constituição de 1988, centrado nos princípios ligados ao Estado de bem-estar social, e, por outro lado, as políticas neoliberais que são implantadas imediatamente após sua promulgação, e ao longo da década de 1990. A tensão refletida na prática de gestão social e nas concepções dos gestores da Administração Regional CIC refletem, e com clareza, essa tensão e essa ambiguidade entre o texto constitucional e as políticas neoliberais.

Curitiba, desde 1998, como pode ser visto pelos movimentos de gestão apresentados anteriormente nesta pesquisa, conta com esforços de capacitação de gestores com foco na gestão gerencial. Ademais, sua prática administrativa é reconhecida por autores como Frey como uma gestão que se caracteriza por este modelo. Contraditoriamente, no ideário dos gestores, em especial os da área social, a gestão democrático-participativa comparece para a ampla maioria, com 77% da preferência, contra 23% revelada da gerencial.

Na prática do dia a dia a gestão gerencial é a hegemônica; porém, há essa tensão apresentada tanto conceitualmente como nos planos e nas legislações nacionais como no ideário dos gestores entrevistados, que pertencem aos setores da área social aqui referenciada. Estes reconhecem a gestão democrático-participativa, juntamente com rede e intersetorialidade, como uma gestão a ser buscada pela área social em especial para as administrações regionais.

Há uma influência, pelo menos em termos de visão, do aparato político e jurídico que fundamentam as políticas sociais. As legislações, os planos e as políticas nacionais estão fortemente imbuídos de um marco instituído na Constituição de 1988, que referencia uma gestão democrático-participativa e a noção de direitos dos cidadãos.

A trajetória na construção dos desenhos setoriais das políticas de saúde, educação, assistência social, cultura, segurança alimentar e esporte e lazer, tem apresentado uma mesma lógica: base na Constituição Federal de 1988, criação de aparato jurídico específico, como as leis orgânicas, conferências nas três esferas de governo com participação da sociedade civil, criação da política ou de plano setorial, criação de desenho e regulamentações para a descentralização, definição orçamentária e das competências para as três esferas de governo.

É verdade que há assimetrias entre elas, que se referem, dentre outros aspectos, a questões orçamentárias, estágio evolutivo e prioridades hierárquicas. Tais assimetrias se manifestam nas distinções facilmente encontradas nas políticas para educação, saúde, assistência social, abastecimento e segurança alimentar. Considere-se, por exemplo, que as políticas para esporte e lazer e cultura ainda não possuem sua lei orgânica. A mesma assimetria se reflete no âmbito municipal e, mais especificamente, na Administração Regional aqui em consideração, uma vez que, como se viu por meio desta pesquisa, áreas como esporte e lazer e cultura detêm um orçamento de menos de 1%.

Dessa forma, há que se observar atentamente os rumos que a gestão social irá tomar no futuro. Por um lado, ela pode se transformar numa segunda e terceira geração da gerencial, como aponta Abrúcio (1996, 2006), isto é, por uma via intimamente ligada à instrumentação com relação aos processos participativos. Por outro lado, a gestão social pode vir a se transformar numa *gestão societal*, como aponta Paes de Paula (2005, 2007) e Reis (2005), a qual tem por desafio a eficiência, porém, revelando maior preocupação com os processos de participação e de democratização na prestação dos serviços públicos. Para Curitiba, a tendência é que a gestão social incorra na primeira das trajetórias indicadas.

Intersetorialidade

No que diz respeito à categoria *intersetorialidade*, as perguntas dirigidas aos entrevistados foram as seguintes:

Questões:

- Como o Sr./Sr.^a define intersectorialidade? Quais suas características?
- Marcar as características do quadro e acrescentar outras se necessário.

As respostas em geral acenaram para uma noção de intersectorialidade marcada pela ideia de "integração", de "visão holística do homem" e de "totalidade". Em outros casos, a intersectorialidade foi vista principalmente como "participação/parceria", ou como "dependência mútua", "interdependência", "vários olhares para uma mesma situação", "apropriação do coletivo", "compartilhamento", "integração entre vários setores", "complementação de ações", "somatório de competências" e "discussão de nível somatório". Houve ainda outra aceção comum, qual seja, a de intersectorialidade como "ação comum", isto é, como "caracterização conjunta", "negociação", "foco num resultado comum", "comungar de uma ação", "causa comum". Para outros, a mesma categoria foi traduzida por "responsabilidade", "confiabilidade", "respeito", "atendimento às necessidades" e "necessidades integradas da população". Outra aceção importante foi aquela que identificou a categoria agora em questão com "democratização e circulação da informação". Finalmente, considerem-se as respostas que apontaram intersectorialidade sobretudo como "otimização de recursos e resultados".

Na definição de intersectorialidade, a questão da participação/parceria comparece para oito dos treze entrevistados, representando 61,50% das respostas. Integração, ação comum, responsabilidade, democratização da informação comparece para sete dos treze entrevistados, representando 53,80% das respostas. Otimização, descentralização e horizontalidade são ideias que aparecem para sete entrevistados, representando 53,80% das entrevistas.

Para Inojosa (2001), as necessidades da comunidade são integradas, sejam elas individuais, de grupos ou de famílias, não sendo possível, portanto, dar respostas significativas diante dessas necessidades com os setores atuando separadamente. As necessidades que as pessoas revelam estão articuladas, pois, na realidade, educação, saúde, assistência, moradia e outras demandas não constituem itens isolados. Não é possível ler a realidade e agir em torno dela sem que os setores estejam articulados entre si. Nesse sentido, um dos entrevistados aponta que

A intersectorialidade para mim, é a relação, uma interação entre vários setores, de modo que cada um tenha o seu papel, por exemplo, o meu papel de assistência à saúde eu não posso transferir para ninguém, mas este meu papel pode ser complementado com ações da FAS, do Esporte e Lazer então é assim, cada um fazer o melhor do seu setor. Mas sempre olhando o sujeito, ou a família ou aquela comunidade o que cada setor pode fazer melhor e juntos viram outro setor, e... é assim, eu vou lá e tenho a unidade de saúde, tenho as consultas médicas, mas isto sozinho não consegue melhorar a qualidade de vida da população, alavancar aquela população se eu trabalhar só e que os outros setores também vislumbrem o mesmo objetivo trabalhando em conjunto, você consegue fazer uma comunidade, uma família, uma pessoa, melhorar... (CR2-SMS).

CR2-SMS coloca a importância de que cada organização, setor, especialidade, processe o seu saber e aprofunde-o, ou seja, a responsabilidade central assumida em cada setor deve ser complementada pela ação integrada. Dessa forma, pode colocar-se de maneira integrada a serviço do coletivo, em especial quando se trata de políticas públicas, desde a fase de seu reconhecimento, legalização, formulação em planos até a sua execução para a coletividade e ainda avaliação de sua efetividade.

A resposta acima também remete à questão do território, quando diz respeito à comunidade. Junqueira (2004), referindo-se ao poder local, afirma que a cidade é um espaço privilegiado para uma ação que compreende a ideia de integração do território, de equidade e dos direitos sociais, considerando o cidadão em sua totalidade, bem como as políticas sociais que têm como finalidade melhorar a qualidade de vida da população.

Veja, vamos explorar um pouquinho da palavra, "Inter" é uma relação, uma via de duas mãos,... a intersectorialidade são os vários setores envolvidos aí em prol de uma mesma causa, muitas vezes cada um atuando na sua especificidade, na solução da construção daquela proposta, daquele projeto, mas quando eu falo uma via de mão dupla, sim um precisa do outro, ...então cada setor contribui pra que aquilo fique mais rico, e as pessoas troquem e cresçam juntas, então digamos que é assim, vários focos e vários olhares para uma mesma situação. E cada um com um olhar a luz da sua missão, das suas características e dos seus projetos, com as suas habilidades (CR1-FAS).

As necessidades articuladas é que dão consistência à intersectorialidade, que se constitui na integração dos saberes e agires em torno da realidade de um determinado local.

Segundo Junqueira (2004), os problemas sociais, pela complexidade com que se apresentam, exigem a aglutinação de saberes e práticas para que sejam compreendidos e necessitam de abordagens diversas para que sejam solucionados. Propõe uma construção integrada de soluções para a garantia de uma vida com qualidade para a população.

A entrevistada P2-IMAP define intersetorialidade como um espaço sistêmico, mas acrescenta uma visão de linha de produção esta última afeita com o modelo de gestão técnico-burocrático o qual contradiz, em termos do que foi trabalhado conceitualmente de que a intersetorialidade nesse modelo pode coexistir, mas é mais difícil pela setorização, normatização, burocracia que a caracteriza:

Mais do que território comum, eles precisam ter propósitos em comum, mais do que propósitos em comum eles precisam ter avaliação em comum. E cada um que tem sua especialidade, vai fazer e aqui é que eles se juntam num espaço sistêmico, espaço do orgânico. Na verdade parece meio frio, mas há uma linha de produção quando a gente está falando da intersetorialidade, há uma linha fabril. Vamos dizer assim, a produção social ela se faz numa linha fabril onde você tem equipamentos, mecanismos, especialidades, você tem coisas diferentes trabalhando para tirar uma família da vulnerabilidade, você tem coisas acontecendo, tem engrenagens acontecendo. Quando eu estou falando da produção social a partir da intersetorialidade que é o tema do seu trabalho, eu vejo um conjunto de esforços que estão numa mesma cadeia de valor, agregando valor as ações, um potencializando as ações do outro de modo que você, de fato, possa tirar a família da vulnerabilidade. Para que você possa, de fato, aumentar os patamares de saúde de toda uma cidade, isso é uma rede, isso é uma engrenagem, é uma linha fabril. Você tem a intenção, todos têm a intenção, cada um faz o seu pedaço. Mas faz isso de forma mais consciente. Acho que na intersetorialidade tem outra coisa a mais que é a clareza. É preciso ter clareza sobre isso, preciso ter clareza do foco no resultado, porque senão é uma intersetorialidade inútil, intersetorialidade inútil não é intersetorialidade (P2-IMAP).

A entrevistada traz também uma visão importante dos instrumentos necessários para uma ação intersetorial como propósitos em comum e avaliações em comum, cadeia e agregação de valores que têm potencial para gerar uma rotina de trabalho; visão esta que mescla os modelos técnico-burocráticos e gerencial. A intenção e a consciência, que também cita, diferencia-na de uma cadeia pura, em que o objetivo setorial é apenas a produção daquele bem sem a dimensão de um coletivo.

A não sobreposição de ações e o aproveitamento de recursos aparecem na fala de T2-SMS:

[...] o trabalho de vários setores com objetivos comuns e que as ações também não se sobreponham no sentido de você gastar recursos desnecessários. Então, você tem que trabalhar com o mesmo foco, sem que as atividades tenham... como posso dizer... que não tenham dois setores fazendo a mesma coisa, mas com o mesmo objetivo, senão você vai gastar recursos dobrados na mesma ação. Acho que a intersectorialidade é isso... o mesmo foco, mas cada um trabalhando de forma... chegar num mesmo objetivo, sem desperdiçar recursos (T2-SMS).

Para T3-SME, comparece a questão do cidadão indivisível em seus direitos:

O cidadão é um ser único. Ele precisa da Educação, da Cultura, da Secretaria do Abastecimento porque ele come, precisa da Saúde, da atividade física. Então, todas as ações são voltadas ao cidadão. E não tem como ser dividida e atendida separadamente. Ele é um cidadão único. Ele tem filho e precisa de um lugar na escola, ele fica doente, precisa de um posto de saúde da unidade de saúde. Ele quer fazer uma atividade de lazer, ele precisa da SMEL. Ele está colocado num programa de assistência social, ele precisa da FAS ou ele precisa tirar um alvará ou alguma licença, ele precisa da Secretaria de Urbanismo. Então, ele é um cidadão. Um cidadão não é dividido em várias partes. Ele é um todo. Ele precisa atender e entender o que esse cidadão precisa. Às vezes ele vem procurar uma questão de uma vaga numa creche, mas ele já quer e fala, na minha rua não tem asfalto. Como é que eu faço. Precisamos resolver a situação geral. Opa, você precisa conversar com o gestor da tua área. Ele acaba tendo um atendimento intersectorial. Ele veio atrás de uma vaga em uma creche e acaba sendo atendido por vários setores no momento que ele chega ao órgão público. Eu vejo assim, a intersectorialidade tem que estar ligada. Ela tem que ser cheia de braços, né? Tem que estar atendendo o cidadão (T3-SME).

Inojosa (2001) aponta para a importância de sair das clausuras disciplinares e setoriais que caracterizam hoje as ações governamentais, e construir uma compreensão de que as pessoas e famílias constituem uma totalidade. Nesse sentido, a visão representada por T3-SME, que faz parte da representação de outros entrevistados, pode ser considerada como um avanço.

Tendo em conta agora o conjunto das respostas e das proposições apresentadas pelos entrevistados em torno da questão da intersectorialidade, observa-se que houve uma correspondência significativa entre os 13 entrevistados no que diz respeito às suas

representações atinentes às características de gestão intersetorial e aquelas extraídas da literatura, isto é, de concepções teórico-práticas dos autores aqui arrolados.

Chama atenção, no entanto, a não-seleção de um item por parte de um entrevistado da área de Saúde (CR2-SMS) das características de intersetorialidade identificadas na concepção dos autores, qual seja, "olhar de direitos sociais sobrepõe a filantropia". CR2-SMS. Contudo sua resposta discursiva está em concordância com o item referido, pois esta consiste na proposição conforme a qual a questão da filantropia já está ultrapassada na área de Saúde:

no setor saúde a gente não vê isso com esse tipo de visão, a gente não olha na questão filantropia porque para nós saúde é um direito, então jamais pode ser filantropia (CR2-SMS).

Para Junqueira (2000 e 2004), a construção de um projeto social só é possível com um olhar de direitos sociais, que tem como pressuposto uma vida digna e com qualidade.

O Estado brasileiro se constitui num Estado democrático de direito, segundo a Constituição de 1988, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais. Com o processo de descentralização das políticas setoriais, a instauração dos conselhos de saúde e posteriormente de educação e da assistência social, amplia-se, mesmo que restritamente, a participação de novos atores da comunidade ou da sociedade civil. Tal prática corrobora para a superação da visão assistencialista e filantrópica, bem como acena para a construção de um olhar de direitos, na qual a prestação dos serviços pode adquirir um novo impulso, assumindo um caráter de democratização, contribuindo assim para um processo educacional e cultural de aprendizagem de cidadania. Nesses termos, a superação do olhar filantrópico, assistencial, é primordial para a construção de práticas cidadãs.

Outras características da gestão intersetorial foram acrescentadas por meio das entrevistas. Estas são aqui arroladas levando-se em consideração que o saber construído na prática deve ser observado. No quadro a seguir foram inseridas algumas das características obtidas mediante a pesquisa empírica com os agentes da Administração Regional:

Quadro 9 - Características da intersectorialidade

CARACTERÍSTICAS IDENTIFICADAS NA CONCEPÇÃO DOS AUTORES	CARACTERÍSTICAS QUESTIONADAS	CARACTERÍSTICAS ACRESCENTADAS PELOS GESTORES DA ÁREA SOCIAL ADMINISTRAÇÃO REGIONAL CIC
▪ Integração de saberes ▪ Integração de experiências ▪ Integração de políticas ▪ Trabalha com complexidade (problemas que exigem análise e resolução de várias especialidades ou setores) ▪ Superação da visão segmentada ▪ Superação de ações segmentadas ▪ Mudança na cultura organizacional (práticas, padrões e valores) ▪ Territorial _ Gestão problemas que incidem sobre uma mesma população que ocupa um determinado território ▪ Negociação/ diálogo ▪ Horizontalidade ▪ Articulação ▪ Circulação de poder ▪ Olhar de direitos sociais sobrepõe o olhar da filantropia ▪ Proximidade das demandas sociais ▪ Cooperação ▪ Alianças ▪ Reciprocidade entre atores – sinergia ▪ Aprofundamento/transetorialidade ▪ Compartilhamento para solução de problemas ▪ Instrumental ▪ Projeto político de construção de uma democracia participativa. ▪ Participação social	▪ Olhar de direitos sociais sobrepõe o olhar da filantropia ▪ Projeto político de construção de uma democracia participativa ▪ Participação social	▪ Respeito mútuo ▪ Confiança ▪ Responsabilidade compartilhada ▪ Escuta ativa da comunidade ▪ Democratização do poder e da informação ▪ Controle social ▪ Construção de uma linguagem em conjunto com a comunidade ▪ Valorização ▪ Resgate de identidades ▪ Ampliação da visão para busca de soluções como possibilidade de obter sucesso ▪ Alinhamento de propósitos e avaliação conjunta

Fonte: Elaborado para a pesquisa

A característica de participação social foi questionada pela entrevistada P2-IMAP, representante da área de planejamento:

Então a intersectorialidade ela não é imanente. Ela não é imanente a democracia participativa. Ela é uma boa ferramenta, ela leva mais fácil, organiza a participação melhor porque você não fica com uma participação setorial e segmentada... Eu acho que a intersectorialidade ela faz uma abordagem mais sistêmica da participação. Você cidadão não precisa entrar em 10 portas. Você entra numa porta só. E essa porta é um todo orgânico para trabalhar com você, mas elas não são imanentes. Ela é uma boa condição de força, mas ela não é imanente. Ela não é pré-condição... Ela é facilitadora. Ela traz uma participação melhor direcionada. Ela traz uma participação mais conseqüente. Ela não traz uma participação fisiológica. Ela traz uma participação mais orgânica por quê? Porque o modelo dela é outro. Isso sim. A questão é uma equipe intersectorial vai conseguir mais participação do que uma não setorial? ... Eu acho que ela traz uma participação de melhor estirpe. Porque ela mesma vê os problemas de modo mais claro (P2-IMAP).

Dessa forma, é interessante observar que a intersectorialidade tem um potencial para a democratização, no sentido de participação social. O modelo de gestão adotado parece ser o determinante para mais ou menos participação como sugere Frey (1996). O modelo democrático-participativo tem como finalidade a inclusão de setores menos favorecidos para que estes possam influenciar os processos políticos, portanto há planejadamente a implementação de estratégias para que estes setores participem das decisões políticas. No entanto, no modelo gerencial a participação social é restrita à escuta da comunidade, aos processos informativos e à participação direta nos projetos sem que sejam participantes de processos decisórios.

Dessa forma, a ação intersectorial, que pode estar presente nos dois modelos de gestão acima citados, tem a faculdade de dar qualidade aos serviços públicos prestados como aponta Koga (2003), demonstra potencial para dar qualidade inclusive aos processos de participação. Apresenta-se apenas como um potencial, uma estratégia para influenciar e dar qualidade aos processos de participação social. Mas esta não depende da intersectorialidade, é mais pedagógica, no sentido de trazer aprendizados de inclusão da diversidade, negociação, cooperação, inclusão do saber ou experiência do "outro", isto é, de pessoas, grupos, setores, instituições. Ademais a própria ação intersectorial pressupõe participação, mesmo que restrita aos atores pertencentes aos diversos setores.

Na quadro seguinte, expõem-se as potencialidades e os benefícios da gestão intersectorial, conforme as proposições obtidas mediante a pesquisa empírica:

Quadro 10 - Potencialidades e benefícios da gestão intersetorial

POTENCIALIDADE E BENEFÍCIOS	P1-IPPUC	P2-IMAP	AR	CR1-FAS	CR2-SMS	CR3-FCC	CR4-SME	CR5-SMAB	CR6-SMEL	T1-FAS	T2-SMS	T3-SME	TGP-FAS	TOTAL	
														N.º	%
Otimização de Recursos	x	x	x	x		x			x	x	x	x	x	10	77,00
Democratização da Informação	x			x		x		x	x	x				6	46,20
Linguagem Comunitária	x			x						x			x	4	30,80
Sinergia			x	x	x	x	x						x	6	46,20
Compensação de Orçamento									x					1	7,70
Resultados com Qualidade		x					x		x		x	x		5	38,50
Ampliação da Visão/Conhecimento		x					x							2	15,40
TOTAL	3	3	2	4	1	3	3	1	4	3	2	2	3	34	
	42,80%	42,80%	28,60%	57,10%	14,30%	42,80%	42,80%	14,30%	57,10%	42,80%	28,60%	28,60%	42,80%		

Fonte: Elaborado para a pesquisa

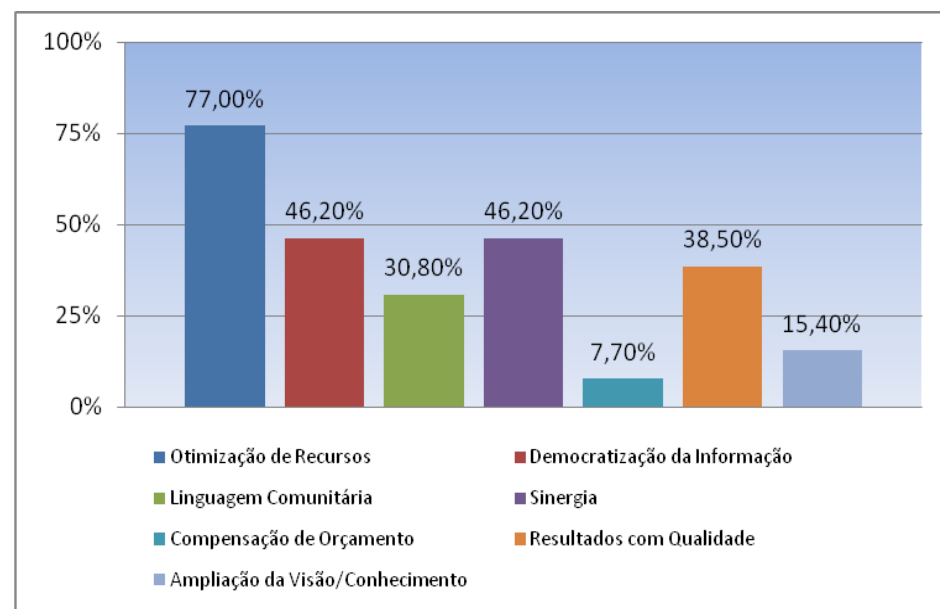


Gráfico 2 - Potencialidades e benefícios da gestão intersetorial

Fonte: Elaborado para a pesquisa (2009)

A ideia dos benefícios: otimização de recursos está presente num total de 10 vezes, com percentual de 77,00% dos entrevistados. Em seguida, a de democratização da informação e sinergia aparecem em 46,20% das entrevistas. Resultados com qualidade, por sua vez, é item que se faz presente em cinco dos treze entrevistados, o que representa 38,50% do total. A linguagem comunitária, por seu turno, apresenta-se para quatro entrevistados com percentual de 30,80% do conjunto dos agentes. Já a ampliação da visão/conhecimento aparece para dois entrevistados, representando 15,40% do total, e compensação de orçamento surge em apenas uma entrevista, o qual configura 7,70% do universo disponível para esta pesquisa.

O depoimento de CR1-FAS engloba a responsabilidade do município, bem como a corresponsabilização da comunidade em assuntos de seu interesse, no caso a necessidade de priorização de recursos:

[...] mas externa na minha percepção é assim, quando numa determinada obra, por exemplo, eu tenho xxx vias para asfaltar e x recursos, eu posso fazer esse planejamento envolvendo os diversos atores da própria comunidade e lembrar algumas prioridades, isso na prática tem acontecido bastante, então a co-responsabilidade.....e uma escuta comunitária, a escuta ativa,...a utilização de recursos, a co-responsabilidade... todo mundo estar sabendo de tudo a comunicação, acho que a amplitude da comunicação, tanto interna como externa, a mobilização das pessoas em prol de uma mesma causa, acho que vira um time mesmo... (CR1-FAS).

CR1-FAS segue a mesma linha em que a ação intersectorial constitui-se como uma possibilidade de gerir problemas que incidem sobre uma mesma população que ocupa um determinado território, otimizando recursos e priorizando gastos em conjunto. Sendo assim, a cidade, e ainda mais seus recortes, nos territórios das Administrações Regionais, se configura como um espaço privilegiado para a realização dessa ação, pois pode ter seu foco na população, nas suas necessidades e nos seus problemas circunscritos numa região da cidade, buscando superar uma visão e ações segmentadas, fragmentadas que, no geral, caracterizam a gestão das políticas sociais. Da mesma forma, AR coloca a questão da otimização de recursos financeiros e levanta a característica da sinergia num exemplo bem palpável como o das obras:

Olha eu acho que a potencialidade da desse modelo é a sinergia, né porque acho que aí você faz dois mais dois virar cinco rapidamente... Eu acho que isso é possível e isso vem acontecendo, porque eu vejo aqui na regional. Por conta disso a gente tem feito obras que era para sair uma só e saíram duas ou três com o mesmo recurso, onde a gente pensava gastar para fazer uma obra tanto com o mesmo recurso nós temos feito duas ou três exatamente com esse modelo de intersetorialidade, o meio ambiente nos ajuda, a SMOP nos ajuda, o IPPUC dá uma mãozinha, o Diretran dá outra, quando vê a gente fez mais que uma obra com o mesmo recurso então tem essas vantagens... (AR).

Já CR2-SMS levanta a questão do estigma do setor público, em especial do Executivo, o qual se refere à incapacidade de realização, em que a prática de ações intersetoriais coloca num *status* de política pública, ou seja, num patamar de direitos, e levanta a qualidade da ação intersetorial.

Um dos grandes benefícios que traz é que não fica difícil para nenhum setor, facilita para todos. Uma outra coisa, acho principalmente para a população, o cidadão, a sociedade como um todo consegue ver... tira um pouco do estigma da falta de capacidade do poder público de fazer as coisas, é porque quando a sociedade vê que é uma ação intersetorial, ela percebe que de fato aquilo é uma política pública mesmo e não é uma ação isolada de um segmento... (CR2-SMS).

Mais fortemente na questão da qualidade dos serviços e otimização de recursos está a fala de P2-IMAP.

Nós falávamos que a atuação intersetorial trabalha com os problemas em níveis mais estratégicos. Em segundo lugar a abordagem intersetorial tem um impacto maior sobre os problemas estratégicos. Primeiro você levanta os níveis dos problemas, trabalha melhor a questão dos nós críticos, a questão das casualidades, trabalha melhor o conjunto de coisas que fazem resolver um problema. Você vai mais ao cerne das razões do problema apresentado. Levantar isso e verificar isso. Não é deixar o problema mais problemático é levantar problema no sentido da abordagem. Segundo é o impacto, que eu não tenho dúvida nenhuma que é muito maior. Se você tem todo um cinturão de coisa para fazer um cerco a um problema, com certeza o seu trabalho é muito melhor. Com menos tempo, menos recurso, com mais impacto, mais satisfação que isso é sempre muito visível. Ainda do ponto de vista de potência, conhecimento não é uma coisa que multiplica. Conhecimento é uma coisa que você trabalha em termos de potência. Então, o fato de você estar lidando com saberes diferentes, você traz um capital, aumenta um capital intelectual exponencialmente nos grupos que assim trabalham. Porque você traz as óticas e diferenças e por conta dessas óticas e diferenças você aprofunda a sua especialidade.

Você tem uma visão panorâmica e aprofunda a sua especialidade, vai ao ponto mais importante, enfim o capital intelectual cresce. Eu acho que como, na verdade, os resultados são mais visíveis e a curto prazo, as equipes que trabalham assim, eu ousaria dizer, que a prática avaliativa traz satisfação para elas. Se você não avalia o que você faz, você não sabe o que você está fazendo (P2-IMAP).

Nessa fala aparecem também a questão do conhecimento que se potencializa numa ação intersetorial e a questão da avaliação que, diante de resultados quantitativos e qualitativos positivos, podem impulsionar os grupos ou equipes intersetoriais a novas ações conjuntas.

Na prática, essas articulações dependem de uma relação dialógica que irão estabelecer acordos de cooperação, alianças e reciprocidade entre os atores envolvidos temas esses trabalhados conceitualmente por Inojosa (2001) Junqueira (2000) Inojosa & Junqueira (2008), que afirmam que "um trabalho intersetorial pode ajudar o fortalecimento da equipes". Cada organização colocando o seu poder e sua responsabilidade a serviço do todo. Esse poder refere-se às suas especificidades e às potencialidades de cada setor. Cada organização ou pessoa construiu e está construindo o seu saber, especializa-se nele e pode colocá-lo a serviço do interesse coletivo. Assim, novos saberes compartilhados podem ser construídos para superação de questões mais complexas, e soluções mais adequadas podem surgir em função dessa cooperação, já que se está com o olhar voltado a problemas coletivos que dizem respeito à articulação do todo, podendo criar novas sinergias.

A cooperação e a negociação são discutidas pelos autores Inojosa & Junqueira (2008), ressaltando a "negociação pacífica como uma questão de sustentabilidade na resolução de conflitos, estes sempre presentes nas ações intersetoriais. Para os autores (p.178-179),

Nenhuma estratégia de confronto poderá ser bem sucedida para resolver conflitos, somente para reprimir e punir. A negociação foi longamente explorada como um modo de confronto com as armas da inteligência, da estratégia, mas na perspectiva de negociar para levar a melhor, para vencer. Até que começaram a surgir propostas que apontavam para uma negociação não violenta, nas quais pudesse haver um jogo do ganha-ganha, ou seja concessões mútuas que trabalhassem na lógica da cooperação. A teia da vida se mantém, essencialmente, por relações cooperativas e quanto mais complexas ficam as situações maior número de atores precisa cooperar.

Com relação à compensação de orçamento, o entrevistado CR6-SMEL, que representa uma secretaria com poucos recursos orçamentários e de pessoal, qual seja, a de Esporte e Lazer, refere-se

[...] a facilidade que a gente consegue eu classificaria como um setor que não tenha um orçamento razoável, a gente procura dentro da intersectorialidade compensar as situações. Por isso que eu falei, se agente otimiza recursos e com o auxílio dos mais ricos a gente consegue atingir os objetivos com um bom atendimento à comunidade (CR6-SMEL).

As assimetrias de orçamento e de disponibilidade de pessoal estão dispostas também nos planos nacionais, como já foi observado, nos quais foi visto que nem todos possuem os mesmos recursos, nem estão na mesma etapa de construção de seus planos nacionais, legislações e definições orçamentárias. É este, pois, um processo em construção no conjunto das políticas da área social aqui tratadas.

No quadro seguinte, visualizam-se as dificuldades e fatores críticos para se levar a efeito uma gestão intersectorial nos quadros da Administração Regional aqui considerada. Conforme a opinião dos entrevistados, nota-se, pois, a seguinte configuração deste problema:

Quadro 11 - Quanto às dificuldades e fatores críticos para uma gestão intersetorial

DIFICULDADES	P1- IPPUC	P2- IMAP	AR	CR1- FAS	CR2- SMS	CR3- FCC	CR4- SME	CR5- SMAB	CR6- SMEL	T1-FAS	T2-SMS	T3-SME	TGP- FAS	TOTAL	
														N.º	%
Orçamento	x		x			x				x		x		5	38,46
Cultura de Setorialização	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	12	92,30
Descentralização Incompleta			x											1	7,70
Agenda/Informação		x		x				x						3	23,00
Crescimento das Demandas										x				1	7,70
Mudanças Frequentes na Delegação Institucional		x												1	7,70
Atores Resistentes		x												1	7,70
Não Compreensão dos Limites de cada Setor					x						x	x		3	23,00
TOTAL	2	4	3	2	2	2	1	2	2	2	1	3	1	27	
	25,00%	50,00%	37,50%	25,00%	25,00%	25,00%	12,50%	25,00%	25,00%	25,00%	12,50%	37,50%	12,50%		

Fonte: Elaborado para a pesquisa

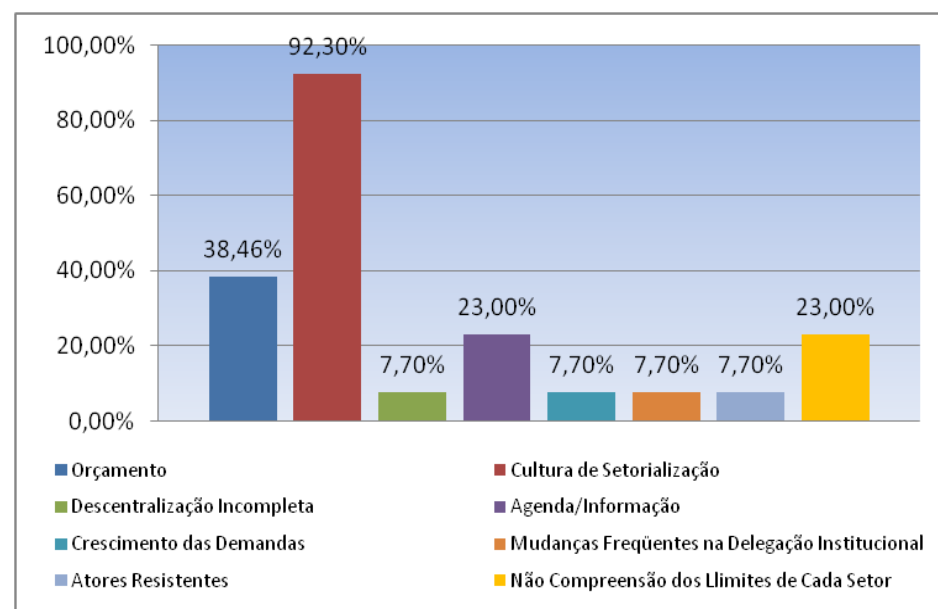


Gráfico 3 - Quanto às dificuldades e fatores críticos para uma gestão intersetorial

Fonte: Elaborado para a pesquisa (2009)

Do total de treze entrevistados doze deles, representando 92,30% do universo total, apontam para a cultura de setorização como a principal dificuldade para a gestão intersetorial. A questão do orçamento está presente em cinco das treze entrevistas, representando 38,46% dos problemas arrolados. A agenda e informação, bem como a não compreensão dos limites de cada setor, foram apontados por três entrevistados, representando 23,00% dos agentes. Finalmente, as ideias de descentralização incompleta, crescimento das demandas da população e atores resistentes às mudanças foram apontados por um entrevistado, representando 7,70% do total de entrevistados. Segundo um dos entrevistados, T3-SME, responsável pelas ações relativas à Educação, as relações entre setores acenam para alguns aspectos pouco atraentes:

Existem as vaidades pessoais, acho que isso é um problema. E também a questão de determinado setor diz, isso é da minha natureza, é o meu setor que tem que resolver... de você ser dono daquele saber e não compartilhar. Não querer também que o professor vá resolver o problema clínico, médico, nem o médico com problema correlato à Educação... Eu vejo assim o que trava muito é realmente a questão das vaidades pessoais e coisas que são da própria vivência dos órgãos, por eles terem essa visão departamentalizada. Não, isso não é de minha competência, isso é problema do fulano ou do sicrano ou do setor A ou do setor B. Isso é um entrave que eu vejo. E também a questão dos recursos é direcionada para determinado lugar, não podem ser alocados para... isso é um investimento da Educação, isso é um investimento da Saúde, não pode ser gasto, não pode intersectorializar as verbas. Acho que esse é um indicador bastante grande aqui. Aí depende do poder legislativo e outras questões que se superem isso. Que a situação econômica possa ser conduzida de uma forma só, com uma verba pública. Não uma verba pública de Saúde, de Educação... se a verba está para atender o cidadão, que ela seja pública. Os limitadores legais precisam ser amadurecidos (T3-SME).

Por outro lado, para o agente vinculado à área de Esporte e Lazer (CR6-SMEL), a perspectiva ressaltada é a mesma, isto é, a das tensões entre as áreas da gestão social. E acresce o problema da dependência de seu setor em face dos demais setores:

Eu acho muito grande esse negócio de cultura. Ainda existe o preconceito em se abrir, outra situação, o cidadão tem uma chefia, tem medo de perder, a parte política da situação, então mais ou menos cada um defende o seu pedacinho. Em vez de se abrir, de se pensar na prefeitura como um todo e procurar atender a comunidade, não vendo somente a vaidade, essas coisas (CR6-SMEL).

Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) afirmam que as formas organizacionais das três esferas de governo, se caracterizam pela setorialização. Os autores apontam também, para as resistências encontradas "a criação de um modo novo de fazer envolve jogos de poder e a substituição de valores culturais" processo esse que se torna complexo diante de interesses corporativos e mesmo privilégios pessoais.

Os desenhos das políticas sociais também têm sido construídos setorialmente, o que demonstra que, apesar dos avanços, a cultura da setorialização, da prioridade das especializações, da verticalização dos saberes, das diferenças orçamentárias dos setores não proporcionam bases materiais para a intersectorialidade. Esta ocorre em situações adversas e se põem como limitações que necessitam de superação o que incluiria, além das três esferas de governo, os três poderes. Dessa forma, há entraves também para que os municípios concretizem a ação intersectorial, embora seja um espaço privilegiado por estar mais próximo às necessidades da população que são integradas.

Alguns entrevistados apontam para as questões orçamentárias:

Eu acho que a questão estrutural, ela é muito séria na intersectorialidade. Estrutural que eu digo os equipamentos não são iguais existem investimentos maiores entre secretarias até a própria legislação define isso, a educação tem um valor x para investimento, a saúde tem outro, a assistência social outro, a Cultura outro... então existem desigualdades de valores financeiros, estruturais. É difícil trabalhar em pé de igualdade...(CR3-FCC).

O entrevistado CR3-FCC aponta para as diferenças de investimentos nos diversos setores o que gera desigualdades entre um e outro. Dessa forma, alguns setores necessitam, por falta de recursos, focalizar seus investimentos e suas ações a grupos minoritários ou que apresentam maiores dificuldades. A universalização do direito, no caso a cultura, fica prejudicada.

Outro aspecto apontado ligada ao orçamento é a distância que, não raro, existe entre o planejamento e as demandas prioritárias da sociedade:

[...] as demandas quando aparecem, elas são levadas para ser incluídas no orçamento e às vezes ficam de fora algumas coisas que ...em um primeiro momento para quem tomou a decisão parece mais importante mas para quem está na ponta não é, as vezes não é nem o valor, as vezes é questão de resolver o problema local uma pressão, é diferente então quem decide precisa se comunicar mais com quem informa (AR).

O entrevistado AR aponta para o problema da distância entre quem decide no planejamento e os profissionais que estão em contato direto com as demandas e sofrem pressões nesse sentido. Para além da questão do montante em dinheiro, o problema situa-se na gestão do recurso e nem sempre está associado à falta dele.

O problema da compreensão dos potenciais e limites de cada setor também se torna interessante e se apresenta como um fator crítico, por vezes gerando conflitos nas ações intersetoriais apontando para a importância de não se confundir um trabalho conjunto com a transferência de responsabilidades para outro setor.

[...] uma das dificuldades é cada setor entender qual é o papel do outro setor, o papel da saúde, qual é a missão da saúde, então o outro setor tem que saber qual é a minha missão e qual as minhas limitações, para que ao propor uma ação intersetorial eu não ache que eles devam fazer mais do que podem ou subestimar o que eles podem, então essa questão do conhecimento das potencialidades, até das dificuldades do outro (CR2-SMS).

Acho que a definição dos papéis que é uma coisa assim que às vezes, uma instituição cobra da outra... mas é função de quem? Mas então não tem? Acho que isso aqui é um fator que ainda é uma dificuldade (T2-SMS).

Dessa forma, há temas ou situações que se encontram para além dos limites de um ou outro setor e permanecem no que podemos chamar de vazio que ocorre entre esses limites, ou ainda transversais aos setores, o que exige novas negociações que envolveria um diagnóstico das potencialidades de cada um para sua resolução. Geralmente são temas que envolvem situações complexas de doença mental, problemas de alcoolismo e drogadição, violência familiar, não raro, associados ao desemprego, pobreza, abandono. A entrevistada T2-SMS, vinculada a área da Saúde, coloca um exemplo bem típico dessa situação:

O paciente está de alta hospitalar, se está de alta hospitalar ele tem condições de voltar para casa. Ele tem uma família. Quem é o responsável para recebê-lo? É a família, aí a família não aceita. Então você fica numa situação aí que... é social que nem a FAS dá conta, nem a Saúde porque é assim, se a pessoa está de alta é porque ela pode ir para casa. Às vezes numa situação que exige cuidados, mas teoricamente para isso tem a família e a família muitas vezes com condições bem humildes que aceita e vai atrás à busca

dos recursos e outra que tem, quer receber e tem dificuldades, mas consegue trabalhar e tem família que não quer. E isso é muito difícil trabalhar. Creio que daí independe da Saúde, da FAS. É uma questão social, familiar que você às vezes não se consegue lidar (T2-SMS).

São situações complexas enfrentadas pelos profissionais da área social e que remetem à indivisibilidade dos direitos na realidade das relações sociais e nos problemas enfrentados pela população. O recorte setorial é claramente insuficiente e demandas semelhantes pressionam para um tipo de desenho diferenciado para a gestão social. Pensar e construir coletivamente um desenho que inclua os espaços vazios que se encontram nas fronteiras de cada setor, as intersecções, buscando uma configuração capaz de abranger essas demandas constitui um desafio imperativo. Para tal o desenvolvimento de competências ligadas à cooperação, à negociação pacífica diante de pontos divergentes, à definições conjuntas, à articulação, bem como à compreensão da complexidade, são práticas e objetos de reflexão desejáveis para a produção da intersectorialidade e da gestão social visando ao atendimento conjunto das demandas das populações (INOJOSA 2001; KLIKSBERG, 1998).

Segundo Fleury (2004), para a capacitação dos profissionais envolvidos na gestão social, em especial os que se encontram diretamente trabalhando com a população, deve ter algo além de técnicas profissionais referentes a cada campo. Refere-se a uma formação mais ampla para que possam, além do desenvolvimento de capacidades técnicas, desenvolverem competências políticas referentes às acima mencionadas. Desta forma, é desejável que se proporcione um avanço nos movimentos de gestão realizados pelo IMAP em especial na capacitação dos gestores da área social. Capacitações passíveis de trabalhar conceitual e instrumentalmente o desenvolvimento de competências políticas (negociação, cooperação, articulação e outras) para a superação de problemas que se encontram nas margens dos setores com vistas a que estes sejam incluídos de forma intersectorial juntando os principais envolvidos ou que possam contribuir. Aliás, a capacidade de detectar e aglutinar setores potenciais são competências desejáveis para os profissionais da área social, que exige um conhecimento mínimo das outras áreas ou setores, já incluindo uma visão ampliada.

Gestão Social – localidade

No que diz respeito à categoria *gestão social*, foram elaboradas duas perguntas. A primeira foi dirigida exclusivamente aos planejadores, ao passo que as demais destinaram-se aos coordenadores regionais. Tais questões foram as seguintes:

Questões:

- O Sr./Sr.^a considera que no planejamento da Administração Regional CIC houve intenção expressa de esta ser gerida intersetorialmente?
- Por que a Administração Regional CIC foi planejada com a intenção expressa de ser gerida intersetorialmente?
- Em sua opinião, é possível realizar a coordenação de área de forma intersetorial?
- Indique numa escala de um a cinco com quais setores é mais frequente o desenvolvimento de ações intersetoriais na Administração Regional CIC.
- O setor, que o Sr./Sr.^a coordena estabelece parcerias com o setor privado, ONGs ou associações comunitárias?

Segundo as entrevistas com os planejadores, a Administração Regional CIC foi planejada para ser gerida intersetorialmente. Segundo P2-IMAP, agente do planejamento das Administrações Regionais, não há dúvida de que a Administração Regional CIC nasceu sob o signo da intersectorialidade:

Sem dúvida nenhuma. Isso foi um movimento produzido. Eu não diria que não foi nem induzido, ele foi produzido. A concepção da estruturação da CIC já foi para que ela funcionasse diferente das outras. Tinha-se na prefeitura uma avaliação de que nas regionais um dos pecados, entre aspas, um dos crimes cometidos anteriormente, até por conta da burocracia e da departamentalização, as regionais têm histórias de 1992, 1993 de um excesso de setores diferentes. E o fato de fisicamente esses setores estarem afastados um do outro, embora no mesmo campo físico, no mesmo espaço físico, que na regional da CIC pela oportunidade da criação de uma nova regional que era não só interessante, mas que era preciso encontrar uma nova forma no formato. E a primeira questão era essa. Não mais, por favor, caixinhas separadas, setores separados inclusive fisicamente, porque dificultam a aproximação que é por natureza da atribuição. Então foi proposital o ambiente físico conjunto, como uma estratégia para aproximação entre as pessoas e, portanto entre os diferentes setores. E por que isso? Porque já se tinha experiência suficiente acumulada na prefeitura de que não era mais possível trabalhar por programas, que as pessoas não têm programas, elas têm problemas e que os problemas eles são transversais, que os problemas são com muitas

faces, os problemas são multifacetados e as causalidades são multifacetadas. Multi multidimensionais e que na verdade a abordagem, portanto nas pessoas não era mais programática, ela era sistêmica, era orgânica, ela tinha que ser orgânica. Então foi de propósito o Administrador Regional, na época, mostrou-se extremamente interessado em estar fazendo uma coisa diferente. Ele era dos antigos, dos primeiros administradores, então tinha uma boa experiência, uma boa carga de trabalho e aderiu muito rápido. Aderiu com muito entusiasmo e foi encontrar um lugar que servisse para esse propósito e num instantinho, foi uma coisa tão interessante que o fato dela nascer sob o signo da novidade, transformou a questão da inovação numa bandeira para as pessoas que iam para lá. Então, as pessoas que iam para lá já escutavam no discurso quase como um segundo olhar. Nós estamos fazendo um negócio que, inclusive, é totalmente diferente. Eu diria que esse foi um dos pilares motivacionais, inclusive, do grupo que entrava lá. O signo do ser diferente podia fazer outras coisas, podiam inventar outros jeitos. Porque eles estavam nascendo sob o signo da inovação. Isso foi um negócio muito bacana, muito interessante (P2-IMAP).

No mapeamento do território da Administração Regional aqui em questão intitulado *A Regional Desejada*, já tantas vezes referido neste trabalho, observa-se vínculo dessa tendência à intersectorialidade. Esse foi realizado utilizando a metodologia do programa *Decidindo Curitiba*, também já aqui referido, o qual se constitui num planejamento integrado das diversas dos diversos setores da Prefeitura Municipal de Curitiba. Conforme o mesmo agente do planejamento das Administrações Regionais,

a gente já conhecia e já sabíamos que a metodologia do Decidindo Curitiba era muito potente, nós já sabíamos disso. A coisa importante, o diferencial aí é que para uma equipe que estava se formando e juntando dois pedaços de territórios completamente diferentes e com equipes vindo desses dois territórios e também de outros da cidade, naquele momento essa ferramenta do decidindo a metodologia de planejamento integrado eu diria que ela funcionou como um oxigênio puro assim, sabe? Porque ela caiu sob medida no momento certo. O pessoal precisava redescobrir aquela regional recém desenhada. Redescobrir não, precisava descobrir aquela regional recém desenhada que pegava um pedaço de Santa Felicidade, um pedaço do Boqueirão se não me engano, uma regional complicada do ponto de vista geográfico porque ela é muito extensa em território e pouco densamente povoada. Então ela tinha características diversas, com muitas áreas de preservação, com áreas de muita pobreza junto com áreas de muita riqueza, então ela caiu, ela foi sob medida, né? E como o jeito de trabalhar obriga as pessoas a irem caracterizando as suas áreas, como que aquilo funciona em cima de um mapa, que é a grande força da metodologia, ao se levar as coisas para o mapa você deixa a toda aquela realidade tão visível... a realidade é visível. E juntaram-se pessoas ali também porque por uma outra... a gente diz que às vezes os astros se conjuminam, algumas pessoas chave muito entusiasmadas (P2-IMAP).

A seu turno, outros fatores foram apontados por P1-IPPUC, agente do planejamento municipal lotado no IPPUC. Este destaca

como o fato de pensar numa equipe e formá-la com tempo realizar o diagnóstico já com a equipe que iria trabalhar trouxe uma motivação diferenciada. A participação foi genial levamos 4 meses olhando o mapa e a região...foi um trabalho muito bom que trouxe um compromisso num plano local e qualidade desejada era que a gestão fosse intersetorial, que os setores se comunicassem e agissem intersetorialmente (P1-IPPUC).

Para a implantação da Administração Regional CIC foi realizada uma avaliação das outras regionais, para que com esse aprendizado experiencial pudesse ser construída uma regional com um funcionamento diferenciado.

Algumas entrevistas realizadas com os coordenadores regionais apontam que a criação da CIC fazia parte do plano de governo e reconhecem que houve um plano de trabalho para que a referida regional fosse construída:

Porque ela foi planejada desde o Plano de Governo desta gestão e como ela foi planejada, foi possível verificar, não vou dizer os erros, mas as dificuldades na implantação das outras regionais e assim ela facilitou com que você pudesse estabelecer já um plano de trabalho pra que as pessoas se apropriassem desse território... (CR2-SMS).

Tudo começou aqui com planejamento do IPPUC e do IMAP que nos assessoram... (CR1-FAS).

É que é assim quando a gente está na ponta à dependência de todas as outras secretarias é muito forte a dependência a regional é intimamente dependente de todas as outras secretarias não tem como o administrador regional administrar sem estar ligado intersetorialmente com todas as outras porque aqui como a gente falava aqui é o início, a demanda chega aqui, é daqui que a gente faz a triagem e faz assim os encaminhamentos se a administração regional como um todo não estiver ligada intersetorialmente ele não dá o retorno ele não tem o retorno propriamente... ...fica parada gera um grande problema atraso até processo porque têm prazos tudo tem prazos para ser cumprido então isso gera um problema muito sério tanto para o comandante maior que é o prefeito quanto para a equipe também que cai no descrédito também da comunidade então para a gente manter esse crédito que graças a Deus a gente tem é preciso muito, muito priorizar muito a intersetorialidade, muito senão não funciona, aliás é uma forma de descentralizar inteligentemente...(AR)

Nessa direção, Koga (2003) destaca as vantagens de um planejamento baseado num diagnóstico territorial, ou seja, possibilidades de inovação nas formas de gestão; intersectorialidade territorial, participação de instituições da comunidade; definir estratégias comuns ou tê-las como ponto de partida; superar visões fragmentadas; priorizar ações.

Esforços como o diagnóstico conjunto da região com uma metodologia denominada Decidindo Curitiba que proporciona uma visão integrada do território, parece ter sido importante no sentido de construir um saber comum sobre a região, suas dificuldades e potencialidades. Além do que é uma metodologia que inclui todos os setores e seus representantes em sua formulação. No entanto, não foi possível perceber novos esforços no sentido de desenvolver, ampliar, construir instrumentos para seu fortalecimento a não ser o que a própria regional vem fazendo como reuniões conjuntas, uma agenda conjunta, articulações que se expressam pela proximidade e, por que não dizer, facilitadas pelo espaço aberto.

Quanto à possibilidade de realização de uma coordenação de área intersectorial e com sobre quais setores há o desenvolvimento de ações intersectoriais, foram utilizadas duas questões, como já foi mostrado anterior, as quais apresentaram os resultados demonstrados a seguir. Quando se indagou da possibilidade de realizar a coordenação de área de forma intersectorial e se indicar numa escala de zero a cinco²⁵ com quais setores é mais frequente desenvolver ações intersectoriais na Administração Regional CIC, os coordenadores regionais tenderam a responder o que se observa no quadro a seguir:

Esse quadro refere-se à frequência de ações intersectoriais no recorte das seis políticas da área social pesquisadas, acrescido da Administração Regional (SGM).

Quadro 12 - Frequência de ações intersectoriais

SETORES	SMS	SME	FAS	SMAB	FCC	SMEL	SGM ADMINIS- TRAÇÃO REGIONAL
SMS		2	2	3	3	2	2
SME	1		1	3	2	2	2
FAZ	1	1		1	1	1	1
SMAB	4	3	2		2	2	2
FCC	2	1	1	4		2	1
SMEL	1	1	1	2	1		1

Fonte: Elaborado pela autora

²⁵ Os índices da escala correspondem aos seguintes termos: 1. Muito frequentemente; 2. Frequentemente; 3. Pouco frequentemente; 4. Raramente; 5. Não há.

Dos seis setores da área de desenvolvimento social priorizadas para esse trabalho, acrescentando a Administração Regional, é possível perceber que a FAS, responsável pela política de assistência social, segundo a Coordenação Regional do setor, realiza ações intersetoriais muito frequentes com os seis setores arrolados – SMS SME SMAB FCC SMEL SGM.

A SMEL, responsável pela política de esporte e lazer, realiza ações intersetoriais muito frequentes com cinco setores SMS SME FAS FCC SGM com exceção da SMAB com a qual realiza frequentemente.

A SME, responsável pela política de educação, muito frequentemente com a SMS e com a FAS, enquanto com a FCC e SMEL é frequentemente e com a SMAB pouco frequentemente.

A FCC, responsável pela política de cultura, realiza ações intersetoriais muito frequentemente com a SME, FAS e Administração Regional, enquanto com a SMEL e a SMS realiza ações intersetoriais frequentemente e com a SMAB raramente.

A SMS não apontou nenhum setor para muito frequente. Mantém relações frequentes com a SME, FAS, SMEL e Administração Regional e pouco frequente com a SMAB e FCC.

A SMAB, da mesma forma, não apontou relações muito frequentes com nenhum setor. Realiza ações intersetoriais frequentemente com a FAS, SMEL, FCC e Administração Regional, com a SME pouco frequente e com a SMS raramente.

Interessante observar que a FAS circula mais frequentemente por todos os outros setores. Podemos especular que a complexidade das ações desenvolvidas pelo setor leva à necessidade de articulação com um maior número de setores e com mais frequência. É visível, pois, na ação da FAS uma das características mais importantes e expressas da política de assistência social, qual seja, a tranversalidade. Como seu público, não único, mas preferencial, são famílias em situação de vulnerabilidade e não raro necessitam de encaminhamentos para inclusão nas outras políticas da área social, bem como de outros, conforme o quadro seguinte.

A SME e a FAS são as instâncias mais citadas dentre todas as que empreendem políticas públicas fundadas em ações intersetoriais. Na escala de zero a cinco situam-se em geral entre o um (muito frequentemente) e o dois (frequentemente), conforme os demais agentes entrevistados, da mesma forma que estas mantêm proximidade com a SMS.

Outras políticas específicas também foram citadas ao longo das entrevistas, as quais podem ser visualizadas em termos comparativos no quadro a seguir, que pretende demonstrar a frequência de ações intersetoriais das seis políticas escolhidas para a pesquisa com outros setores:

Quadro 13 - Frequência de ações intersetoriais com outros setores

SETORES	COHAB	SMMA	SMOP	SMDS	TURISMO	CON- SELHO TUTELAR	SMU	SMF	SAM	COPEL	SANEPAR
SMS	4	2	2	2			3	4			
SME	2	2	2	2	3	1					
FAZ	1	2	2	1	3	1	2	4	2	2	2
SMAB	2	2	3	2							
FCC	4	4	5	3			3	5			
SMEL	2	1	2	1				1			

Fonte: Elaborado para a pesquisa

Deste quadro vale ressaltar que a FAS mantém ações intersetoriais muito frequentes igualmente com a COHAB, órgão responsável pela política de habitação. A FAS, como já dito, é responsável pela articulação, no âmbito da Administração Regional CIC, por uma etapa do Programa de Urbanização e Regularização e Integração de Assentamentos Precários, o qual tem uma de suas atividades numa região daquela Administração denominada de Nova Barigui. Nesta região, serão reassentadas 150 famílias que hoje moram às margens do Rio Barigui, área de proteção ambiental e onde tais famílias estão expostas a inúmeras enchentes e suas consequências, em especial aquelas relacionadas à saúde individual e coletiva. Da mesma forma, a FAS mantém relações com a Companhia Paranaense de Energia (Copel) e com a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) nos projetos de infraestrutura de energia elétrica e saneamento básico.

A SMEL, por sua vez, mantém ações intersetoriais muito frequentes com a SMMA e a SMDS. A primeira é responsável pela política ambiental da Cidade de Curitiba, ao passo que a segunda tem como missão manter a segurança dos equipamentos da PMC. A SMEL, ademais, realiza atividades esportivas e de lazer nos parques e praças da região, o que explica a proximidade.

A SME e a FAS mantêm ações intersetoriais muito frequentemente com o Conselho Tutelar da região, de modo a garantir a inclusão e o atendimento das políticas voltadas para a infância e adolescência, como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A SME mantém ações intersetoriais frequentemente com a SMMA, particularmente nos projetos de educação ambiental, bem como com a SMDS, que tem projetos preventivos para a infância e adolescência na área de segurança.

A SMOP, responsável por novas obras públicas e pela manutenção das existentes, também aparece para os setores SMS, SME, FAS e SMEL tanto para a construção de novas unidades de atendimento quanto para a manutenção das já existentes.

Pode-se perceber que há uma dinâmica concreta entre os setores que ocorre no dia a dia, para além das especificidades de cada setor. Pode se dizer que é uma dinâmica operacional. Entre eles ocorrem ações, programas, projetos, os quais envolvem diversos setores, demonstrando a complexidade da gestão social local.

Na opinião dos seis coordenadores regionais entrevistados, representando 100% dos entrevistados desse grupo, é possível, viável, senão imprescindível, realizar a coordenação de área de forma intersetorial.

Para CR1-FAS,

É possível sim com certeza, aqui, nesse espaço é onde as coisas acontecem... é uma gestão construída com todos... a construção se dá no coletivo, ela não é uma construção unilateral... ninguém se apropria é o coletivo que se apropria, não dá para dizer eu fiz, o mérito é meu, isso tem que ser comungado coletivamente, não tem estrela na intersetorialidade, cada um é um bico da estrela... (CR1-FAS).

Já na opinião de CR2-SMS:

...como aqui cada um dos setores representados são responsáveis pelo mesmo território, não dá para não se intersetorial... (CR2-SMS).

Por seu turno, CR3-FCC afirma:

Com certeza, com certeza... eu acho que esse aprendizado de intersetorialidade, ele faz com que nós, seres humanos responsáveis em fomentar o serviço público, ele faz com que você valorize tudo aquilo que tem ao teu redor, mas principalmente o valor humano... você tem que compartilhar informações, porque a rapidez no processo é muito bom. Isto é uma forma também que você tem que facilitar. Nós não temos esta dificuldade aqui na CIC, porque nós trabalhamos uma agenda única, isto é muito legal, ainda não conseguimos fechar, padronizar isso, mas quando tem um evento a gente soma na mobilização, na divulgação... nós procuramos sempre que todas as equipes dos núcleos estejam juntos, quer seja numa audiência pública da LOA aqui na regional, quer seja numa reunião com a

comunidade... porque a comunidade quando ela vai, a gente não sabe o que ela vai questionar... ela pode questionar cultura, educação, a saúde ela pode questionar a segurança, então a gente tem que estar preparado pra responder o que nós estamos desenvolvendo, né... e isso é muito gratificante porque se a gente não está presente, o da outra secretaria sabe onde a gente tá, sabe o que a gente tá fazendo e nos dá suporte... (CR3-FCC).

Segundo CR4-SME:

É possível. Eu diria não apenas que é possível mas é viável, e principalmente é muito importante. Porque assim a gente consegue estabelecer diferentes tipos de parceria. É como na escola, se uma criança apresenta uma dificuldade comportamental. eu, enquanto escola, vou poder dar conta do problema? Não (CR4-SME).

Para CR5-SMAB, um pouco mais cético,

É possível, mas acredito que a informação precisa circular mais, para fortalecer a intersetorialidade, da mesma forma é preciso conhecer melhor o que o outro faz (CR5-SMAB).

Inversamente, a opinião de CR 6 é de que

Com certeza. Como eu lhe falei naquela situação de uma mão lava a outra e uma mão juntando com outra, um par de mãos e assim a gente vai resolvendo e superam-se todas as dificuldades encontradas em qualquer situação, mesmo no nosso caso que é uma regional praticamente nova, com 4 anos de atividades. Então, dentro dessa intersetorialidade conseguimos implantar todo plano de governo nesta gestão e provavelmente nas outras gestões (CR6-SMEL).

CR5 aponta para algumas dificuldades que ocorrem no dia a dia referente à circulação da informação de forma a facilitar a intersetorialidade. Da mesma forma, CR3-FCC também aponta para processos burocráticos que dificultam os processos atinentes a uma gestão intersetorial:

Como porque você tem que quebrar regras, disciplina, você tem que trazer a confiabilidade das pessoas. Quando as pessoas confiam umas nas outras, elas participam, elas se doam... isso é muito gostoso... (CR3-FCC).

Assim, mesmo que se mantenham as especificidades setoriais em nível regionalizado, como no caso de uma região da cidade, é possível enfrentar o desafio de

implementação de ações, programas, projetos que tenham como estratégia a intersectorialidade. Mediante esta modalidade administrativa, a gestão social pode obter maior eficiência na prestação dos serviços, lograr a união de saberes e de recursos. Autores como Inojosa (2001), Junqueira, L. (2000, 2004) Junqueira Rodrigo (2000), Koga (2003), Jacobi (2000), consideram a esfera municipal como um local de possibilidade para a integração de políticas. Afirmam que as necessidades da população são totalmente integradas, embora as políticas setoriais apresentem virtualidades, não dão conta por si só da complexidade que envolve a gestão social.

A intersectorialidade na CIC, embora tenha um longo caminho pela frente, apresenta também um potencial para vir a representar uma tendência de um formato relacional diferenciado na gestão de localidades, sem, no entanto, transformar estruturas organizacionais.

Deve-se levar em conta também algumas contradições apontadas por Junqueira (1997) quanto ao espaço existente entre a teoria e a prática "mudar a organização e suas práticas só se concretiza quando há um compromisso de mudar, não apenas dos dirigentes, mas de um número significativo de funcionários capazes de inovar, de ser o motor da mudança" (JUNQUEIRA, 1997, p.36).

Assim sendo, é possível observar que há, por parte dos entrevistados, um crédito nas ações intersectoriais. Pode-se dizer que há um compromisso e uma sensibilidade diante de tal estratégia de gestão. No entanto, é preciso lembrar que se tratam de ações, alguns projetos, programas, casos de atendimento e de operações do dia a dia nas quais não há uma proposição de aglutinamento dos setores. Ao mesmo tempo, cabe também lembrar que, mesmo circulando, os setores conservam sua autonomia relativa, setorial, e seguem padrões específicos e compatíveis com as práticas e culturas das suas respectivas secretarias centrais municipais. Afinal, estas, por sua vez, estão igualmente ligadas às políticas setoriais nacionais, como apresentado no capítulo anterior.

Assim, pois, os gestores locais enfrentam cotidianamente o desafio de manter uma relação de verticalização setorial na prestação de seus serviços específicos e, ao mesmo tempo, de estabelecer práticas horizontalizadas em nível regional. Não há, assim, uma mudança no organograma da PMC, situação que acarretaria provavelmente um aprofundamento nas dificuldades e resistências apontadas conceitualmente nessa pesquisa.

Por outro lado, não é possível afirmar, com os dados obtidos até o presente, que há um compromisso dos dirigentes dos primeiros escalões com o estabelecimento de padrões de gestão intersetorial. Há, sim, pelo menos na Administração Regional CIC um planejamento integrado, realizado por técnicos gestores, que aponta para um plano de uma administração regional que opere intersetorialmente.

Como as entrevistas ocorreram no espaço sede da Administração Regional CIC, foi possível observar o movimento e como a dinâmica relacional ocorre, em vários dias, sob o ângulo de vários setores. Foi possível observar os atendimentos que circulavam, emergências operacionais, lideranças comunitárias que estavam articulando vários setores em prol de uma ação e as relações que mantêm com os coordenadores e técnicos e mesmo um evento da FAS, com a comunidade, em que vários setores internos e externos estavam envolvidos. Há um clima de cooperação e se algo está para não dar certo, é resolvido rapidamente. Mesmo setores que não foram informados com antecedência se mobilizaram para participar, quando a necessidade se manifestou. O interessante é que a reclamação da não comunicação prévia só ocorreu depois do evento, isto é, primeiro houve a resolução da questão, mas quando já haviam solucionado o problema, a reclamação não deixou de ser feita.

Observa-se que na Regional não há nada sistematizado em relação às parcerias com o setor privado, ONGs e associação de moradores. Encontraram-se apenas poucas listagens com nomes e, algumas, com o responsável e endereço. No entanto, as parcerias aparecem nas entrevistas.

As empresas expressas nas entrevistas são:

Quadro 14 - Parcerias com o setor privado – indústria e comércio

NOME DA EMPRESA	PROJETO	TIPO DE ATENDIMENTO	PÚBLICO	EVENTUAL	PERMANENTE
New Roland	Clube de mães	Educacional/assistencial	Gestantes		x
New Roland	Escola de futebol	Educacional/esportes	Crianças		x
New Roland	Escola da fábrica	Capacitação técnica	Adolescentes		x
SESI	Cozinha brasil	Segurança alimentar	Famílias da comunidade	x	
Bosch	Peça por peça	Educacional/cultura	Crianças e adolescentes		x
Universidade Positivo	Natação	Esporte e lazer	Comunidade		x
Faculdade Santa Cruz	Letras Reforça de inglês e português	Educacional	Crianças e adolescentes		

Fonte: Elaborado pela autora com base nas entrevistas

A importância das parcerias para a intersetorialidade é manifestada em diversos momentos das entrevistas realizadas com os agentes gestores. Os exemplos que seguem são bastante elucidativos em relação a esse aspecto.

Assim, pois, para CR 4,

Basicamente, ela possibilita a melhoria e ampliação dessa gama de ações, não é? Que possam incrementar tanto pela educação como pelas demais secretarias. Então ela dá essa possibilidade de enriquecer, vamos assim dizer. E hoje também se agente for pegar e vir temos muito a questão da responsabilidade social. Então as empresas também estão acordando para isso e percebendo a importância da sua participação efetiva nesse processo como um todo (CR4-SME).

Por seu turno, na opinião de CR1-FAS, a parceria é que

Sem sombra de dúvida é o que faz alavancar os projetos sociais aí desenvolvidos, porque de novo, a gente utiliza recursos, tem possibilidades de enriquecer as ações desenvolvidas... (CR1-FAS).

Kauchakje (2007) e Carvalho (1999) afirmam que a gestão social se constitui na gestão de ações sociais públicas que se concretizam por meio de políticas, programas, projetos e serviços sociais que garantam a efetividade dos direitos sociais conquistados ao longo dos anos. As ações sociais públicas são realizadas tanto pelo Estado, representado por órgãos do governo das três esferas, quanto pelas organizações da sociedade civil. Destinam-se a pessoas, grupos, famílias e populações e contribuem para a consolidação dos direitos.

Outros autores também afirmam que as parcerias com o setor privado, por meio de ações de responsabilidade social, e parcerias eventuais fazem parte da gestão social. Carvalho (1999), Caccia-Bava (1996), Junqueira (2004) são adeptos das parcerias com o segundo e terceiro setor, cuidando para não transferir as responsabilidades que são do Estado, mas não somente deste. Afirmam que tais parcerias têm potencial de redução de práticas assistencialistas e reforçam as ações comunitárias que ocorrem em determinada região.

Há também parcerias com grupos organizados (não-formais) que fazem parte da própria comunidade, um bom exemplo foi citado na área de cultura:

eu acho o seguinte, a cultura ela tem que ir para todas as classes com qualidade, e aqui na CIC a gente faz isso com facilidade, porque a gente coloca equipamentos públicos nas Associações de Moradores,

nos Clubes de Mães, dentro de empresas..., porque você acaba resgatando e fazendo parcerias intersetoriais com a comunidade, com grupos organizados. Então, por exemplo, existe um grupo de teatro aqui na Cidade Industrial, chamado Grupo de Teatro ALMA, esse grupo de teatro existe há aproximadamente 10 anos, é um grupo constituído por jovens da comunidade que tem uma liderança informal que organiza é diretor do grupo, é o presidente, é o escritor das peças de teatro, é aquele que batalha que é o Marinho Rezende e que a gente formou uma parceria assim... uma parceria co-irmã da fundação, eles não tinham onde ensaiar, eles ensaiavam numa casa de um dos componentes do grupo... a gente conseguiu abrir uma Associação de Moradores pra eles, pegou uma sala da Associação de Moradores do Osvaldo Cruz I e cedeu pra eles em tempo integral. Eles montaram uma sala de teatro e fazem apresentações de teatro ali, para a comunidade. Esse grupo tem, atualmente, quatro peças teatrais que eles apresentam pra comunidade da CIC e a gente já há três anos, eles têm uma parceria com a Fundação Cultural, onde eles fazem apresentação pra toda comunidade da CIC. Dentro do Programa Comunidade Escola existe uma regularidade, esse grupo da comunidade, mensalmente eles fazem uma apresentação teatral dentro do programa Comunidade Escola, levando peças de teatro como Pra Gostar de Ler que é o título, que é uma peça de teatro que incentiva a leitura de jovens do ensino fundamental, eles têm uma outra peça chamada Herdeiros do Futuro que é uma peça que fala da depredação do meio ambiente, do corte de árvores, que fala da importância de você preservar o seu meio ambiente... essa peça de teatro eles fazem, também dentro dos Programas de Trabalho Técnico e Social dessas comunidades que vão ser relocadas à beira de rios... eles têm uma outra peça que fala do social, do abandono, chama-se Rua, a Pior Opção onde um grupo de três adolescentes que são irmãos, acabam tendo que sair de casa pelo fato do pai ser alcoólatra, da mãe estar grávida, de não ter o sustento, eles vão pra rua... e de uma forma cômica, sátira, uma comédia social que é muito séria, eles conseguem arrancar risos e choro da comunidade, de quem assiste. Uma peça de no máximo uma hora de duração, esses jovens vai pra rua, tem contato com a drogadição, com a exploração sexual infantil, com o abandono, com a criminalidade... esse grupo é o seguinte... aqui na CIC também, é o meu coração. Eles são demonstração de que a parceria intersetorial dá certo... (CR3-FCC).

Importante salientar que os temas trabalhados no setor da política de cultura acima referidos estão presentes na região da Administração Regional CIC, e servem como um reforço positivo e até preventivo com a sociedade local. Valorizar iniciativas locais na cultura também faz parte das diretrizes do plano nacional da cultura que prevê esse tipo de parceria.

O poder público municipal, por meio da FAS, mantém convênios de cooperação técnica com várias ONGs e associações de moradores para o atendimento de crianças e adolescentes em contraturno. Entre as referidas nas entrevistas estão as

seguintes instituições: Associação de Moradores e Amigos do Jardim Porto Belo; Associação de Moradores do Conjunto Didema I; Centro de Assistência social Divina Misericórdia; Associação de Moradores do Conjunto Atena II; Associação de Moradores do Conjunto Residencial Moradias Atenas I; Associação Beneficente Cultural e Assistencial São Leopoldo; Centro de Atendimento Comunitário São Jorge; Associação de Moradores da Vila Jacira Associação de Moradores da Vila Jacira; Associação de Moradores da Vila Nova Conquista; Associação de Moradores Moradias Zimbros; Assistência Social e Recuperação do Lar Vale da Benção; Associação Beneficente Itamarati; Associação Comunitária Vila São José, Riviera e Augusta; Centro Espírita Luz do Evangelho; Associação de Moradores do Bairro Guaíra; Associação de Moradores Moradias Sabará I; Associação de Moradores e Amigos do Conjunto Oswaldo Cruz II; Associação de Pais e Profissionais do Centro Municipal de Atendimento Especializado Ana Maria Poppovic; Associação Comunitária das Famílias da Vila Sandra Centro Social Nossa Senhora da Luz dos Pinhais Associação de Cultura de Rua Hip Hop; Associação de Moradores da Comunidade Vitória Régia.

As parcerias da Saúde se caracterizam mais pela participação nos Conselhos Locais de Saúde com um número de quinze conselhos locais donde participam cento e trinta e seis instituições de diversas denominações, que por não ser o foco dessa pesquisa e para não ficar exaustivo não serão citadas. Há também dois Centros Dia para atendimentos psiquiátricos cuja a coordenação (administração e a direcionalidade) é do município e as equipes provêm de convênios com ONGs.

É importante salientar que nas escolas municipais há um Programa denominado Comunidade Escola, que é uma grande parceria entre o poder municipal, empresas e comunidade. Cada escola tem autonomia para agregar seus parceiros que podem ser do entorno ou não. Esse programa funciona nos finais de semana, com a escola aberta para a comunidade com atividades integradas de diversos setores.

É possível verificar uma dinâmica intensa que circula por entre as paredes da Administração Regional CIC ou nos seus setores internos, bem como é possível detectar um movimento que ocorre no próprio território, onde cada localidade realiza suas próprias parcerias que enriquecem a gestão social.

Segue quadro analítico referencial, conforme a transição dos problemas da pesquisa, os objetivos e os principais resultados.

Quadro 15 - Quadro analítico referencial

PROBLEMA CENTRAL QUESTÕES NORTEADORAS	OBJETIVOS	PRINCIPAIS RESULTADOS
Problema central: o princípio da intersectorialidade e sua incorporação na gestão de políticas sociais, considerando conteúdos das políticas setoriais de abrangência nacional e a percepção de gestores a nível local, assim como seus desdobramentos em termos de potencial para efetivação dos direitos.	Geral Analisar a incorporação na gestão pública municipal do princípio da intersectorialidade no âmbito das políticas sociais.	▪ Forte influência das políticas nacionais setoriais no município e em consequência na Administração Regional CIC. No entanto, nesse local, há relações horizontalizadas nas políticas estudadas ▪ Há um potencial para a efetivação dos direitos: otimização de recursos, qualidade e agilidade no atendimento e noção conceitual da indivisibilidade dos direitos. O asseguramento dos direitos se dá pelo arcabouço jurídico e pela oferta concreta de políticas. A intersectorialidade permite o adensamento da noção de cidadania pela indivisibilidade dos direitos
Quais políticas setoriais tem maior integração? Como a ação intersectorial está prevista em cada política setorial nos planos e legislações?	Apreender o processo de gestão social intersectorial na Administração Regional CIC – Curitiba, considerando as políticas que compõem o Plano Municipal de Desenvolvimento Social.	• A Assistência Social atua com maior frequência junto a outros setores. • Somam-se a Educação e a Saúde e estes estreitam relações com a sociedade civil, por meio dos conselhos previstos na legislação. • Cultura e Esporte e Lazer utilizam-se de recursos da Educação e Assistência social, enquanto que a Segurança alimentar atua mais com a Assistência Social e instituições da comunidade.
Como a gestão ao nível local, tanto no âmbito do planejamento como da implementação, entendem a intersectorialidade, no caso da gestão social? Como a política de desenvolvimento social em termos de intersectorialidade está sendo implementada numa localidade?	Específicos Identificar a percepção dos gestores da Política de Desenvolvimento Social na Administração Regional CIC no que diz respeito à gestão intersectorial.	▪ As entrevistas apontam para uma tensão entre a preferência dos gestores da área social que propõe um misto entre a democrático-participativa, a intersectorial e em rede, enquanto que o município de Curitiba adota a gestão gerencial que também permite a adoção de ações intersectoriais e de temáticas gerenciadas por redes. Esta última prevalece na prática cotidiana.
Quais as possíveis permanências e inovações na gestão pública em Curitiba e quais os seus impactos para a intersectorialidade no âmbito das políticas sociais?	Reconhecer inovações e permanências na modalidade de gestão pública em Curitiba e os elementos que caracterizam o desenho intersectorial.	▪ Inovações: A influência da legislação e planos nacionais no município e na regional estudada. A nomenclatura dos planos nacionais nomeiam departamentos e gerências nos setores de saúde, educação e assistência social; Nos discursos as políticas estudadas estão incorporadas como direito; A regionalização permite uma relação mais próxima com outras políticas. Há uma necessidade de relacionamento; Reconhecimento da complexidade da gestão social e da necessidade de incorporação do princípio da intersectorialidade. ▪ Permanências: A estrutura organizacional é setorializada e forte hierarquização dentro de cada setor; As relações horizontalizadas não são institucionais e sim personalizadas, sem sustentabilidade; Não sistematização das parcerias com a sociedade civil, mesmo que existam; Não há monitoramento e avaliações conjuntas, sistema integrado ou instrumentos de gestão além do planejamento que evoquem a intersectorialidade.

Fonte: Elaborado para a pesquisa

Nota: As perguntas podem servir para mais de um objetivo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da elaboração do presente estudo, viu-se que as políticas setoriais de abrangência nacional influenciam políticas municipais, à medida que se processa uma verticalização de cada setor particular. Observa-se, mais especificamente, que tanto as políticas nacionais como as emanadas do poder municipal, sejam as de caráter democrático-participativas e intersetoriais, sejam as de matiz gerencial, exercem poder e influência sobre a gestão social ao nível local. Porém, parece inegável que há uma dinâmica na Administração Regional CIC que tende para um processo de gestão intersetorial. Esta dinâmica, influenciada por um planejamento integrado em sua origem, é permeada por relações horizontalizadas. Estas, por sua vez, se estabelecem, dentre outros motivos, por duas razões principais: de um lado, como no caso das políticas de saúde, educação e assistência social, pelas necessidades e demandas integradas advindas da comunidade (famílias, grupos). Por outro lado, a natureza daquela horizontalidade, sobretudo da parte de algumas políticas como a de cultura e de esporte e lazer, decorrem das necessidades do setor em foco no sentido de viabilizar a prestação de serviços, como consequência de seus poucos recursos orçamentários e de pessoal.

Ao mesmo tempo, é também inegável que há clara manutenção da autonomia de cada setor específico – saúde, educação, assistência social, segurança alimentar, esporte e lazer e cultura – aspecto que não inviabiliza as ações horizontais. Tais ações ocorrem integradamente, na medida em que existe clara necessidade no âmbito da gestão social de atendimento conjunto por parte de vários setores.

Aspecto conclusivo importante, decorrente das observações no âmbito local, diz respeito ao fato de que a gestão intersetorial, tal como levada a efeito na Administração Regional CIC, apresenta potencial para efetivação de *direitos*, na medida em que há o reconhecimento da otimização de recursos, qualidade no atendimento e agilidade na prestação dos serviços. Ademais, tal modalidade de gestão está contemplada nos planos nacionais como recomendação ou diretrizes, ao mesmo tempo em que aí as políticas sociais são reconhecidas como direitos indivisíveis. Com efeito, a gestão intersetorial alarga as possibilidades de um atendimento integralizado e estimula a responsabilização dos diversos setores e atores em torno de ações ou projetos.

Ademais, um serviço prestado na integralidade pode dar a noção de política pública, isto é, de serviços prestados pelo Estado em sua instância municipal como direito estabelecido. Tal noção é sumamente importante para a construção da cidadania.

No entanto, também com base na prática da gestão observada ao nível local, é preciso reconhecer que a intersetorialidade, *por si mesma*, não assegura direitos. Estes são assegurados pelo arcabouço jurídico e pela oferta concreta de políticas públicas que hoje se processa setorialmente. No entanto, uma gestão intersetorial pode viabilizar um melhor direcionamento na prestação dos serviços públicos e construir e adensar a noção de indivisibilidade dos direitos do cidadão.

Observando-se a prática efetiva da gestão social na Administração Regional CIC, percebe-se que o setor de Assistência Social atua com maior frequência junto às outras políticas estudadas. Percebe-se igualmente que a assistência social, saúde e educação mantêm relações próximas para os atendimentos à comunidade. Também parece claro, sobretudo mediante as entrevistas, que há uma boa integração entre tais setores e entre eles e as Instituições da comunidade, sejam as do setor privado, como empresas, ou de representação, como as ONGs e as associações de moradores. Tais relações estão baseadas, entre outros aspectos, no fato de que as instituições públicas vinculadas à saúde, educação e assistência social possuem conselhos, criados mediante suas políticas e plano setoriais, nos quais é imprescindível a presença de instituições representativas da sociedade civil.

As políticas de cultura e de esporte e lazer, por seu turno, mantêm relações muito frequentes com a assistência social e educação. Isto decorre do fato de as primeiras, dado os poucos recursos que dispõem, precisam das últimas à medida que estas podem proporcionar aportes de natureza diversa, superando suas dificuldades orçamentárias, as quais se apresentam desde seu desenho nacional. O abastecimento e segurança alimentar, finalmente, atuam ainda mais conjuntamente com a assistência social e com instituições da comunidade, uma vez que ocorrem cursos de aproveitamento de alimentos e outras práticas que implicam em co-gestão.

Os gestores da área social da Administração Regional CIC apresentam uma sensibilidade acurada diante da gestão intersetorial, juntamente com a gestão em rede e a gestão democrático-participativa. São eles, portanto, afeitos às formas mais horizontalizadas de gestão, estas apontadas como uma mescla mais adequada para a gestão de Administrações Regionais. Os planejadores, diante dos problemas efetivos

por eles observados nas Administrações Regionais, também propõem uma mescla entre as modalidades intersetorial, em rede e gerencial. Esta última modalidade, no entanto, foi a adotada como modelo de gestão municipal para a cidade de Curitiba desde 1998, como é possível perceber pelos movimentos de gestão municipal engendrados pelo IMAP e IPPUC.

É importante observar que essa tensão entre as modalidades democrático-participativa e gerencial é estrutural e está presente nos últimos 20 anos na vida administrativa do município e, mais amplamente, do Estado brasileiro. De um lado, a Constituição Federal de 1988, que reconhece as políticas em questão como *direitos*, propõe uma gestão participativa e voltada para as necessidades das famílias, grupos e comunidades. Por outro lado, a Reforma do Aparelho do Estado, engendrada a partir da década de 1990, propõe que tais serviços não constituem atributos exclusivos do Estado. Essa tensão aparece conceitualmente nos modelos de gestão, nos desenhos setoriais nacionais e municipal das políticas, bem como nas entrevistas com os gestores da área social, estes influenciados, ao mesmo tempo, pela Constituição Federal, pelos planos setoriais de âmbito nacional, bem como pelas políticas administrativas levadas a efeito em abrangência municipal, mormente por órgãos como o IPPUC e IMAP. Vale acrescentar que a gestão municipal, como demonstrado pelas mudanças de estrutura das secretarias municipais e toda a preparação e implantação da descentralização dos serviços sociais, não seguiu um modelo de gerencialismo puro, o qual prevê a substituição do Estado na execução das políticas sociais, mas, assume suas responsabilidades de Estado nas áreas aqui estudadas.

De 1990 até os dias de hoje várias foram as transformações vividas no âmbito da gestão social no Brasil. As políticas públicas são desenvolvidas por secretarias setoriais, as quais permitiram a descentralização da sua execução, ao mesmo tempo em que estas foram regionalizadas na cidade de Curitiba. Ademais, seus desenhos foram acompanhando as inovações propostas por outras políticas, planos e legislações, estes de abrangências nacionais. Há um reconhecimento, por parte tanto da literatura como dos gestores, da complexidade da gestão social. Esta necessita de um modelo que congregue, além de técnicas e instrumentos de gestão, noções de competência políticas de articulação, negociação e cooperação, de modo a conferir qualidade aos serviços prestados e um pleno reconhecimento de seu caráter de direito cidadão.

Ademais, espera-se que estes serviços estejam de acordo com as necessidades advindas da população. Um desafio de eficiência somado à construção de cidadania.

No entanto, esta construção tem um longo caminho pela frente. Ela carece ter pautas estruturadas, agenda de trabalho conjunto, avaliações coordenadas, abordagem integrada de problemas e superação de desafios que se apresentam na gestão social. Ela, ao mesmo tempo, pressupõe a criação de instrumentos de gestão tais como o planejamento integrado, as ações integradas e as avaliações conjuntas. Da mesma forma, há que se produzir esforços para inclusão mais sistematizada da sociedade civil, seja com o setor privado (responsabilidade social) ou o setor público de caráter privado.

Como inovações é possível apontar:

- a regionalização das políticas da área social a qual permite uma relação mais próxima das demandas comunitárias e a convivência no mesmo local permite uma proximidade com as outras políticas, acontece uma dinâmica real entre os setores;
- o planejamento integrado que está na base da formação da Administração Regional, como um elemento importante para o reconhecimento do território e a noção de intersectorialidade;
- a influência das legislações e planos nacionais se concretiza tanto nos discursos dos gestores da área social como também na nomenclatura utilizada nos departamentos e gerências, tanto nas secretarias quanto na administração regional, em especial dos setores de saúde, educação e assistência social;
- um germem inovador aparece nos discursos onde há a incorporação das políticas estudadas como direito, o que se apresenta como importante para construção da noção de cidadania em contraposição a noções de filantropia, caridade ou mesmo a prestação de um serviço a clientes que podem transfigurar a noção de direito;

Como permanências:

- a estrutura organizacional é setorializada. Não há um formato institucional novo;
- não há uma oficialização ou sistematização das relações ou parcerias com a sociedade civil, embora existam, perde-se a noção desse conjunto e da importância para a gestão intersectorial;

- as relações intersetoriais estabelecidas na Administração Regional CIC, não são institucionalizadas. Estão em boa medida à mercê de vontades pessoais, são personalizadas e não vinculadas a uma estrutura. Esta possibilitaria uma sustentabilidade da dinâmica intersetorial hoje estabelecida na medida em que poderia criar mecanismos, ferramentas, instrumentos para um aprofundamento.

Desta forma, nos pontos de permanência apresentam-se inovações e nas inovações são resgatadas permanências.

6 CONTRIBUIÇÕES

A seguir são apontadas algumas contribuições do presente trabalho:

Contribuições para a pesquisadora

Muitos desafios foram experimentados pela pesquisadora: a busca pela fundamentação teórica adequada, o aprendizado pelo garimpo das fontes tanto bibliográficas quanto os documentos utilizados, centrar o foco das leituras no tema específico, no caso a intersectorialidade, diante de tantos caminhos e temáticas interessantes. Mas um grande desafio foi tentar tornar inteligível a escrita, é um aprendizado. É um caminho dinâmico de vai e vem e do qual estou apenas no início. Da mesma forma o processo das entrevistas configurou-se num grande aprendizado, ainda inacabado, a escolha dos entrevistados, do tipo de entrevista, as perguntas, o pré-teste, os ajustes, a realização das entrevistas e por fim o tratamento dos dados onde por hora apenas dou os primeiros passos. Tais competências possivelmente serão aprofundadas em trabalhos futuros ou mesmo nos ajustes necessários a esse trabalho.

Contribuições para a academia

Um olhar para a gestão de políticas da área de desenvolvimento social, inseridas no Plano Diretor da cidade, visualizando a importância da intersectorialidade na gestão municipal. Da mesma forma, os limites estruturais dados, entre outros, pela setorização das três esferas de governo e pelos desenhos atuais das políticas sociais que estão em processo. Algumas de delineando seu sistema e outras de aprofundamento e implementação. Vale dizer que um aprofundamento desejável, com virtualidades que se caracterizam como avanço: descentralização, municipalização, definição de competências para as esferas de governo e o reconhecimento da intersectorialidade, dentre outros.

Limitações

O tempo dividido entre o trabalho cotidiano e a pesquisa. Seria desejável uma pesquisa em termos de projetos concretos junto aos seis setores, que para além dos documentos e da percepção dos gestores explorar como a intersectorialidade se dá na prática de projetos e programas.

Trabalhos futuros

O novo desafio para breve é o aprofundamento, numa análise comparativa dos planos e políticas nacionais e seu aparato jurídico, a trajetória e seus desenhos. Um aprofundamento com foco na setorização, na verticalização de cada política. Seria mesmo viável, um projeto nacional/estadual ou municipal que viesse a culminar na fusão de setores, com a trajetória recente das políticas sociais?

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.

ABRUCIO, Luiz Fernando; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, 1996.

ABRUCIO, Luiz Fernando; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados**. Brasília: CONSAD/FUNDAP, 2006.

ARBIX, Glaucio. A queda recente da desigualdade no Brasil. **Nueva Sociedad Especial em Português**, p.132-139, out. 2007.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, v.23, n.80, p.25-48, 2002.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.2, n.8, p.331-345, 2003.

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fábio. **A crise brasileira de 1998/1999**: origens e conseqüências. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. (Textos para Discussão n. 77).

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.

BATTINI, Odária; COSTA, Lucia Cortes da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, Odária (Org). **SUAS**: Sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veras; Curitiba (PR): CIPEC, 2007.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. 3ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BERNSTEIN, Henry. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Eds.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. **Responsabilidade social das empresas: práticas sociais e regulação jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992a.

_____. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1992b.

_____. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOLETIM Casa Romário Martins. **COHAB_CT: 41 anos de planejamento e realizações**. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, v.30, n.133, dez. 2006.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v.2, n.1, p.68-80, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BRASIL. Lei n.º 8.080 (LOS), de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Lei n. 8.742 (LOAS), de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 dez. 1993.

BRASIL. Lei n.º 9.394 (LDB), de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 1996b.

BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIN, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003a.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003b.

_____. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado – RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.1, mar. 2005. Disponível em <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 10 set. 2008.

_____. Carlos. Reforma gerencial e o Sistema Único de Saúde. In: OLIVEIRA, Fátima Bayama de (Org.). **Política de gestão pública integrada**. Rio de Janeiro: FGV, 2008. v.1. p.174-183.

CACCIA-BAVA, Sílvio. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, 1996.

_____. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: CACCIA-BAVA, Sílvio; PAULICS, Verônica; SPINK, Peter (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002.

CAMARGO, Aspásia Brasileiro Alcântara. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. v.1.

CEPAL. **Rumo ao objetivo do milênio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe**. Santiago do Chile: CEPAL/IPEA/PNUD, 2003.

COHN, Amélia. Os governos municipais e as políticas sociais. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (Orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Gestão social**: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais. Brasília: ENAP, 2007.

CONSEA. **Princípios e diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Cidade Gráfica e Editora Ltda., 2004.

COSTA, João Bosco Araújo da. A ressignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, p.114-118, 1996.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **Modelo de gestão Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2000a.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **A metodologia da arquitetura estratégica e sua prática na prefeitura municipal de Curitiba**. Curitiba: IMAP, 2000b.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Instituto Municipal de Administração Pública. **O aperfeiçoamento da ação integrada da PMC nos territórios priorizados**. Curitiba: IMAP, 2002a.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Modelo colaborativo**: experiência e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba. Prefeitura Municipal de Curitiba; GETS – Grupo de estudos do Terceiro Setor; United Way of Canada – Centraide Canada. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2002b.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Plano de desenvolvimento econômico da prefeitura municipal de Curitiba**: cenários, diretrizes e propostas preliminares. Curitiba, 2007. (Caderno para discussão e análise)

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Planos setoriais - relatório 2008**. Curitiba, 2008.

DELAZARI, Luciene Stamato; PENNA, Manoel Camillo; KAUCHAKJE, Samira. Sistema de informação geográfica como suporte à gestão da rede e política social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA, 22., 2005, Macaé. **Anais...** Macaé, set. 2005. CD-ROM.

DIAS, Leila Christina. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima (Orgs.). **Redes, sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. IN: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

_____. A comunidade inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: SPINK, Peter; CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Verônica (Orgs.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Polis: Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p.33-73.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino americanas. **Revista USP**, n.17, p 86-101, 1993.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v.11, n.4, p.3-15, 1997.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estado de Bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporânea. **Série Estudios y Perspectivas**, CEPAL, México, v.55, p.1-61, 2006.

ELIAS, Norbert. **Introdução à sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1980.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parceria, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v.35, n.1, p.119-144, 2001.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela; CARDOSO, Antônio Semerato Rito; CORRÊA, Carlos José; FRANÇA, Célio Francisco. **Modelos de gestão**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FISCHER, Tania. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, Tania (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. Dilemas da coesão social. **Nueva Sociedad Especial em Português**, p.4-23, out. 2007.

FONSECA, Ana, VIANA, Ana Luíza d'Ávila. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do bolsa-família. In: FLEURY, Sonia Maria (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREY, Klaus. Crise do estado e estilos de gestão municipal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 37, p.107-138, 1996.

_____. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo horizonte: UFMG, 2002. p.141-163.

_____. Governança urbana e participação pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.

FREY, Klaus; KAUCHAKJE, Samira; PENNA, Camilo Manoel; DUARTE, Fábio. Redes de políticas públicas: El caso de Curitiba. **Pre-Til**, v.4, p.28-41, 2006.

GARCÊS, E. Joan. Desenvolvimento político. In: SILVA, Benedicto (Org.). **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v.13, p.20-31, maio/ago. 2004.

_____. Comunidade: origens, ressignificações e articulações com o poder local no século XXI. In: SOUZA, Maria Antônia; COSTA, Lucia Cortes (Orgs.). **Sociedade e cidadania**: desafios para o século XXI. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2005.

HENRIQUE, Wilnes; DRAIBE, Sônia M. Welfare state, crise e gestão da crise. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.3, n.6, p.53-78, 1988.

HOBBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções**: Europa 1798-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **Ecos da marsehesa**: dois séculos revêem a revolução francesa. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n.22, p.102-110, 2001.

INOJOSA, Rose Marie, JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Práticas e saberes: desafios e inovações em gestão social. **Organização e Sociedade - O&S**, v.15 n.45, p.171-180, abr./jun. 2008.

IPPUC. Novo velho rebouças: um novo olhar sobre a revitalização do espaço público. **Espaço urbano**, n.4, p.28-37, 2003.

IPPUC. **A regional desejada**: etapa planejamento. Curitiba, 2005.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

_____. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n.118, p.189-205, mar. 2003.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersectorialidade. **Saúde e sociedade**, v.6. n.2, p.31-46, 1997.

_____. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **RAP Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, n.6, p.35-45, nov./dez. 2000.

_____. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.1, p.25-36, jan./abril 2004.

_____. Gestão Municipal: novas práticas, novos saberes. Apresentação. **RAP - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.39, n.2, p.175-178, mar./abr. 2005.

JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates. Agendas sociais: desafio da intersectorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável. **RAP Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, n.6, p.117-130, nov./dez. 2000.

KAUCHAKJE, Samira. Identidade e inclusão como construções sociais. **Revista Tempos Gerais**, São João Del Rei, v.3, p.1-8, 2001.

_____. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba: Ibpex, 2007.

KLIKSBERG, Bernardo. A modernização do Estado para o desenvolvimento social: algumas questões chave. **Revista de Administração Pública/ FGV**, v.30, n.1, p.78-90, jan./fev. 1996.

_____. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

MARTINS, Paulo Henrique. As redes sociais, o sistema da dádiva e o paradoxo sociológico. In: MARTINS, Paulo Henrique; FONTES, Breno (Orgs.). **Redes sociais e saúde**: novas possibilidades teóricas. Recife: Ed. UFPE, 2004. p.21-48.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Conselho Nacional de Assistência Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília, 2004a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Saúde. Brasília, 2004b.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n.4, p.148-162, 1998.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005.

NERI, Marcelo Cortes. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. **Nueva Sociedad Especial em Português**, p.53-75, out. 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Dimensão política da descentralização participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v.11, n.3, 1997.

_____. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Um estado para a sociedade civil. In: RICO, Elizabth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

_____. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Entre a Administração e a Política**: os desafios da gestão pública democrática. 2003. Tese (de Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2003.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v.45, n.1, 2005.

_____. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PEYERL, Lourival. O planejamento urbano e a regionalização da cidade. **Espaço Urbano**, n.7, p.24-29, 2005.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades humanas**. São Paulo: Cortez, 2000.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. **O Brasil na década de 90: uma transição bem sucedida?** Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (Textos para Discussão n.91).

POCHMANN, Márcio. Sobre a nova condição de agregado social no Brasil: algumas considerações. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.105, p.05-23, 2003.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo (Orgs.) et al. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

REIS, Alda Maria dos Santos; PIRES, Joaquim Brandão. **Planejamento, ordenamento e gestão territorial no Brasil**. Projeto EuroBrasil 2000. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

REIS, Fábio Wanderlei. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Vitória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

RESENDE, Vera Lúcia Pereira. **Os direitos sociais como cláusulas pétreas na Constituição Federal de 1988**. 2006. Dissertação (Mestrado) – UNIFIEO, Osasco, 2006.

RIBEIRO, Renato Janine. Apresentação. In: MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.12, n.33, maio/ago. 1998.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1987.

SANTILLÁN, José Fernández. Democracia Deliberativa y gestión pública. **Espacios Públicos - Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEMéx**, Año 9, n.17, Febrero 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, José Vicente Tavares. Novas questões sociais mundiais, projetos sociais e culturais e a planificação emancipatória. **Revista Humanas**, Porto Alegre, v.24, n.1-2, p.163-185, 2001.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. 2.ed. São Paulo: Loiola, 1996.

_____. Redes sociais: trajetórias e fronteiras. In: DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima (Orgs.). **Redes, sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (Texto promulgado em 05 de outubro de 1988). Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

SILVA, Ademir Alves de. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC/ PPGE/LED, 2001.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Freios e contrapesos (Checks and Balances)**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**: biblioteca básica do serviço social. São Paulo: Cortez, 2008. v.3.

SOUZA, Celina. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 24., 1999, Petrópolis. **Anais...** Petrópolis, 1999.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n.2, p.27-40, 2004.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.24, p.105-121, 2005.

SOUZA, Marcelo José Lopes de Souza. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo Cesar da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SUS de a a z. Disponível em: <<http://dtr2004.saude.gov.br>>. Acesso em: 02 fev. 2009

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado. In: RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Raichelis (Orgs.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

ZANLORENZI, Ivanise. **Modalidades de gestão pública**: uma análise da política de uso e ocupação do solo em Campo Largo. 2007. Dissertação (Mestrado) – PPGTU/ PUCPR, Curitiba, 2007.

Site consultado:

http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/

portal.mec.gov.br

APÊNDICES

APÊNDICE A
AÇÃO DE HABITAÇÃO REALIZADA PELO PODER
PÚBLICO NO BAIRRO CIC- COHAB-CT (1967-2006)

ANO DE CONCLUSÃO	CONJUNTO OU ÁREA	UNIDADES/TIPO
1967	Nossa Senhora da Luz dos Pinhais ⁽¹⁾	2100/casas
1979	Oswaldo Cruz II	830/casas
1981	Barigui I, Campo Comprido, Camponesa e Vila Nova Orleans	320 apartamentos 145 casas 419 lotes
1982	Barigui II, Parati, Porto Belo, Ribeirão, São Leonardo I	79 casas 484 lotes
1983	Atenas II, Augusta, Cananéia, Ilha Bela, Itatiaia	2358 aptos 488 casas 960 lotes
1984	São Leonardo II	44 lotes
1985	Atenas I setor I, Itapema	654 apto 96 casas 44 lotes
1986	Camponesa II, Oswaldo Cruz V	70 aptos 12 casas
1987	Atenas I setor II, Caiuá I, II e Ilhéus, Ilha Verde, Itacolomi, Porto Seguro, CIC - A, B e C, Vera Cruz I e II, Vila Aturia - Arumã	1136 apto 202 casas 1492 lotes
1988	Paquetá II	72 aptos
1989	Coimbra, Ilha do Sol, Ilha Verde II, Marechal Rondon II, Nossa Senhora da Luz dos Pinhais II, Paquetá um e Parati II, São Francisco, Tambaú	662 aptos 67 casas 189 lotes
1990	Caiuá setor III, Capri, Florentina, Sabará Vila Verde II	136 apto 12 casas 1012 lotes
1991	Caiuá III, São Rafael, Vila Brasília, Vila Marisa, Vila São Rafael	208 casas 238 lotes
1992	Augusta II Caiuá, Capri II Flamboyant I e II, Tramontina, Ubatuba, Vilas Novas, Zimbros I	1262 aptos 696 casas
1993	Augusta III, Bolsão Sagrada Família V, Vila Jacira e Aparecida, Caiuá III, Diadema I e II, Flor do Campo, Nice, São Nicolau, Sevilha, Tramontina II, Vila Marumbi II, Vila Santa Helena, Vilas Novas e Zimbros I	402 aptos 1073 casas 2789 lotes
1994	Bolsão Rose, Caiuá III, Diadema I, Vera Cruz III, Vila Cruzeiro do Sul, Vilas: Nova Barigui, Nova Conquista, Real, Verde I, II, IV e V, Vitória Riveira, Vilas Novas	408 aptos 5460 lotes
1995	Paquetá, Vila Bem-te-vi, Ferrovila	30 casas 88 lotes
1996	Diadema I e IV, São Nicolau, Zimbros	14 casas 218 lotes
1997	Vila Verde III.	113 lotes
1999	Alto Barigui I e II e Ferrovila.	298 lotes
2000	Quintas do São Francisco	96 casas
2002	Trianon, Vitória Régia I, II.	962 lotes
2003	Vilas Nice e Porto, Vitória Régia III	1556 lotes
2004	Flamboyant, Tramontina III, Zimbros I	25 casas 31 lotes
2005	Diadema, Vitória Regia III	406 aptos 527 lotes
2006	Diadema e Bairro Novo Leblon (Sítio Cercado/CIC)	206 aptos.

Fonte: Adaptado de Boletim Casa Romário Martins (2006, p.125-138)

(1) Os nomes dos conjuntos podem se repetir, pois se referem a etapas ou remanescentes.

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA - PLANEJADOR

O estudo em questão faz parte da pesquisa para a dissertação de mestrado que será apresentada ao PPGTU/PUCPR - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR.

A pesquisa tem como objetivo analisar a experiência atual de gestão implantada na Regional Administrativa CIC - Curitiba.

As fontes de dados não serão nominadas no texto da dissertação.

Caso seja de seu interesse, os resultados da pesquisa podem ser disponibilizados após a Defesa.

Mestranda: Maria Tereza Gonçalves - e mail terezag@terra.com.br

Orientadora: Samira Kauchakje - PUCPR

Co-orientador: Tomás Moreira - PUCPR

Agradecimentos

Agradecemos à colaboração nessa entrevista referente às modalidades de gestão social em Curitiba. A autora se compromete a realizar a devolutiva após conclusão da análise do estudo em questão.

Orientações

- solicitação de gravação
- caso não se sinta à vontade em responder alguma pergunta fique à vontade.

Identificação do Responsável pelo preenchimento

Nome:	
Cargo / Função:	Data:
Secretaria / Departamento:	Local:
Contato: e-mail:	Fone:

1. Quais modalidades de gestão você conhece?

Observação: Modalidade aqui pode ser entendida como as várias abordagens de gestão ou formas/modos de encaminhar a gestão.

2. Você tem preferência por alguma? Por quê?
3. Você considera que no planejamento da Administração Regional CIC houve intenção expressa de ser gerida intersetorialmente? Por quê?
4. Como você define intersetorialidade? Quais suas características?
5. Tocar as características do quadro.
Quadro com características
6. Em sua opinião quais as potencialidades ou benefícios de uma gestão intersetorial?
7. Quais as principais dificuldades ou fatores críticos de sucesso para uma gestão intersetorial?
8. Das modalidades de gestão abaixo relacionadas quais o Sr./Sr.^a. Considera mais adequada para gestão pública direcionada às administrações regionais?

() patrimonial

() técnico-burocrática

() gerencial

() intersetorial

() democrático participativa

() em rede

() Outra? Qual? _____

Por quê? _____

Observação: pode escolher mais de uma

Glossário

10. Que movimentos anteriores permitiram que a CIC fosse planejada para que adote uma gestão intersetorial?
11. Há ações planejadas ou um direcionamento ou iniciativas conscientes para o fortalecimento da intersetorialidade na CIC? Quais?
12. Há algo que gostaria de deixar registrado sobre gestão intersetorial e ou sobre gestão de administrações regionais em Curitiba?

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA - ADMINISTRADOR REGIONAL

O estudo em questão faz parte da pesquisa para a dissertação de mestrado que será apresentada ao PPGTU/PUCPR - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR.

A pesquisa tem como objetivo analisar a experiência atual de gestão implantada na Regional Administrativa CIC - Curitiba.

As fontes de dados não serão nominadas no texto da dissertação.

Caso seja de seu interesse, os resultados da pesquisa podem ser disponibilizados após a Defesa.

Mestranda: Maria Tereza Gonçalves - e mail terezag@terra.com.br

Orientadora: Samira Kauchakje - PUCPR

Co-orientador: Tomás Moreira - PUCPR

Agradecimentos

Agradecemos à colaboração nessa entrevista referente às modalidades de gestão social em Curitiba. A autora se compromete a realizar a devolutiva após conclusão da análise do estudo em questão.

Orientações

- solicitação de gravação
- caso não se sinta à vontade em responder alguma pergunta fique à vontade.

Identificação do Responsável pelo preenchimento

Nome:	
Cargo / Função:	Data:
Secretaria / Departamento:	Local:
Contato: e-mail:	Fone:

1. Quais modalidades de gestão você conhece?
2. Você tem preferência por alguma? Por quê?
3. Por que a Administração Regional CIC foi planejada com a intenção expressa de ser gerida intersetorialmente?
4. Como você define intersetorialidade? Quais suas características?
5. Tocar as características do quadro (anexo).
6. Em sua opinião quais as potencialidades ou benefícios de uma gestão intersetorial?
7. Quais as principais dificuldades ou fatores críticos de sucesso para uma gestão intersetorial?
8. Das modalidades de gestão abaixo relacionadas quais o Sr./Sr.^a considera mais adequada para gestão pública direcionada às administrações regionais?
 - () patrimonial
 - () técnico-burocrática
 - () gerencial
 - () intersetorial
 - () democrático participativa
 - () em rede

Por quê? _____
9. Com quais "setores" da regional CIC o Sr./Sr.^a desenvolve ações intersetoriais? Por quê?
10. Em sua opinião é possível realizar a coordenação de área de forma intersetorial?
11. Indique numa escala com quais setores é mais freqüente o Sr./Sr.^a desenvolver ações intersetoriais na regional CIC?

() Abastecimento () AS () Saúde () Educação () Cultura () Habitação () Esporte e Lazer () Meio Ambiente () Obras Públicas () Defesa Social () Finanças () Outras	1. muito freqüentemente 2. freqüentemente 3. pouco freqüentemente 4. raramente 5. não há
---	--

12. O setor que o Sr./Sr.^a coordena estabelece parcerias com o setor privado (2.º setor): indústrias, serviços, comércio?

☐ Sim

- Quais? Nome dos parceiros
- Qual sua importância na gestão intersetorial na Administração Regional CIC?

☐ Não

- A que se deve?

Diagnóstico da Regional

Há um alto número de empresas no local que não se relacionam com a regional e com a comunidade, no entanto são potenciais parceiras. Há alguma iniciativa no sentido de identificar quais têm interesse em se tornar parceira efetivamente? Um diagnóstico um perfil de interesse de parcerias?

13. O setor que o Sr./Sr.^a coordena estabelece parcerias com o ONGs (3.º setor)?

☐ Sim

- Quais? Nome dos parceiros
- Qual sua importância na gestão intersetorial na Administração Regional CIC?

☐ Não

- A que se deve?

14. O setor que Sr./Sr.^a coordena estabelece com outros setores da sociedade civil organizada (movimentos sociais, associações comunitários - OCB ou com organizações como Igrejas?

☐ Sim

- Quais? Nome dos parceiros
- Qual sua importância na gestão intersetorial na Administração Regional CIC?

☐ Não

- A que se deve?

15. Há algo que gostaria de deixar registrado sobre intersectorialidade? Desafios, potenciais, necessidades para seu fortalecimento....vantagens e desvantagens de um espaço físico aberto como a CIC possui, relação secretarias e regional.

16. Dentro da ação social, indique um projeto social que seja considerado exemplar em termos de ação intersetorial e seja específico da Regional CIC. Qual área é responsável?

Programa/Projeto/Ação: _____

Descrição da ação: _____

Objetivo: _____

População destinatária: _____

Periodicidade: _____

Local onde ocorre: _____

Parceiros: internos e externos: _____

Por que você considera a gestão dessa ação intersetorial? Das características do quadro, quais estão presentes nessa ação? _____

APÊNDICE D

ROTEIRO DE ENTREVISTA - COORDENADORES REGIONAIS ÁREA SOCIAL

O estudo em questão faz parte da pesquisa para a dissertação de mestrado que será apresentada ao PPGTU/PUCPR - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR.

A pesquisa tem como objetivo analisar a experiência atual de gestão implantada na Regional Administrativa CIC - Curitiba.

As fontes de dados não serão nominadas no texto da dissertação.

Caso seja de seu interesse, os resultados da pesquisa podem ser disponibilizados após a Defesa.

Mestranda: Maria Tereza Gonçalves - e mail terezag@terra.com.br

Orientadora: Samira Kauchakje - PUCPR

Co-orientador: Tomás Moreira - PUCPR

Agradecimentos

Agradecemos à colaboração nessa entrevista referente às modalidades de gestão social em Curitiba. A autora se compromete a realizar a devolutiva após conclusão da análise do estudo em questão.

Orientações

- solicitação de gravação
- Caso não se sinta à vontade em responder alguma pergunta fique à vontade.

Identificação do entrevistado

Nome:	
Cargo/Função:	Data:
Secretaria/Departamento:	Local:
Contato: e-mail:	Fone:

1. Quais modalidades de gestão você conhece?
2. Você tem preferência por alguma? Por quê?
3. Por que a Administração Regional CIC foi planejada com a intenção expressa de ser gerida intersetorialmente?
4. Como você define intersetorialidade? Quais suas características?
5. Tocar as características do quadro.
6. Em sua opinião quais as potencialidades ou benefícios de uma gestão intersetorial?
7. Quais as principais dificuldades ou fatores críticos de sucesso para uma gestão intersetorial?
8. Das modalidades de gestão abaixo relacionadas quais o Sr./Sr.^a. Considera mais adequada para gestão pública direcionada às administrações regionais?
 - () patrimonial
 - () técnico-burocrática
 - () gerencial
 - () democrático participativa
 - () em rede
 - () intersetorial

Por quê? _____
9. Com quais "setores" da regional CIC o Sr./Sr.^a desenvolve ações intersetoriais? Por quê?
10. Em sua opinião é possível realizar a coordenação de área de forma intersetorial?
11. Indique numa escala com quais setores é mais freqüente o Sr./Sr.^a desenvolver ações intersetoriais na regional CIC?

() Abastecimento () AS () Saúde () Educação () Cultura () Habitação () Esporte e Lazer () Meio Ambiente () Obras Públicas () Defesa Social () Finanças () Outras.	1. muito freqüentemente 2. freqüentemente 3. pouco freqüentemente 4. raramente 5. não há
--	--

12. O setor que o Sr./Sr.^a coordena estabelece parcerias com o setor privado (2.^o setor): indústrias, serviços, comércio?
- () Sim
- Quais? Nome dos parceiros
 - Qual sua importância na gestão intersetorial na Administração Regional CIC?
- () Não
- A que se deve?
13. O setor que o Sr./Sr.^a coordena estabelece parcerias com o ONGs (3.^o setor)?
- () Sim
- Quais? Nome dos parceiros
 - Qual sua importância na gestão intersetorial na Administração Regional CIC?
- () Não
- A que se deve?
14. O setor que Sr./Sr.^a coordena estabelece com outros setores da sociedade civil organizada (movimentos sociais, associações comunitários - OCB ou com organizações como Igrejas?
- () Sim
- Quais? Nome dos parceiros
 - Qual sua importância na gestão intersetorial na Administração Regional CIC?
- () Não
- A que se deve?
15. Há algo que gostaria de deixar registrado sobre intersectorialidade? Desafios, potenciais, necessidades para seu fortalecimento....vantagens e desvantagens de um espaço físico aberto como a CIC possui.

APÊNDICE E

ROTEIRO DE ENTREVISTA - TÉCNICOS DA ÁREA SOCIAL

O estudo em questão faz parte da pesquisa para a dissertação de mestrado que será apresentada ao PPGTU/PUCPR - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR.

A pesquisa tem como objetivo analisar a experiência atual de gestão implantada na Regional Administrativa CIC - Curitiba.

As fontes de dados não serão nominadas no texto da dissertação.

Caso seja de seu interesse, os resultados da pesquisa podem ser disponibilizados após a Defesa.

Mestranda: Maria Tereza Gonçalves - e mail terezag@terra.com.br

Orientadora: Samira Kauchakje - PUCPR

Co-orientador: Tomás Moreira - PUCPR

Agradecimentos

Agradecemos à colaboração nessa entrevista referente às modalidades de gestão social em Curitiba. A autora se compromete a realizar a devolutiva após conclusão da análise do estudo em questão.

Orientações

- solicitação de gravação
- caso não se sinta à vontade em responder alguma pergunta fique à vontade.

Identificação do Responsável pelo preenchimento

Nome:	
Cargo / Função:	Data:
Secretaria / Departamento:	Local:
Contato: e-mail:	Fone:

1. Quais modalidades de gestão você conhece?
2. Você tem preferência por alguma? Por quê?
3. Por que a Administração Regional CIC foi planejada com a intenção expressa de ser gerida intersetorialmente?
4. Como você define intersetorialidade? Quais suas características?
5. Tocar as características do quadro (anexo)
6. Em sua opinião quais as potencialidades ou benefícios de uma gestão intersetorial?
7. Quais as principais dificuldades ou fatores críticos de sucesso para uma gestão intersetorial?
8. Das modalidades de gestão abaixo relacionadas quais o Sr./Sr.^a. Considera mais adequada para gestão pública direcionada às administrações regionais?
 - ☐ patrimonial
 - ☐ técnico-burocrática
 - ☐ gerencial
 - ☐ democrático participativa
 - ☐ em rede
 - ☐ intersetorial

Por quê? _____
9. Com quais "setores" da regional CIC o Sr./Sr.^a desenvolve ações intersetoriais? Por quê?
10. Em sua opinião quais são os setores que tem maior sinergia e as ações intersetoriais já são constantes? Em que isso ajuda na prestação do serviço ao cidadão?
11. Indique numa escala com quais setores é mais freqüente o Sr./Sr.^a desenvolver ações intersetoriais na regional CIC?

☐ Abastecimento ☐ AS ☐ Saúde ☐ Educação ☐ Cultura ☐ Habitação ☐ Esporte e Lazer ☐ Meio Ambiente ☐ Obras Públicas ☐ Defesa Social ☐ Finanças ☐ Outras.	1. muito freqüentemente 2. freqüentemente 3. pouco freqüentemente 4. raramente 5. não há
--	--
12. Há algo que gostaria de deixar registrado sobre intersetorialidade? Desafios, potenciais, necessidades para seu fortalecimento....vantagens e desvantagens de um espaço físico aberto como a CIC possui, relação secretarias e regional.

APÊNDICE F

ROTEIRO DE ENTREVISTA - COORDENAÇÃO PROJETO EXEMPLAR

O estudo em questão faz parte da pesquisa para a dissertação de mestrado que será apresentada ao PPGTU/PUCPR - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR.

A pesquisa tem como objetivo analisar a experiência atual de gestão implantada na Regional Administrativa CIC – Curitiba.

As fontes de dados não serão nominadas no texto da dissertação.

Caso seja de seu interesse, os resultados da pesquisa podem ser disponibilizados após a Defesa.

Mestranda: Maria Tereza Gonçalves - e mail terezag@terra.com.br

Orientadora: Samira Kauchakje - PUCPR

Co-orientador: Tomás Moreira – PUCPR

Agradecimentos

Agradecemos à colaboração nessa entrevista referente às modalidades de gestão social em Curitiba. A autora se compromete a realizar a devolutiva após conclusão da análise do estudo em questão.

Orientações

- solicitação de gravação
- caso não se sinta à vontade em responder alguma pergunta fique à vontade.

Identificação do Responsável pelo preenchimento

Nome:	
Cargo / Função:	Data:
Secretaria / Departamento:	Local:
Contato: e-mail:	Fone:

Programa/Projeto/Ação: _____

Descrição da ação: _____

Objetivo: _____

População destinatária: _____

Periodicidade: _____

Local onde ocorre: _____

Parceiros: internos e externos: _____

Por que você considera a gestão dessa ação intersetorial? Das características do quadro, quais estão presentes nessa ação? _____

1. Quais modalidades de gestão você conhece?
2. Você tem preferência por alguma? Por quê?
3. Por que a Administração Regional CIC foi planejada com a intenção expressa de ser gerida intersetorialmente?
4. Como você define intersetorialidade? Quais suas características?
5. Tocar as características do quadro (anexo)
Das características do quadro, quais estão presentes nessa ação?
6. Em sua opinião quais as potencialidades ou benefícios de uma gestão intersetorial?
7. Quais as principais dificuldades ou fatores críticos de sucesso para uma gestão intersetorial?
8. Das modalidades de gestão abaixo relacionadas quais o Sr./Sr.^a. Considera mais adequada para gestão pública direcionada às administrações regionais?
☐ patrimonial
☐ técnico-burocrática
☐ gerencial
☐ intersetorial
☐ democrático participativa
☐ em rede
 Por quê? _____
9. Com quais "setores" da regional CIC o Sr./Sr.^a desenvolve ações intersetoriais? Por quê?
10. Em sua opinião quais são os setores que tem maior sinergia e as ações intersetoriais já são constantes? Em que isso ajuda na prestação do serviço ao cidadão?

11. Indique numa escala com quais setores é mais freqüente o Sr./Sr.^a desenvolver ações intersetoriais na regional CIC?

- | | |
|--|-------------------------|
| ☐ Abastecimento | 1. muito freqüentemente |
| ☐ AS | 2. freqüentemente |
| ☐ Saúde | 3. pouco freqüentemente |
| ☐ Educação | 4. raramente |
| ☐ Cultura | 5. não há |
| ☐ Habitação | |
| ☐ Esporte e Lazer | |
| ☐ Meio Ambiente | |
| ☐ Obras Públicas | |
| ☐ Defesa Social | |
| ☐ Finanças | |
| ☐ Outras. | |

12. Há algo que gostaria de deixar registrado sobre intersetorialidade? Desafios, potenciais, necessidades para seu fortalecimento....vantagens e desvantagens de um espaço físico aberto como a CIC possui, relação secretarias e regional.

APÊNDICE G

CARACTERÍSTICAS DE GESTÃO INTERSETORIAL

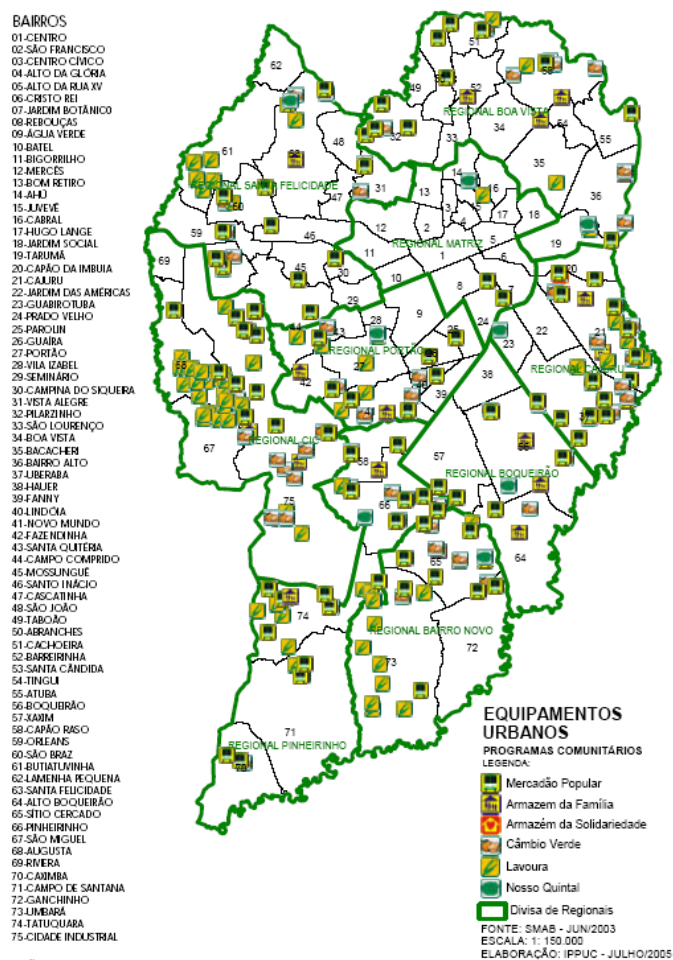
Essa listagem de características – para escolha e acrescentamentos da experiência prática.

- Integração de saberes
- Integração de experiências
- Integração de políticas
- Trabalha com complexidade (problemas que exigem análise e resolução de várias especialidades ou setores)
- Superação da visão segmentada
- Superação de ações segmentadas
- Mudança na cultura organizacional (práticas, padrões e valores)
- Territorial _ Gestão problemas que incidem sobre uma mesma população que ocupa um determinado território
- Negociação/ diálogo
- Horizontalidade
- Articulação
- Circulação de poder
- Olhar de direitos sociais sobrepõe o olhar da filantropia
- Proximidade das demandas sociais
- Cooperação
- Alianças
- Reciprocidade entre atores – sinergia
- Aprofundamento/transetorialidade
- Compartilhamento para solução de problemas
- Instrumental
- Projeto político de construção de uma democracia participativa.
- Participação social.

ANEXOS

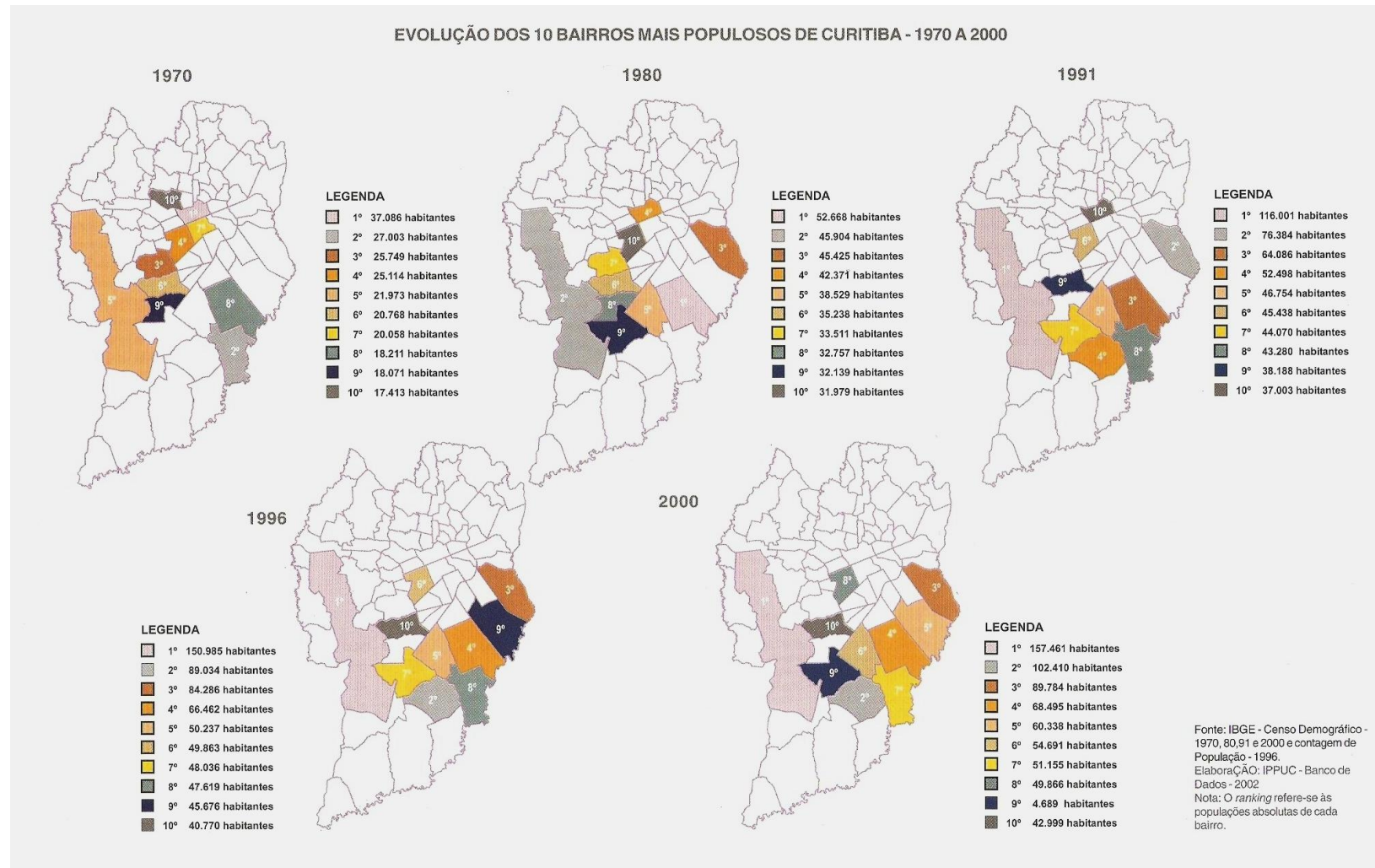
ANEXO A

MAPA DOS EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS



ANEXO B

MAPA EVOLUÇÃO DOS 10 BAIRROS MAIS POPULOSOS DE CURITIBA - 1970 A 2000



ANEXO C

RUAS DA CIDADANIA CURITIBA



Rua da Cidadania do Boqueirão
Fonte: IPPUC



Vista do interior de uma Rua da Cidadania
Fonte: Fotola.com



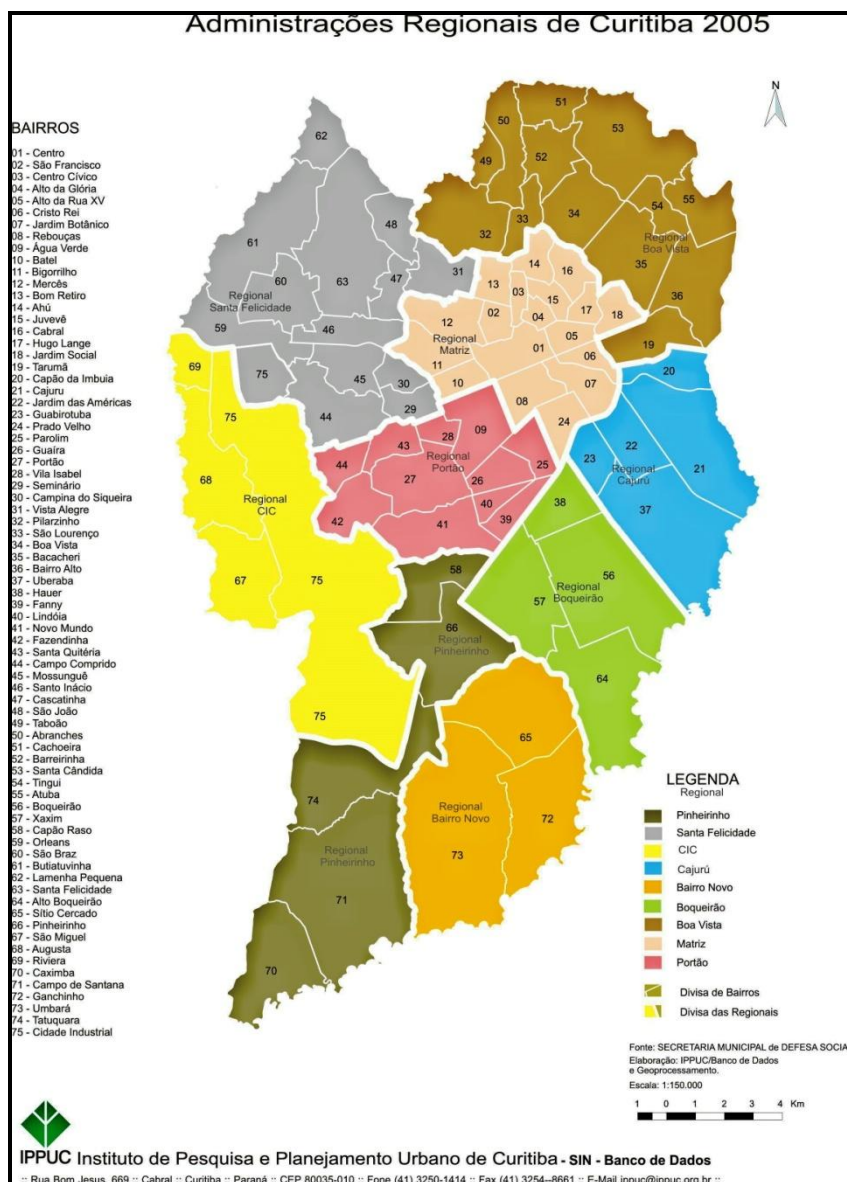
Administração Regional CIC
Fonte: PMC



Interior da Administração Regional CIC
Fonte: Fotografia da autora

ANEXO D

MAPA DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA-PR



Fonte: IPPUC/PMC, Curitiba, PR