LUIZ ODORICO MONTEIRO DE ANDRADE

A SAÚDE E O DILEMA DA INTERSETORIALIDADE

CAMPINAS

2004

BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO
UNICAMP

LUIZ ODORICO MONTEIRO DE ANDRADE

Este exemplar corresponde à versão final da Tese de Doutorado, apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP, para obtenção do Título de Doutor em Saúde Coletiva.

Campinas, 30 de Agosto de 2004.

Prof. Dr. Gastão Wagner de Sousa Campos
Orientador

A SAÚDE E O DILEMA DA INTERSETORIALIDADE

Tese de Doutorado apresentada à Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas, para a obtenção do título de Doutor em Saúde Coletiva.

Orientador: *Prof. Dr. Gastão Wagner de Souza Campos*

CAMPINAS

2004

DADE BC
CHAMADA
T/UNICAMP
An24s
EX
TOMBO BC/ 67498
PROC. 16.123-06
C ☐ D ☒
PREÇO 11,00
DATA 20/3/06

ID: 607 q

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DA FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS DA UNICAMP

Bibliotecário: Sandra Lúcia Pereira – CRB-8ª / 6044

An24s

Andrade, Luiz Odorico Monteiro de

A Saúde e o dilema da intersetorialidade. / Luiz Odorico Monteiro de Andrade. Campinas, SP : [s.n.], 2005.

2004

Orientador : Gastão Wagner de Souza Campos

Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas.

1. Promoção de Saúde. 2. Sistema Único de Saúde (Brasil). 3. Saúde. 4. Planejamento Estratégico. 5. Políticas Públicas. 6. Administração Pública. I. Campos, Gastão Wagner de Souza. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas. III. Título.

(slp/fcm)

Banca examinadora da tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Gastão Wagner de Sousa Campos

Membros:

1. **Prof. Dr. Gastão Wagner de Sousa Campos**
2. **Prof. Dr. Emerson Elias Merhy**
3. **Prof. Dr. Nelson Rodrigues dos Santos**
4. **Prof. Dr. Luciano Prates Junqueira**
5. **Profa. Dra. Márcia Faria Westphal**

000605833

Curso de pós-graduação em Sáude Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas.

Data: 30/08/2004

Aos gestores, técnicos e funcionários dos municípios de Fortaleza no Ceará e Curitiba no Paraná, pela acolhida e disposição de contribuir com esta pesquisa.

Ao Professor Dr. Gastão Wagner de Souza Campos, pela orientação, pelo apoio, estímulo e pela capacidade singular de conciliar a polêmica e a co-gestão, radicalmente democrática, na construção cotidiana do conhecimento, aqui materializada neste trabalho.

Aos Professores Emerson Elias Merhy e Everardo Duarte Nunes, pelas oportunidades na sistematização epistemológica no entendimento da Reforma Sanitária Brasileira.

À companheira Ondina Maria Chagas Canuto e ao companheiro Fernando Antonio Cavalcante Dias, pelo compartilhamento detalhado e minucioso do desenho e acompanhamento do desenvolvimento da pesquisa e análise.

Às pesquisadoras Márcia Machado, de Fortaleza, e Simone Moiséis, de Curitiba, pelo apoio na aplicação das entrevistas e realização do grupo focal.

Às amigas e pesquisadoras Rose Inosoja e Rosilda Mendes, pela valiosa contribuição na discussão metodológica e na análise dos dados.

À Dra. Maria Teresa Cerqueira, da OPS de Washington, por já em 1993 ter despertado em mim a importância da intersetorialidade.

À Professora Márcia Faria Westphal, pelo incentivo no estudo da intersetorialidade.

Aos alunos Audy Alves de Azevedo Filho, Carlos Patrick Aguiar Amancio, Luzia Lucelia Saraiva Ribeiro, Mariana Martins França, Michelle Lourenço Fontenele, Neilton Francisco Linhares Torquato, Niedja Maruccy Gurgel da Cruz, Raniery Nobre, Rute Maria Araujo Cavalcante, Vilson Sóvio Macedo de Oliveira, do projeto de interserialidade e políticas públicas do Instituto de Promoção de Saúde (IPS) da Faculdade de Medicina da UFC/Sobral (CE) e Universidade Vale do Acaraú, pelo apoio na apuração dos resultados.

Ao companheiro Alcides Miranda e à companheira Ana Cecília Sucupira, pela contribuição no cotidiano de nossas polêmicas produtoras de inquietudes intelectuais.

À Neusa Goya, pela amizade e dedicada parceria ao longo dos últimos quinze anos.

Aos colegas da Faculdade de Medicina da UFC/Sobral (CE), pelo apoio e compreensão nas ausências em razão da pesquisa.

Aos colegas da Escola de Formação em Saúde da Família Visconde de Sabóia, pelo espaço de debate sobre os vários dilemas produzidos, construídos e elaborados no campo das políticas públicas, da saúde, da interdisciplinaridade e intersetorialidade da vida.

Aos companheiros do CONASEMS, pela oportunidade de ser integrante de um movimento solidário, "um ator social" produtor de grandes criatividades no processo de construção de uma saúde cidadã em nosso país.

À Neide, pelo apoio fundamental na organização da minha vida de sanitarista itinerante do SUS.

À Verônica e Marinete, do Instituto de Promoção de Saúde (IPS), pelo apoio na organização da pesquisa.

À Maria do Céu, pelas correções ortográficas, e à Dulcineide, pelas formas.

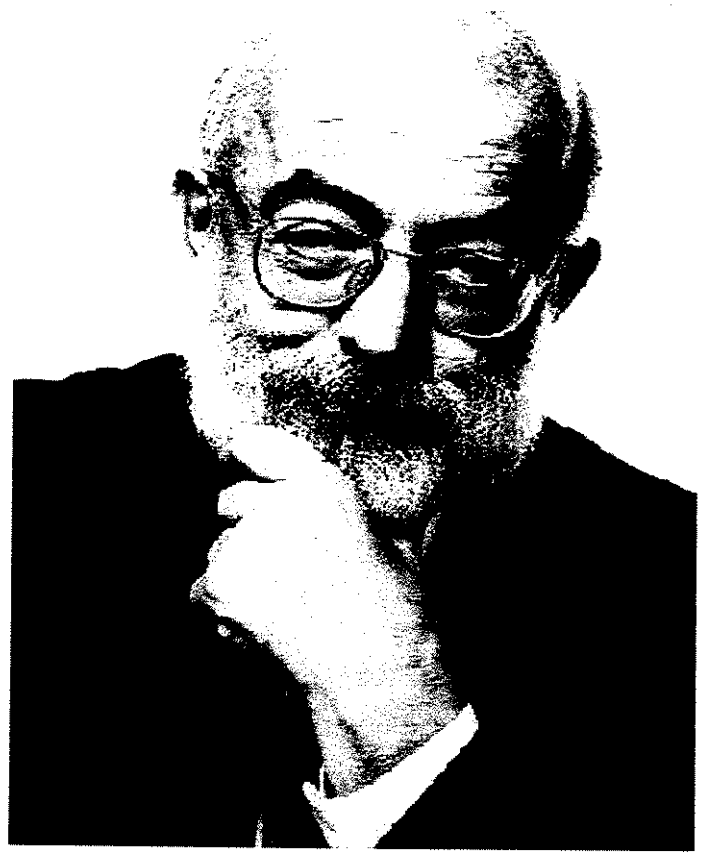
Ao Nonato, pelas noites e dias juntos nestas estradas, talvez, quem sabe, aproximadamente trezentos mil quilômetros no período em que durou este trabalho.

Ao companheiro Carlos Hilton Albuquerque Soares, Subsecretário de Desenvolvimento Social e Saúde de Sobral, e à companheira Carmem Soares, pelo apoio, segurando todos os trancos da nossa secretaria nas minhas ausências.

Ao Prefeito Cid Ferreira Gomes, por propiciar um aprendizado singular no jeito de produzir políticas públicas intersetoriais.

À companheira Ivana, Pretinha, por estes vinte anos de convivência, cumplicidade e de solidariedade incondicional.

A Daniel e Sofia, pela tolerância nas minhas ausências e que, muitas vezes, em virtude deste trabalho não eram físicas mas espirituais.



A

Arouca,

Pelo que representou para o movimento sanitário latino-americano

E na era da globalização

Por que não dizer mundial.

Pelo que representou em mim

a necessidade de vivenciar, no cotidiano

plasmado na dura realidade do sertão nordestino,

o Dilema Preventivista.

E hoje, à luz de tantos outros dilemas,

nasce também

o Dilema da Intersetorialidade.

PÁG.

RESUMO ..... *xlix*

ABSTRACT ..... *liii*

1- INTRODUÇÃO 57

1.1- Objetivos do estudo 66

2- REVISÃO DA LITERATURA 67

2.1- Do surgimento da medicina social 69

2.2- Do surgimento da promoção da saúde 73

2.3- A promoção da saúde e a medicina preventiva 76

2.4- O movimento internacional da promoção da saúde e a intersetorialidade 78

2.5- O movimento internacional de cidades e municípios saudáveis e a intersetorialidade 84

2.6- O movimento da reforma sanitária brasileira, o SUS e a intersetorialidade 89

2.7- Poder e governabilidade 93

2.7.1- Poder 93

2.7.2- Governabilidade 104

3- METODOLOGIA 115

3.1- Tipo de estudo 117

3.2- Seleção dos municípios 117

3.3- Descrição das técnicas 118

3.4- Análise dos dados 134

3.5- Fortaleza 134

3.5.1- A cidade 134

3.5.2- História e organização à luz do postulado de coerência 143

3.5.3- Papel do governo e propósitos 184

3.5.4- Teoria e método 194

3.5.5- O dilema da intersetorialidade em Fortaleza 206

3.6- Curitiba 208

3.6.1- A cidade 208

3.6.2- História e organização à luz do postulado de coerência 215

3.6.3- Papel do governo e propósitos 233

3.6.4- Teoria e método 279

3.6.5- O dilema da intersetorialidade em Curitiba 291

4- RESULTADOS 297

4.1- Fortaleza e Curitiba à luz do postulado de coerência 299

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS: A saúde e o dilema da intersetorialidade 305

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 313

7- APÊNDICES 323

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APA	Área de Proteção Ambiental
ASP	Assessoria do Prefeito
ASPEC	Associação dos Produtores e Empreendedores de Curitiba
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPTRAN	Batalhão de Polícia de Trânsito
CAIC	Centro de Atenção Integral à Criança
CC	Conselho da Cidade
CCRs	Conselhos Comunitários Regionais
CDL	Câmara dos Dirigentes Lojistas
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CEFET	Centro Federal de Ensino Tecnológico
CGM	Conselho de Gestão Municipal
CIC	Companhia de Desenvolvimento de Curitiba
CIC	Centro Industrial do Ceará
CMF	Câmara Municipal de Fortaleza
CMPS	Conferência Mundial de Promoção da Saúde
COHAB	Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COMDEC	Comitê de Defesa Civil de Curitiba
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde

COPAM	Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município
COPEL	Companhia Paranaense de Energia Elétrica
CTA	Centro Técnico Aeroespacial
CTC	Companhia de Transporte Coletivo
CTEs	Conselhos Temáticos
CTRI	Comissão Técnica Regional Intersetorial
DAF	Diretoria Regional Administrativo-Financeira
DIRETRAN	Diretoria de Trânsito
DLU	Departamento de Limpeza Urbana
DSC	Discurso do Sujeito Coletivo
EAP	Escola de Administração Pública
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMLURB	Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização
ESTAR	Estacionamento Regulamentado
ETTUSA	Empresa Técnica de Transportes Urbanos S.A.
FAZ	Fundação da Ação Social
FCC	Fundação Cultural de Curitiba
FCF	Fundação Cultural de Fortaleza
FEMA	Fundo Estadual de Meio Ambiente
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FONPLATA	Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Rio da Prata
FORTUR	Fundação para o Desenvolvimento Turístico de Fortaleza
FPNQ	Fundação para o Prêmio Nacional de Qualidade
FRIFORT	Frigorífico Industrial de Fortaleza

FUNCI	Fundação da Criança da Cidade
FUNDAP	Fundação de Desenvolvimento da Administração Pública
FUNDESP	Fundação de Desenvolvimento Pessoal
GAMA	Gerência de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente
GAPE	Gabinete do Prefeito
GAS	Gerência de Desenvolvimento Social
GAVP	Gabinete do Vice-Prefeito
GFC	Grupo Focal de Curitiba
GFF	Grupo Focal de Fortaleza
GRAF	Grupo de Apoio Fundamental
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBQP	Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade
ICI	Instituto de Curitiba de Informática
ICS	Instituto Curitiba de Saúde
IJF	Instituto Dr. José Frota
IMAP	Instituto Municipal de Administração Pública
IML	Instituto Médico Legal
INAMPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEM	Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza
IPLAM	Instituto de Planejamento do Município
IPM	Instituto de Previdência do Município
IPMC	Instituto de Previdência do Município de Curitiba
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
LACTEC	Laboratório Instituto de Tecnologia
MUMA	Museu Metropolitano de Arte
NOBs	Normas Operacionais Básicas
OGU	Orçamento Geral da União
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PARANASAN	Projeto Saneamento Ambiental do Paraná
PC	Postulado de Coerência
PCA	Plano de Controle Ambiental
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEG	Planejamento Estratégico de Gestão
PEI	Projeto Estratégico Intersetorial
PEPG	Projetos Estratégicos do Plano de Governo
PFL	Partido da Frente Liberal
PGM	Procuradoria Geral do Município
PM	Polícia Militar
PMC	Prefeitura Municipal de Curitiba
PMDB	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PPA	Plano Pluri Anual
PPDs	Pessoas Portadoras de Deficiência

PRO	Programa Orçamentário
PROFITEC	Fundação Municipal de Profissionalização de Geração de Emprego e Renda e de Difusão Tecnológica
PRONAC	Programa Nacional de Cultura
PROSANEAR	Programa de Saneamento
PS	Promoção da Saúde
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontificia Universidade Católica
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
RH	Recursos Humanos
RIT	Rede Integrada de Transporte
RME	Rede Municipal de Ensino
SAG	Secretaria de Ação Governamental
SAM	Secretaria de Administração do Município
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SCCTES	Sistema Curitiba de Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SEAM	Secretaria Municipal para Assuntos Metropolitanos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas
SEDAS	Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social
SEDS	Secretaria Municipal de Defesa Social

SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças
SEINF	Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano
SEJU	Secretaria Estadual de Justiça
SEMAN	Secretaria do Meio Ambiente e Serviços Urbanos
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SEPLA	Secretaria de Planejamento
SER	Secretaria Executiva Regional
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SIA	Sistema de Informação Ambulatorial
SICT	Secretaria Municipal da Indústria, Comércio e Turismo
SIH	Sistema de Informação Hospitalar
SILOS	Sistema Local de Saúde
SIM	Sistema de Informação de Mortalidade
SIMEPAR	Sindicato dos Médicos do Estado do Paraná
SISA	Sistema Integrado de Informações de Saneamento Ambiental
SIV	Sistema Integrado de Informações sobre a Violência
SMAB	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento
SMAD	Secretaria Municipal de Administração
SMCr	Secretaria Municipal da Criança
SMCS	Secretaria Municipal da Comunicação Social
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMDT	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente

SME	Secretaria Municipal da Educação
SMEL	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
SMF	Secretaria Municipal de Finanças
SMMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMOP	Secretaria Municipal de Obras Públicas
SMRH	Secretaria Municipal de Recursos Humanos
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SMSA	Secretaria Municipal de Saneamento
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo
STC	Sistema de Transporte de Curitiba
STS	Sistema de Transporte de Alta Capacidade
SUDERHSA	Autarquia da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SUMOV	Superintendência Municipal de Obras e Viação
SUPLAN	Superintendência de Planejamento
SUS	Sistema Único de Saúde
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UIPs	Unidades de Interesse de Preservação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URBS	Urbanização de Curitiba S. A.
US	Unidades de Saúde
ZCT	Zona Central de Tráfego

		PÁG.
Tabela 1-	População residente por faixa etária e sexo – Fortaleza – 2003.....	140
Tabela 2-	Proporção da população residente alfabetizada por faixa etária – Fortaleza – 1991 e 2003.....	140
Tabela 3-	Proporção de moradores por tipo de abastecimento de água – Fortaleza – 1991 e 2000.....	140
Tabela 4-	Proporção de moradores por tipo de instalação sanitária – Fortaleza – 1991 e 2000.....	141
Tabela 5-	Proporção de moradores por tipo de destino de lixo – Fortaleza – 1991 e 2000.....	141
Tabela 6-	Número e proporção de unidades por tipo de unidade – Fortaleza – Dez/2002.....	142
Tabela 7-	Leitos hospitalares– Fortaleza – 2003.....	142
Tabela 8-	População residente por faixa etária e sexo – Curitiba – 2003.....	211
Tabela 9-	Proporção da população residente alfabetizada por faixa etária – Curitiba – 1991 e 2000.....	212
Tabela 10-	Proporção de moradores por tipo de abastecimento de água – Curitiba – 1991 e 2000.....	212
Tabela 11-	Proporção de moradores por tipo de instalação sanitária – Curitiba – 1991 e 2000.....	213
Tabela 12-	Proporção de moradores por tipo de destino de lixo – Curitiba – 1991 e 2000.....	213
Tabela 13-	Número e proporção de unidades por tipo de unidade – Curitiba – Dez/2002.....	214
Tabela 14-	Natureza dos hospitais e leitos de Curitiba –2002.....	214

PÁG.

Figura 1- Categorias utilizadas para o estudo da intersetorialidade nos municípios de Fortaleza e Curitiba..... 65

Figura 2- Os cinco componentes do poder de um ator..... 99

Figura 3- Triângulo de governo..... 107

Figura 4- Forma particular do Postulado de Coerência..... 112

Figura 5- Componentes do Postulado de Coerência segundo determinantes e condicionantes..... 113

Figura 6- Mapa do Brasil com localização dos municípios de Fortaleza e Curitiba..... 118

Figura 7- Reforma Administrativa de Fortaleza (1997) = Propósitos de Governo..... 187

Figura 8- Estrutura Matricial dos Projetos Estratégicos do Plano de Governo.. 283

Figura 9- Modelo das casinhas paralelas..... 309

Figura 10- Construção de práticas e saberes intersetoriais..... 310

Figura 11- Espiral de complexidade construtiva da intersetorialidade..... 311

Figura 12- Espiral de complexidade construtiva da intersetorialidade e sua articulação em um Estado federativo como o Brasil..... 312

PÁG.

Gráfico 1- Tuberculose pulmonar: taxas médias anuais de mortalidade (Padronizado para população de 1901): Inglaterra e Gales..... 75

Gráfico 2- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza – 1997..... 127

Gráfico 3- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza – 1998..... 128

Gráfico 4- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza – 1999..... 128

Gráfico 5- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza – 2000..... 129

Gráfico 6- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza – 2001..... 129

Gráfico 7- Porcentagem de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza – 1997-2001..... 130

Gráfico 8- Porcentagem de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 1997..... 130

Gráfico 9- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 1998..... 131

Gráfico 10- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 1999..... 131

Gráfico 11- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 2000..... 132

Gráfico 12- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 2001..... 132

Gráfico 13- Porcentagem de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001..... 133

Gráfico 14- Comparativo da porcentagem de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre as secretarias e o IPPUC de Curitiba – 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001..... 133

Gráfico 15- Pirâmide etária – Fortaleza – 2003..... 139

Gráfico 16- Mortalidade proporcional (todas as idades) – Fortaleza – 2003..... 143

Gráfico 17- Pirâmide etária – Curitiba – 2003..... 211

Gráfico 18- Mortalidade proporcional – Curitiba – 2003..... 215

Gráfico 19- Projetos estratégicos do Plano de Governo de Curitiba 1997-2001... 236

PÁG.

Quadro 1- Níveis de aplicação das medidas preventivas na História Natural da Doença..... 77

Quadro 2- Capacidade dos poderes técnico, administrativo e político conforme Testa (1992)..... 100

Quadro 3- Argumentos que justificam a necessidade do planejamento..... 107

Quadro 4- Relação dos relatórios anuais da Prefeitura Municipal de Curitiba (1997-2001) analisados na pesquisa A Saúde e o Dilema da Intersetorialidade..... 121

Quadro 5- Características dos entrevistados por cargo para a pesquisa A Saúde e o Dilema da Intersetorialidade, no município de Fortaleza, 1997-2001..... 124

Quadro 6- Características dos entrevistados por cargo para a pesquisa A Saúde e o Dilema da Intersetorialidade, no município de Curitiba, 1997-2001..... 124

Quadro 7- Grupo Focal de Fortaleza - 2.7.03..... 125

Quadro 8- Grupo Focal de Curitiba - 9.7.03..... 125

Quadro 9- Matriz de funcionamento dos PEPGs..... 232

Quadro 10- Matriz de funcionamento dos PEPGs - Formas básicas..... 281

Quadro 11- Matriz da gestão estratégica..... 283

Quadro 12- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Gabinete..... 293

Quadro 13- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Meios Administrativos..... 293

Quadro 14- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Infra-Estrutura..... 294

Quadro 15- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Infra-Estrutura Urbana..... 294

Quadro 16- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Ação Social..... 294

Quadro 17- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Secretarias Extraordinárias..... 295

Quadro 18- Comparativo das experiências de Fortaleza e de Curitiba..... 299

Quadro 19- Comparação dos casos de Fortaleza e Curitiba a partir do Postulado de Coerência..... 302

APRESENTAÇÃO

A elucidação coletiva do conceito de promoção da saúde vem se construindo no tempo, permeando e permeada pela história da saúde, pela evolução do conceito de Estado e de suas relações com a sociedade, de um lado, e das teorias das organizações, de outro.

A promoção da saúde foi um conceito marginal enquanto prevaleceu a hegemonia, na prática e no discurso, do paradigma médico-assistencial privatista e começou a ser incorporada com a sua contestação.

No Brasil, o conceito de promoção da saúde dialogou inicialmente com a releitura do papel do Estado, tal como posto na Constituição de 1988, e com o resgate da nossa estrutura federativa, onde cada ente tem autonomia. Acompanhou a construção do SUS e mais recentemente da descentralização da gestão da saúde e informa as discussões sobre intersetorialidade e de operação em rede das políticas sociais.

Neste momento, a proposta da promoção da saúde e o discurso da intersetorialidade confrontam-se com a organização dos aparatos fundados numa lógica setorial e verticalmente hierarquizada ainda permanente na maior parte dos aparatos organizacionais dos setores público e privado, apesar desses paradigmas estarem abalados em sua hegemonia. A promoção da saúde e a intersetorialidade funcionam como processos discursivos produtores de uma Tensão Paradigmática (ANDRADE et al., 2002).

As rupturas nascidas de reflexões sobre novas práticas organizacionais e de mudanças nas relações de poder abrem espaço para que também o conceito de promoção da saúde possa ser relido e reaprendido.

Neste estudo, vejo esse cenário a partir da orientação do Dr. Gastão Wagner de Souza Campos, das referências teórico-metodológicas escolhidas, perpassadas pelas experiências vividas na minha trajetória de cidadão brasileiro, sanitarista, professor, pesquisador e gestor de Sistemas Locais de Saúde, portanto, na política, nos serviços e na academia.

Na política, como militante da Reforma Sanitária do Brasil, desde estudante, vivendo a utopia de uma saúde universal, integral e equânime para todos os brasileiros. Ideal que, por meio de intensas negociações entre atores com os mais diversos interesses,

inscreveu-se na Constituição do país e é mantido na mobilização para a realização de seus princípios e coerência interna, como ocorre neste momento histórico em torno da regulamentação da Emenda Constitucional 29.

No âmbito dos serviços, em que venho procurando corresponder, no cotidiano, ao compromisso com a realização do ideal do Sistema Único de Saúde, ao atuar como médico, como secretário municipal de saúde em Icapuí (CE), de 1989 a 1992, em Quixadá (CE), de 1993 a 1996, e em Sobral (CE), de 1997 a 2004, e, também, como representante dos secretários municipais de saúde na presidência do Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde (gestão 2003-2005).

Na academia, como professor, pesquisador e orientador na Universidade e na Escola de Saúde da Família de Sobral (CE), onde o exercício da reflexão e o contato com novas gerações de profissionais de saúde conduzem a uma contínua confrontação da construção histórica do conceito de saúde e da proposta de uma atenção universal, integral e coerente com as novas demandas e expectativas oriundas da sociedade por meio dos jovens que alcançam o terceiro grau e capacitam-se como profissionais e gestores do futuro.

Nesse campo de reflexão acadêmica, eivada das experiências vividas como militante da Reforma Sanitária e como gestor, escolhi como objeto da minha formação no Mestrado o estudo do SUS infraconstitucional, analisando as Normas Operacionais Básicas, com vistas a compreender os mecanismos escolhidos para, no âmbito do setor saúde, caminhar no sentido da concretização dos princípios e diretrizes do sistema. Esse estudo permitiu que, ao compreender profundamente esse caminho da normatização, pudesse chegar à proposta de sua superação, considerando o êxito do processo de descentralização e a oportunidade histórica de se ter uma nova dinâmica de relações no SUS entre as esferas de governo e entre elas e a população. Trata-se de superar o SUS das NOBs e avançar para o SUS dos pactos, onde, mediante intensa e persistente negociação, gestores e população acordem, nacional, regional e localmente, objetivos de bem-estar e caminhos para alcançá-los.

No percurso dessa reflexão é que foi escolhido o tema do estudo para essa nova etapa. O objeto desta tese é refletir sobre **a saúde e o dilema da intersetorialidade**. Nele reconheço os avanços e dificuldades encontradas pelo ideal da Reforma Sanitária até este momento e trabalho com a hipótese, amparada na história, de que o município, como ente federado, tem capacidade para realizar, na sua esfera de autonomia e compartilhando essa responsabilidade com as outras esferas de governo, os preceitos constitucionais de formulação e implementação de políticas públicas intersetoriais que visem propiciar maior bem-estar e saúde à população brasileira.

Para responder às perguntas suscitadas por essa hipótese sobre como e sob quais condições isso pode ser possível, amparo-me em um elenco de autores e, especialmente, em Mário Testa e no estudo de dois casos: Fortaleza (CE) e Curitiba (PR). Esses municípios permitem verificar escolhas que são comparadas, ressaltando-se que nas suas diferenças reside a riqueza de possibilidades de atualização de idéias e propostas em um país onde existem 5.560 municípios e cuja unidade reúne uma multiplicidade de condições regionais, históricas e político-culturais.

RESUMO

No presente estudo abordou-se a Saúde e o Dilema da Intersetorialidade. A saúde como uma política intersetorial vem sendo um debate ao longo dos últimos cento e cinqüenta anos na sociedade ocidental. A Constituição Brasileira de 1988 reafirmou este conceito. Para analisar a aplicação de políticas públicas intersetoriais desenvolvidas nos municípios de Fortaleza no Ceará, e Curitiba no Paraná, o autor lançou mão do Postulado de Coerência (TESTA, 1992). O PC considera os conceitos de determinantes ("forças" positivas) e condicionantes ("forças" negativas) na aplicação de políticas e as relações destas com a história e organização, papel e propósitos de governo, e teoria e método. No presente estudo utilizou-se como ferramentas metodológicas análises documentais, entrevistas, grupos focais e o Discurso do Sujeito Coletivo. O estudo abrangeu o período de 1997 a 2001. As duas experiências, quando examinadas à luz do PC, revelaram, de um lado, similitudes e, de outro lado, diferenças determinadas pelas singularidades de sua história e organização, bem como a teoria e o método utilizados na implantação das reformas. Em Fortaleza, a intersetorialidade não se materializou por ter a organização condicionado duplamente o método e o propósito. O método, por sua vez, condicionou o propósito. O condicionamento da organização sobre o método e o propósito também foi observado em Curitiba, onde o propósito apareceu, em relação à intersetorialidade, com menos evidência do que em Fortaleza. Por outro lado, em Curitiba tanto a teoria como o método evidenciaram-se mais fortes. Em Fortaleza a teoria e o método foram importados; em Curitiba são frutos dos acúmulos de instituições como o IPPUC e o IMAP. As duas experiências estudadas evidenciam uma inquietação no interior do Estado sobre como trabalhar com a intersetorialidade. Observou-se que em relação a ela há um consenso discursivo e um dissenso prático. Esse dissenso nasce da contradição entre a necessidade de integração de práticas e saberes requeridos pela complexidade da realidade e um aparato de Estado setorializado, onde se acumulam, com maior ou menor conflito, poderes disciplinares que estruturaram hegemonicamente sua organização. Esta organização condicionou os avanços na intersetorialidade das reformas estudadas.

ABSTRACT

In this current study the Health and the Dilemma of Intersectoriality was tackled. Health as an intersectorial policy has been a debate during the last one hundred and fifty years in western society. The 1988 Brazilian Constitution reaffirmed this concept. In order to analyze the application of intersectorial public policies developed in the municipalities of Fortaleza in Ceará and Curitiba in Paraná, the author makes use of the Coherence Postulate (TESTA, 1992). The CP considers the concepts of determinants (positive "forces") and regulators (negative "forces") in the application of policies and the relationships of these with history, the organization, the role and purposes of government, and theory and method. In this current study, documentary analyses, interviews, focus groups and Collective Subject Discourse were used as methodological tools. The study covered the 1997 to 2001 period. The two experiences, when examined in the light of the CP, revealed, on one hand, similarities and, on the other hand, differences determined by the singularities of their history and organization, as well as the theory and methods used in reform implantation. In Fortaleza, intersectoriality did not materialize, by the fact that the organization regulated twofold, the method and the purpose. The method in turn regulated the purpose. Regulation of the organization on the method and purpose was also observed in Curitiba. In Curitiba the purpose appeared, in relation to intersectoriality, less evident than in Fortaleza. On the other hand, in Curitiba as much the theory as the method was shown to be stronger. In Fortaleza the theory and method were imported; in Curitiba they are the fruit of concentrations of municipal institutions such as IPPUC and IMAP. The two experiences studied show uneasiness in the State's interior on how to work with intersectoriality. It was observed that in relation to this there is a discursive consensus and a practical dissension. This dissension comes from the contradiction between the need for integration of practices and knowledge required by the complexity of reality and a sectorialized State apparatus, where there is an accumulation, with major or minor conflict, of disciplinary powers that hegemonically structured its organization. This organization regulated advances in the intersectoriality of the studied reforms.

1- INTRODUÇÃO

O conceito de saúde, plasmado pelo Movimento da Reforma Sanitária Brasileira e legitimado na Constituição de 1988, gerou tensão relacionada ao paradigma organizacional do aparato do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo em que reconhece ter a saúde como fatores condicionantes e determinantes a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais, atribui a uma política setorial o papel de divulgar esses determinantes e condicionantes e de formular políticas de saúde destinadas a promover nos campos econômico e social a observância de ser a saúde um dever do Estado.

Entretanto, à medida que define a descentralização como estratégia de implementação, sugere ser possível, na esfera municipal, realizar o conceito preconizado.

O Sistema Único de Saúde passa a ter o dilema de operar uma política necessariamente intersetorial explicitada num ambiente tradicionalmente setorial, implicando mediação com outros atores para a introdução de mudanças necessárias à viabilização da política.

A Constituição de 1988 também inaugurou novo momento na vida federativa do Brasil, que desde a primeira Constituição da República, a de 1891, vem vivendo momentos de "construção/desconstrução" do chamado "pacto federativo brasileiro" (CARVALHO, 1998). É que no respeitante aos entes federados, a Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) clarifica em seu artigo 18 que: "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição." Sem dúvida isso inaugura nova etapa da relação federativa, pois o observado ao longo da sua história é que esta viveu momentos nos quais existe ora a relação de autonomia entre os entes federados, ora a relação de subordinação da União sobre as demais esferas de governos.

Recentemente, quando o Brasil viveu em um regime autoritário-burocrático (ESCOREL, 1999) com o progressivo centralismo federal retirando poder dos Estados e Municípios, a elaboração e a execução das políticas públicas eram todas centradas no Executivo federal, o que na prática eliminou o pacto federativo, pois se exercia total domínio da esfera central sobre as esferas estaduais e municipais, numa relação de

subserviência entre os integrantes dos poderes instituídos. A célebre expressão característica deste período é a de que os municípios por meio dos seus representantes – os prefeitos – viviam em Brasília com o "pires na mão" em relação ao governo federal.

Como fruto de todo um acúmulo de mobilização de vários setores e segmentos da sociedade brasileira, a Constituição de 1988, no seu texto final, é produto da "mediação" (MÈSZARÓS, 1989) dos vários interesses dos atores sociais envolvidos no processo. Ela configurou um arcabouço jurídico-normativo (CARVALHO e SANTOS, 1995) que orienta a construção de políticas públicas a partir de um novo pacto federativo. Este fato desencadeou, desde 1988, importante processo de descentralização jamais visto na história brasileira (CARVALHO, 1998).

Vários autores, entre eles CAMPOS (1992), MERHY e BUENO (1997) e ANDRADE (1997), observam que a tentativa do Ministério da Saúde de regulamentar a Constituição, a Lei Orgânica da Saúde e normatizar o processo de descentralização, já editando quatro Normas Operacionais Básicas (CARVALHO, 1998; ANDRADE, 1997; ANDRADE, 2001), não foi suficiente para uma definição mais clara na organização das políticas públicas de saúde dentro do Estado Federativo Brasileiro, distanciando-se de uma concepção mais abrangente de saúde, como é garantido na Carta Magna Brasileira. Desse modo, o processo de descentralização/pactuação de política de saúde ficou restrito ao âmbito da assistência.

A extinção do ex-INAMPS, por exemplo, parecia significar expressivo avanço para a reforma do Estado no Brasil (MENDES, 1993). No entanto, segundo observado, a cultura do projeto médico de corte liberal (CAMPOS, 1991) tem prevalecido hegemônica a despeito de todo o processo de descentralização.

Apesar dos preceitos constitucionais que garantem a devida aplicação do conceito abrangente de saúde, bem como a construção de um Sistema Único, do ponto de vista da assistência, não foi possível construir uma proposta correspondente aos moldes sugeridos ao país pelo Movimento da Reforma Sanitária (CAMPOS, 1992).

Esta ausência tem criado grandes lacunas no processo de implementação do SUS no Brasil e só não trouxe mais prejuízos graças à criatividade de vários gestores locais (CAMPOS, 1992; MIRANDA, 1999) e pelo fato da descentralização ter ampliado a capacidade de resposta dos municípios.

Na ausência de uma proposta nacional para criação de novo modelo capaz tanto de articular a organização de um novo paradigma no campo da assistência como de construir uma política para viabilização do conceito abrangente de saúde nas três esferas de poder, alguns movimentos foram articulados tanto no Brasil como por organizações internacionais de saúde - OPAS e OMS (CAMPOS, 1992). São dessa lavra as propostas dos Sistemas Locais de Saúde (OPAS, 1990; OPAS, 1992; MENDES, 1993; SILVA JÚNIOR, 1998; ANDRADE et al., 2002), dos Municípios Saudáveis (ASHTON, 1993; FERRAZ, 1999; RESTREPO e MÁLAGA, 2001), do Sistema de Saúde Defesa da Vida (CAMPOS, 1991) e, mais recentemente, propostas de reordenação da Atenção Básica como o Programa Saúde da Família (VIANA; DAL PÓZ, 1998; ANDRADE et al., 2004) e Saúde Paidéia (CAMPOS, 2003).

Por outro lado, o fato de se ter definido saúde com este conceito abrangente, ao qual foi associado o papel do gestor público na obrigação de detectar e construir políticas para atuar nos determinantes e condicionantes das condições de saúde, remete à necessidade de se operar com conceitos que fogem do campo meramente do setor saúde e mais precisamente da assistência à saúde. É necessário operar com os conceitos historicamente trabalhados no conjunto de formulações que originou a Medicina Social na Europa no século XIX (ROSEN, 1979; GARCIA, 1989; ROSEN, 1994; NUNES, 1999) e que a partir de 1941 passaram também a ser chamadas de promoção da saúde (SIGERIST, 1996) denominadas de intersetorialidade a partir da Conferência Mundial de Alma Ata (BRASIL, 2001).

Como se pode ver, a Reforma Sanitária Brasileira operou com todos estes conceitos e sua implantação por meio destes preceitos constitucionais necessita de novos modelos de gestão para poder ser efetivamente implantada.

Esta reflexão suscita várias perguntas: Como garantir a aplicação deste conceito abrangente de saúde em um país federativo, composto de três estruturas formuladoras e operadoras de políticas públicas (União, Estados e Municípios)? Como a atual estrutura organizativa dos governos municipais permite operacionalizar políticas públicas intersetoriais capazes de impactar os determinantes e condicionantes da saúde da população? Como fatores históricos e organizativos interferem na viabilização desse propósito pelos governos? Qual o marco teórico que opera no interior destas políticas?

O protagonismo municipal é algo muito recente na história brasileira. E quando se refere às experiências embasadas em um conceito alargado de saúde e sua operacionalização intersetorial, existem poucas referências de âmbito municipal, isto é, que extrapolem políticas setoriais. Essa situação é que motivou a escolha de dois municípios brasileiros com realidades distintas, em processos diferentes, que vêm realizando ações intersetoriais: Curitiba no Paraná e Fortaleza no Ceará, para o cenário desta pesquisa.

O processo de planejamento e implementação de reformas institucionais consoantes com a perspectiva de promoção da saúde e ação intersetorial se deu por opções distintas nos dois municípios. Em Fortaleza foi desencadeado a partir de uma reforma organizacional administrativa, com o objetivo de descentralizar as decisões gerenciais, possibilitar o planejamento e ações intersetoriais e aumentar a participação popular (FORTALEZA, 1997). Em Curitiba prevaleceu a opção política por reformas incrementais planificadas a partir de projetos estratégicos e ordenadas por módulos matriciais interconectados com composição intersetorial, desenvolvimento e descentralização gerencial em todos os níveis e informação/comunicação intra-institucional e com a população (GIACOMINI, 2001).

No caso de Fortaleza, as premissas da descentralização, da intersetorialidade, da territorialização e dos grupos populacionais neles situados informaram a redefinição de seu aparato governamental. A mudança foi feita com vistas a introduzir um novo modo de gerenciar o espaço urbano e de superar a distância entre o governo municipal e o cidadão, explicitando, nesse discurso, a intenção de tornar Fortaleza uma Cidade Saudável (RIBEIRO, 1997; FORTALEZA, 1997; JUNQUEIRA, 1997; JUNQUEIRA, 1998).

Segundo FERRAZ (1999), Curitiba, por seu reconhecimento nacional e internacional de modelo de planejamento urbano que contribui para a boa qualidade de vida de seus cidadãos, é um exemplo de Cidade Saudável, sem que lá se tenha desenvolvido um projeto formal de Cidades Saudáveis. Como afirma MOYSÉS (2001), a cidade de Curitiba vem trabalhando de modo polissêmico em busca dos vários sentidos da vida urbana moderna e dos modos plurais de expressão que ela adquire, o que implicou a definição de uma agenda e a implementação de políticas públicas centradas na ação local e na participação dos cidadãos.

Para amparar o estudo ora desenvolvido foram feitas algumas escolhas teórico-metodológicas que transitam pelo percurso histórico do conceito de promoção da saúde, presente no âmago da questão da intersetorialidade e, de outro lado, pela questão do poder, que informa a sua atualização.

Quanto à disposição do conteúdo desta tese, adotou-se o seguinte critério: O capítulo 1 constitui a introdução.

O capítulo 2 trata da Revisão da Literatura - recupera o percurso histórico da promoção da saúde, iniciando pela identificação da origem da Medicina Social, passando pela sua aplicação pelos formuladores da Medicina Preventiva dos anos 60 e pelo discurso oficial da OMS a partir das cartas produzidas nas Conferências Mundiais, desde Alma Ata, quando é explicitada a idéia da intersetorialidade. Essa recuperação tem o objetivo de identificar como o conceito de saúde foi sendo relido e alargado, transbordando o espaço de uma política setorial e vinculando a possibilidade de sua atualização à construção de políticas intersetoriais. Busca também verificar como esse percurso segue e se entrecruza com a trajetória do Movimento da Reforma Sanitária no Brasil e como informa os momentos de concepção e de implementação do Sistema Único de Saúde.

O poder e a governabilidade constituem também o objeto deste capítulo, cujas perguntas formuladas para este estudo estão estreitamente relacionadas às possibilidades de operacionalização de uma proposta que implica mudanças no cenário político, técnico e administrativo das esferas de governo e das organizações do Estado. Vários pensadores contribuíram para a compreensão desses conceitos, destacando-se as formulações de Bobbio,

Marx, Gramsci, Foucault, Hanna Arendt, Habermas, Matus e Testa. Este último, com a sua formulação de poder e o Postulado de Coerência, sugere se estabelecer uma relação entre propostas, métodos para alcançá-las e organização das instituições, as quais irão informar a análise dos casos.

A metodologia está descrita no capítulo 3, onde são indicados os motivos e a forma de escolha dos dois casos – as cidades de Fortaleza, no Ceará, e de Curitiba, no Paraná – a partir dos quais o estudo busca iluminar o dilema da intersetorialidade e responder às indagações propostas.

As categorias de poder de TESTA (1992) serão utilizadas no estudo da intersetorialidade nas duas cidades, tal como consta na figura a seguir.

Faz-se o estudo referente a Fortaleza que, após situar brevemente a cidade, sua história e, a partir de alguns indicadores, as condições de bem-estar de sua população, analisa o caso à luz do Postulado de Coerência. O mesmo ocorrendo com o caso de Curitiba.

No capítulo 4 os dois casos são comparados e, finalmente, no capítulo 5 são apresentadas as considerações finais, resgatando-se as indagações motivadoras do estudo e seu diálogo com os achados da pesquisa.

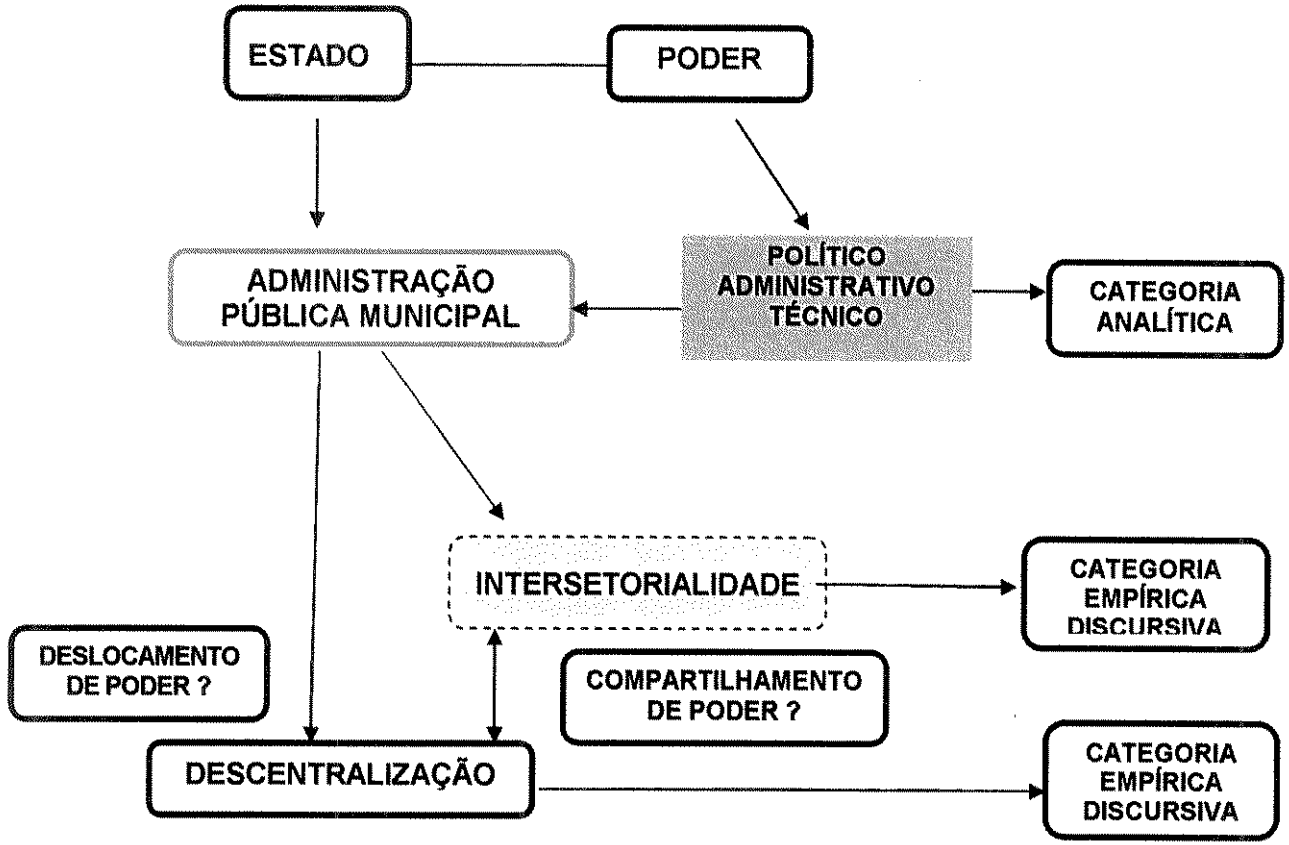


Figura 1- Categorias utilizadas para o estudo da intersetorialidade nos municípios de Fortaleza e Curitiba

Fonte: Elaboração do autor.

1.1- Objetivos do estudo

- Objetivo geral

Analisar à luz da idéia de intersetorialidade os modelos de gestão administrativa das Prefeituras Municipais de Fortaleza e Curitiba no período de 1997 a 2001.

- Objetivos específicos

a) descrever o processo do planejamento institucional desenvolvido nos dois municípios em função dos projetos de reformas administrativas e proposição de políticas intersetoriais;

b) descrever os conteúdos propositivos e decisões políticas tomadas para implementação destas políticas;

c) analisar as condições de governabilidade para implementação das referidas políticas nestes processos;

d) analisar o papel da ambiência e da cultura institucional destes dois processos;

e) analisar a malha/rede de conexões intersetoriais construídas nos dois processos.

2- REVISÃO DA LITERATURA

2.1- Do surgimento da medicina social

O mundo ocidental, liderado pela Europa, pôde presenciar no século XIX um grande avanço científico influente em todo o século XX. Na área da saúde este avanço repercutiu tanto do ponto de vista da Medicina Clínica como, principalmente após a "Revolução Pasteuriana", na microbiologia, patologia, fisiologia, parasitologia e Medicina Preventiva.

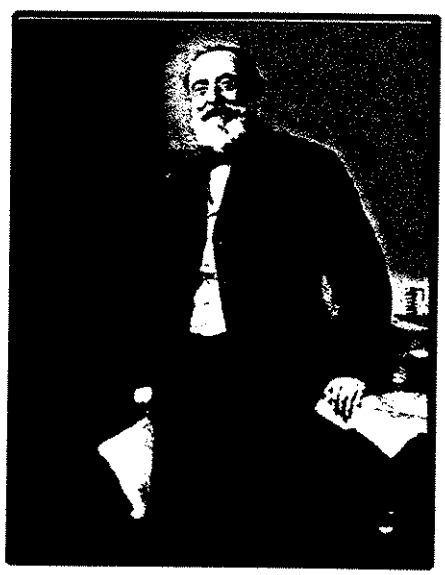
Foi dentro do processo de crescimento das cidades, fruto de brutal processo de urbanização provocado pela revolução industrial, que os intelectuais e lideranças políticas européias passaram a fazer as primeiras relações sistemáticas entre a situação saúde/doença da sua população e as condições de alimentação, trabalho, de habitação e sanitárias, bem como a perceber qual deveria ser o papel do Estado sobre estes determinantes.

Como em todos os momentos da história, neste também pode ser observada a contribuição de expressivos nomes da época como René Villarmé, Jules Guérin e Rudolf Virchow, entre os pesquisadores da área médica (ROSEN, 1979; SIGERIST, 1996; RESTREPO e MÁLAGA, 2001).

Já em 1807, na França, o chefe de polícia de Dubois apresentou um relatório sobre as terríveis condições de saúde do operariado. Em 1822, Patissier criou um programa para melhoria das condições de trabalho segundo o qual trabalhos perigosos deveriam ser proibidos terminantemente, pesquisas deveriam ser realizadas com o objetivo de melhorar as condições de trabalho e reduzir os danos à saúde produzidos pela indústria, e, finalmente, os trabalhadores que se tornassem incapacitados em conseqüência do trabalho deveriam ser compensados com uma pensão por idade avançada. Outro relatório, de Louis René Villarmé, médico francês do século XIX, foi publicado em 1840, em dois volumes, sobre as condições de saúde dos trabalhadores franceses da indústria têxtil (SIGERIST, 1996).

No século XIX os problemas de saúde da Alemanha tornaram-se tão graves quanto os ocorridos na França e na Inglaterra, também como conseqüência da industrialização e do processo acelerado de urbanização. Neste período, aconteceu poderoso movimento de reforma

que antecedeu a Revolução de 1848, em oposição à burocracia, aos privilégios e ao obscurantismo do clero, e por uma completa reorganização dos serviços de saúde. O líder deste movimento foi Rudolf Virchow, tornado, posteriormente, o mais respeitado patologista alemão. Virchow nasceu em 1821 e ainda era jovem nos anos revolucionários. Em 1847 o governo alemão, pressionado pela opinião pública, designou um comitê, do qual Virchow foi membro, para controlar uma epidemia de tifo que estava devastando o distrito industrial de Silésia. Virchow logo concluiu serem as causas da epidemia tanto econômicas e sociais quanto físicas (SIGERIST, 1996). Nesta ocasião, sugeriu que a população vítima daquela epidemia necessitava, entre outras intervenções médicas, de "completa e ilimitada democracia, educação, liberdade e prosperidade". As recomendações de Virchow para sanar a epidemia de tifo na Silésia do século XIX podem ser consideradas um prenúncio das políticas públicas saudáveis no campo da promoção da saúde.



Em 1948 Virchow fundou, conjuntamente com Leubuscher, o jornal *Die Medizinische Reform*, que se tornou o principal meio de divulgação do Movimento de Reforma Médica Alemã (SIGERIST, 1996; ROSEN, 1979). Ele escreveu no primeiro editorial: "Os médicos são os advogados naturais dos pobres, e os problemas sociais quedam em grande monta dentro de sua jurisdição" (SIGERIST, 1996).

Vichow

Members.tripod.com/.../vichowobituary.htm

Em outra frase de efeito, Virchow mais uma vez enfatiza as relações entre a medicina e os problemas sociais: "A medicina é uma ciência social e a política nada mais é do que a medicina em grande escala" (ROSEN, 1978, p. 80)

O Movimento de Reforma Médica Alemã liderado por Virchow, e do qual foram participantes destacados Neumann e Leubuscher, tinha três princípios bem definidos:

1°. A saúde do povo é um objeto de inequívoca responsabilidade social;

2°. As condições econômicas e sociais têm um efeito importante sobre a saúde e a doença e tais relações devem ser submetidas à investigação científica;

3°. Devem ser tomadas providências no sentido de promover a saúde e combater a doença e as medidas concernidas em tal ação devem ser tanto sociais quanto médicas (ROSEN, 1979).

O Movimento pela Reforma Médica na Alemanha do século XIX caracterizou-se por ser um movimento da classe média liberal, que não questionava o direito de propriedade, nem mesmo dos meios de produção. SIGERIST (1996, p.226) ao se referir a Neumann, membro do Movimento de Reforma Médica Alemã do século XIX, afirma que este justificava o direito à saúde da seguinte forma:

> O Estado clama ser um estado que protege o direito de propriedade. Seu propósito é proteger os bens do povo. A maioria das pessoas, entretanto, possui apenas seu poder de trabalho, que depende inteiramente de sua saúde. Esta é sua única propriedade e o Estado, portanto, tem o dever de protegê-la e o povo tem o direito de exigir que sua saúde, sua única propriedade, seja protegida pelo Estado (SIGERIST, 1996, p. 226).

Segundo GARCIA (1989), não foi Virchow o primeiro a utilizar o termo "Medicina Social" para designar a terapêutica dirigida às condições sociais que alteram a fisiologia normal. Jules Guérin é quem primeiro designa esta terapêutica como Medicina Social:

> Em lugar das abordagens imprecisas e descoordenadas que costumamos incluir sob a denominação de polícia médica, saúde pública, medicina forense, chegou o momento de reunir todas elas em um todo organizado e elevá-las a seu mais alto nível sob o nome de Medicina Social, nome que melhor expressa seu propósito (GARCIA, 1989, p. 165).

O próprio Guérin esclarece o propósito da Medicina Social, com um exemplo:

> Uma grande dúvida está presente hoje em dia em todos nós: quais seriam os efeitos dos salários mais altos e horas de trabalho mais curtas? Examinada à luz da Medicina Social, esta pergunta se responde fácil e satisfatoriamente. Horas de trabalho mais curtas significarão maior energia e maior bem-estar [...] que resultarão numa força de trabalho melhor e mais produtiva (GARCIA, 1989, p. 165).

Na Inglaterra do século XIX as condições de saúde dos trabalhadores eram miseráveis. Houve então um esforço governamental, de cunho utilitarista, para revisão das Leis dos Pobres, no qual Edwin Chadwick desempenhou importante papel, tendo publicado em 1842 o documento intitulado: *Report on the sanitary condition of the labouring class.* Chadwick, pioneiro do movimento inglês de saúde pública, justificava a importância desta revisão como "não sendo uma questão de filantropia, mas de interesse de todos ter uma classe trabalhadora saudável" (SIGERIST, 1996).

Como afirma ASHTON (1993), Chadwick pode ser considerado um visionário precursor do movimento contemporâneo por Cidades Saudáveis em virtude da sua grande colaboração teórica na publicação *Report on the sanitary condition of the labouring class*, e na sua práxis contribuiu para melhoria das condições sanitárias das cidades inglesas em sua época.

Outras contribuições a merecer destaque quando se fala nas relações entre condições de vida e o processo saúde/doença foram as reflexões de Engels, a partir de visitas por ele realizadas pessoalmente a cidades inglesas no século XIX, tendo registrado suas observações com detalhes no texto *A situação da classe operária na Inglaterra.* No capítulo onde Engels descreve a cidade de Manchester sobressaem os seguintes trechos:

> [...] As grandes cidades são principalmente habitadas por trabalhadores [...] Estes trabalhadores não têm absolutamente nenhuma propriedade e vivem do salário, que quase sempre passa da mão para a boca [...] As moradias dos trabalhadores são, sem exceção, mal arranjadas, mal construídas, mantidas em más condições [...] insalubres. O vestuário dos trabalhadores é [...] na maioria dos casos esfarrapados [...] Os alimentos são em geral

> ruins, freqüentemente intragáveis, e em muitos casos, pelo menos temporariamente, em quantidades insuficientes, de tal forma que, no caso extremo, se morre de fome (ENGELS, 1972, p. 318).

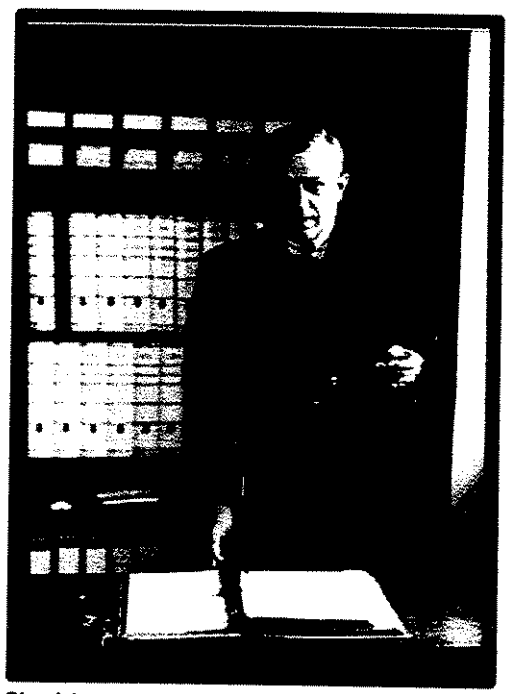
Segundo reforçado por autores da atualidade, como RESTREPO (2001) e Ashton (1993), as políticas concebidas nesta época tanto podem ser arroladas como precursoras das hoje chamadas políticas públicas saudáveis no campo da promoção da saúde quanto dos recentes movimentos por Cidades Saudáveis. Todavia, desde este momento histórico ocorre uma disputa importante neste campo entre, de um lado, a forma de conceber e explicar o processo de determinação da doença a partir das condições de vida da população e, de outro, com base na revolução pausteriana, que fundamentou o paradigma da determinação biológica do processo saúde/doença. A partir da explicação biológica para a gênese das doenças foi consubstanciada a prática da biomedicina, hegemônica na sociedade ocidental no século XX.

2.2- Do surgimento da promoção da saúde

A produção discursiva européia científica e política sobre a determinação social do processo saúde/doença no século XIX gerou a Medicina Social, e foi, sem dúvida, uma das precursoras modernas da promoção da saúde, pois até então não utilizava esse termo. Este só foi usado por Henry Sigerist, sanitarista norte-americano, que ao reordenar as funções da medicina assim definiu: a) Promoção da Saúde; b) Prevenção de Enfermidades; c) Cura; d) Reabilitação (SIGERIST, 1996).

Desta forma, SIGERIST (1996) foi o primeiro formulador a usar o termo promoção da saúde para denominar as ações embasadas em educação sanitária e ações do Estado com vistas à melhoria das condições de vida. Em um capítulo denominado Health, publicado originalmente no livro *Medicine and human welfare*, editado pela Imprensa da Universidade de Yale em 1941 e reeditado em 1996 no *Journal of Public Health Policy*, Sigerist defendeu um programa de saúde com poucos itens apto a ser aplicado em todos os países. Entre estes itens, constam: a) educação livre para toda a população, incluindo educação em saúde; b) melhores condições possíveis de trabalho e

vida para a população; c) melhores meios de recreação e lazer; d) um sistema público de saúde de acesso universal, com pessoal médico, responsável pela saúde de determinada população, pronto e capaz de aconselhar e ajudar a manter a saúde na sua restauração, quando a prevenção falhar; e) centros médicos de investigação e capacitação (SIGERIST, 1996).



Sigerist
webapps.jhu.edu/namedprofessorships/professor

Outro trabalho importante, o qual comprovou as fortes inter-relações entre saúde e situação socioeconômica da população, foi o de Thomas Mckeown. Ele estudou o comportamento da tuberculose na Inglaterra e Gales de 1948 a 1971. Segundo demonstrou, a mortalidade por tuberculose diminuiu paulatinamente durante os anos estudados, e a maior parte da diminuição das taxas de mortalidade ocorreu antes da introdução da estreptomicina, como mostra o gráfico a seguir. Nas considerações finais de seu estudo, Mckeown concluiu que as medidas implementadas pela medicina tiveram na Inglaterra e Gales pequeno peso relativo na redução das taxas de mortalidade por tuberculose e doenças semelhantes, e que os determinantes fundamentais foram decorrentes das transformações ocorridas no processo produtivo capitalista, como o surgimento da máquina, a reordenação das relações de produção e o imenso crescimento da produção, que modificaram o nível de vida dos grupos sociais. Como assinala Jaime Breilh, Mckeown inverteu o modo tradicional de estudo epidemiológico que faz inferências do particular para o geral e procedeu inversamente na colocação do processo saúde/doença (BREILH e GRANDA, 1986).

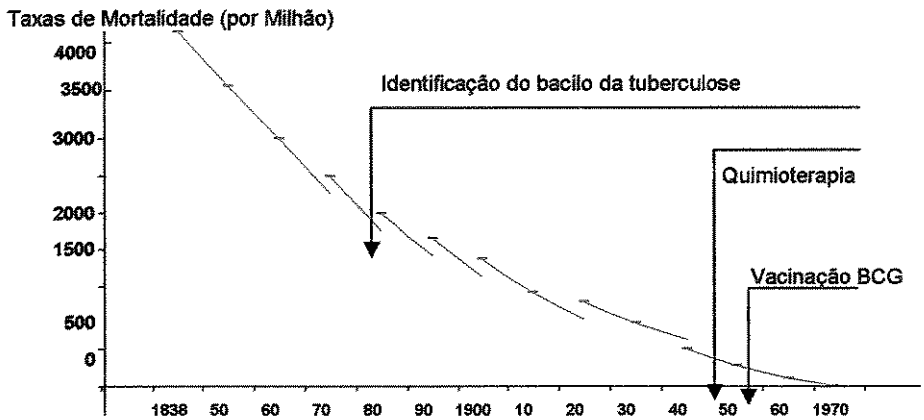


Gráfico 1- Tuberculose pulmonar: taxas médias anuais de mortalidade (Padronizado para população de 1901): Inglaterra e Gales

Fonte: Breilh e Granda (1986).

O trabalho de McKeown veio somar-se à contribuição de Sigerist, tendo tido como uma de suas repercussões imediatas o informe produzido pelo governo canadense, em 1974, intitulado *Uma nova perspectiva sobre a saúde dos canadenses*, conhecido por Informe Lalonde. Este último exerceu profundo efeito no pensamento sanitário, especialmente nos países desenvolvidos, e conduziu de forma indireta o movimento por Cidades Saudáveis. O Informe Lalonde assume os argumentos da determinação do processo saúde/doença por múltiplos fatores, aplicando estes princípios à realidade canadense, com definição de estratégias nacionais de saúde, e sugerindo que as ações de promoção da saúde deveria se constituir numa importante prioridade (HANCOCK, 1993; ASHTON, 1993; DUHL, 1993; BUSS, 1998).

O trabalho de McKeown (BREILH e GRANDA, 1986) também contribuiu consideravelmente com a fundamentação do marco teórico da PS, bem como foi somado a uma rica produção teórica, ocorrida na América Latina, denominada de Epidemiologia Social. Esta formulação discursiva latino-americana, conforme NUNES (1999), na década de 70 "bebeu na fonte" do materialismo dialético, e, como a produção no campo da PS nos últimos trinta anos, surge como uma reação à medicalização da saúde na sociedade e no interior do sistema de saúde. Estudiosos da PS na atualidade consideram a Epidemiologia Social um marco de referência mais amplo do que o enfoque utilizado por Leavell e Clark. Estes últimos autores

caracterizaram a promoção da saúde apenas como um nível de atenção da medicina no esquema da História Natural da Doença (BUSS, 1998).

Dentro destes processos, vários autores brasileiros fundamentaram também as bases discursivas da Reforma Sanitária Brasileira, as quais, posteriormente, nortearam a criação do Sistema Único de Saúde. Esta é uma ligação importante entre as duas produções discursivas, de um lado, a da PS, de outro, a do Movimento de Reforma Sanitária Brasileira que fundamentou o SUS.

Tal produção discursiva não estava isolada, pois a partir dos anos 70 a maioria dos países do mundo passou a viver a crise do setor saúde, crise de custos e de paradigmas, para a qual foram propostas transformações nas políticas de saúde, com ênfase na atenção primária à saúde e no desenvolvimento comunitário (ASHTON, 1993).

De acordo com Mendes (2000), a partir deste período passou-se a assistir, portanto, a importantes mudanças na saúde pública relacionadas às crises que impulsionaram as transformações históricas da sociedade. Houve drástica alteração na estrutura da população, as pessoas começaram a viver mais, em decorrência de descobertas de causas de doenças até então desconhecidas, e de novas terapêuticas, contribuindo para o aumento progressivo dos níveis de urbanização. Como acrescentou a autora, este foi também um período no qual se evidenciaram as diferenças. Os países ricos tornaram-se cada vez mais ricos, e as desigualdades geradas por um modelo social e econômico excludente aumentaram os níveis de pobreza e carências sociais dos países pobres.

2.3- A promoção da saúde e a medicina preventiva

LEAVELL e CLARK (1976), entre as décadas de 50 e 70, descreveram e divulgaram a História Natural da Doença, dividindo-a em dois períodos: o pré-patológico e o patológico. O período pré-patológico corresponderia ao intervalo de tempo anterior ao adoecimento dos indivíduos. Neste período ocorreriam as interações entre os agentes mórbidos, o hospedeiro humano e os fatores ambientais, correspondendo à fase de suscetibilidade. O período patológico corresponderia ao curso da doença no organismo humano, desde as

primeiras alterações internas sem manifestações clínicas (fase patológica pré-clínica), ao período da sintomatologia franca (fase clínica), e aos momentos finais do curso da doença (fase de incapacidade residual), podendo esta evoluir para cura, cronicidade, invalidez ou morte.

As medidas preventivas foram classificadas por Leavell e Clark de acordo com o período da História Natural da Doença em que atuariam. A prevenção primária incluiria as ações desenvolvidas para evitar a "ocorrência da doença"; a prevenção secundária, as ações com o objetivo de prevenir a "evolução do processo patológico no organismo", levando à cura ou evitando complicações; e a prevenção terciária incluiria as ações destinadas à fase final do processo, visando atenuar a invalidez.

As três fases de prevenção foram desdobradas em cinco níveis:

- Promoção da Saúde: correspondendo à educação sanitária e medidas gerais para o bem-estar dos indivíduos, como alimentação e habitação adequadas;
- Proteção Específica: vacinação, exame pré-natal, quimioprofilaxia e outras;
- Diagnóstico e Tratamento Precoce: exame de contactantes de doenças infecciosas, auto-exame de mama, etc.;
- Limitação do Dano: acesso facilitado a serviços de saúde;
- Reabilitação: próteses, órteses e terapia ocupacional.

Quadro 1- Níveis de aplicação das medidas preventivas na História Natural da Doença

<table>
<tr><td colspan="2">PERÍODO PRÉ-PATOLÓGICO</td><td colspan="3">PERÍODO PATOLÓGICO</td></tr>
<tr><td colspan="2">Interação entre o agente, o hospedeiro e o meio ambiente</td><td colspan="3">Reação do hospedeiro aos estímulos
Patogênese precoce → Sintomas iniciais → Doença instalada → Convalescença</td></tr>
<tr><td>Promoção da saúde</td><td>Proteção específica</td><td>Diagnóstico e tratamento precoces</td><td>Limitação do dano</td><td>Reabilitação</td></tr>
<tr><td colspan="2">Prevenção primária</td><td colspan="2">Prevenção secundária</td><td>Prevenção terciária</td></tr>
<tr><td colspan="5">Níveis de aplicação das medidas preventivas</td></tr>
</table>

Fonte: Adaptado de Leavell e Clark (1976).

A concepção contemporânea de promoção da saúde tem sido muitas vezes confundida com "o nível de aplicação de medidas preventivas", conforme adotado por Leavell e Clark. Há de se fazer uma distinção entre estes dois conceitos. Apesar desta esquematização da História Natural da Doença ter sido extensamente utilizada pela saúde pública, muitos autores a criticam tendo em vista a ênfase nos fatores estritamente biológicos, secundarizando a determinação do processo saúde/doença dada pelas condições sociais e econômicas.

A promoção da saúde nesta perspectiva se limita ao desenvolvimento de ações de educação sanitária, como se os determinantes do adoecimento nos indivíduos e na coletividade se devessem apenas à ignorância e maus hábitos. Ora, o entendimento de promoção da saúde de forma mais ampla, que pode ser aportado na Reforma Médica Alemã de Virchow, na Medicina Social de Jules Guerin, nos escritos de Engels sobre as Condições da Classe Operária, e mais tarde nas análises de Sigerist, entre outros, era de que os determinantes do processo saúde/doença estavam intrinsecamente ligados ao complexo contexto histórico e socioeconômico. Estes determinantes não atuariam apenas no período pré-patológico da doença, mas teriam influência decisiva em todo o percurso do adoecimento, e mais, determinariam uma distribuição desigual das doenças na sociedade, pois as condições de vida e reprodução social também eram desiguais, cabendo aos setores menos favorecidos da sociedade capitalista uma cota bem maior de sofrimento que aos setores da classe média e empresários. Assim sendo, as medidas para combater a doença na Alemanha do século XIX, como foram defendidas por Virchow, e, posteriormente, a concepção de promoção da saúde, como propôs Sigerist, tinham um caráter bem mais amplo, e passariam por reformas sociais mais profundas e por maior intervenção do Estado no setor social, levando à melhoria da qualidade de vida da população de uma forma geral.

2.4- O movimento internacional da promoção da saúde e a intersetorialidade

A partir deste movimento surgido na década de 70, se configurou na década de 80 todo um processo denominado por BUSS e cols (1998) de estratégia da "Nova Promoção da Saúde", que tem seu desenvolvimento, como movimento ideológico e social,

de forma mais intensa, no Canadá, Estados Unidos e países da Europa Ocidental, nos anos 70, com avanços mais lentos na América Latina e Caribe. As Conferências Internacionais, desde a Primeira Conferência Internacional de Promoção da Saúde realizada em Ottawa em 1986, têm difundido conceitos básicos que exigem o fortalecimento da saúde pública em torno do compromisso de saúde para todos. As discussões de Ottawa tiveram como parâmetro a Declaração de Alma-Ata para os Cuidados Primários em Saúde (1978) e debates posteriores realizados ao redor do mundo. O tema da Conferência de Ottawa centrou-se na nova conceituação de saúde e de promoção da saúde.

É importante destacar, aqui, alguns pontos: o primeiro é que começa a se delinear nova tensão paradigmática no campo da saúde respeitante ao modo como a promoção da saúde foi formulada, como se a disputa paradigmática ocorrida no século XIX fosse retomada. O eixo central do debate passa a ser o processo de produção social da saúde e doença. Assim a promoção da saúde está relacionada a um "conjunto de valores": vida, saúde, solidariedade, eqüidade, democracia, cidadania, participação, parceria, desenvolvimento, justiça social, revalorização ética da vida. Portanto, as determinações da saúde foram relacionadas ao impacto das dimensões sociais, culturais, econômicas e políticas nas coletividades para alcançar um desenvolvimento social mais eqüitativo. Ressalta-se, ainda, a "combinação de estratégias", ou seja, a promoção da saúde demanda uma ação coordenada entre os diferentes setores sociais, ações do Estado, da sociedade civil, do sistema de saúde e de outros parceiros intersetoriais. Em suma, a saúde não é assegurada apenas pelo setor da saúde. Observa-se, também, forte "componente internacionalista" presente nos documentos, cartas e conferências, que definem sua natureza política (BUSS, 1998; ANDRADE et al., 2002).

A I Conferência Mundial de Promoção da Saúde realizada em Ottawa, Canadá, em 1986 ficou mundialmente conhecida pela Carta de Ottawa (1986). A Carta de Ottawa teve o grande mérito de clarificar o conceito de promoção da saúde. Consoante ela definiu, a promoção de saúde consiste em proporcionar aos povos os meios para melhorar a saúde e exercer maior controle sobre a mesma. A saúde se percebe, pois, não como o objetivo, mas sim como a fonte de riqueza da vida cotidiana. As condições e requisitos para a saúde são: a paz, a educação, a moradia, a alimentação, a renda, o ecossistema estável, a justiça social e

a eqüidade. Entre as condições-chave para promover a saúde se incluem o estabelecimento de políticas públicas saudáveis, a criação de ambientes favoráveis, o fortalecimento de ações comunitárias, o desenvolvimento de habilidades pessoais e a reorientação dos serviços de saúde (BRASIL, 2001).

A II Conferência Mundial de Promoção da Saúde foi realizada em Adelaide, Austrália, em 1988. A Conferência de Adelaide não só reafirmou a Conferência de Ottawa como apontou que as políticas públicas de todos os setores influenciam os determinantes de saúde e são importantes veículos para reduzir iniqüidades sociais e econômicas, assegurando o acesso eqüitativo de bens e serviços, incluídos os serviços de saúde. Na Conferência de Adelaide, o conceito de política pública saudável foi aprofundado e ressaltada a orientação de que a elaboração de políticas públicas saudáveis necessita, acima de tudo, de vontade e compromisso político de todos os setores envolvidos com saúde. A II CMPS indicou quatro áreas para a sua introdução imediata: saúde das mulheres, acesso à alimentação e nutrientes saudáveis, redução do consumo de tabaco e álcool, e criação de ambientes saudáveis (BRASIL, 2001).

A III Conferência Mundial de Promoção da Saúde aconteceu em Sundsvall, Suécia, em 1991. O tema central desta conferência foi a criação de ambientes saudáveis. Como ela ocorreu um ano antes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, realizou-se em um contexto de muita efervescência. Foi uma espécie de pré-Rio-92. Teve o grande papel de colocar o tema do ambiente na agenda da saúde. Segundo afirmou, um ambiente favorável é de suprema importância para a saúde. Ambiente e saúde são interdependentes e inseparáveis. Ressaltou que os conflitos armados, o rápido crescimento da população, a alimentação inadequada, a falta de meios para garantir a autodeterminação e a degradação dos recursos naturais são fatores prejudiciais à saúde (BRASIL, 2001).

A IV Conferência Mundial de Promoção da Saúde - IV CMPS, foi realizada em Jacarta, Indonésia, em 1997. Nela os impactos da Carta de Ottawa foram revistos e deu-se também a convocatória de novos atores para enfrentar os desafios impostos pela nova era. Foi a primeira das quatro a ser promovida em um país em desenvolvimento. Na IV CMPS constatou-se que a estratégia de promoção da saúde, desenvolvida após a I CMPS,

mostrou-se eficiente para o melhoramento das condições de saúde e a prevenção de enfermidades, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento. A Declaração de Jacarta estabeleceu cinco prioridades para promoção da saúde até o século XXI:

1. Promover a responsabilidade social da saúde;

2. Aumentar a capacidade da comunidade e o apoderamento dos indivíduos;

3. Expandir e consolidar alianças para a saúde;

4. Aumentar as investigações para o desenvolvimento da saúde;

5. Assegurar uma infra-estrutura para a promoção da saúde (BRASIL, 2001).

As cinco prioridades para a promoção da saúde foram tomadas como eixos centrais para a V Conferência Mundial de Promoção da Saúde. Esta conferência teve como meta analisar a contribuição dada pela estratégia de promoção da saúde na melhoria da qualidade de vida de pessoas que vivem em condições adversas. Teve três objetivos básicos:

1. Demonstrar como a promoção da saúde faz uma diferença na saúde e na qualidade de vida, especialmente para as pessoas que vivem em circunstâncias adversas;

2. Posicionar a saúde na agenda das agências de desenvolvimento internacionais, nacionais e locais;

3. Estimular alianças para a saúde entre os diferentes atores em todos os níveis da sociedade.

Esta conferência teve dois componentes programáticos: Cinco dias de programa técnico e dois dias de programa ministerial. Ambos os grupos se reuniram em espaços conjuntos. A preparação do programa ministerial desenvolveu a Declaração Ministerial do México para a Promoção da Saúde, firmada por dez ministros de saúde ou por seus representantes. Os ministros declararam que:

- Afirmam a contribuição das estratégias de promoção da saúde para manutenção das atividades de saúde em nível local, nacional e internacional;

- Comprometem-se que seus países desenhariam Planos Nacionais de Ação para monitorar o progresso feito pela incorporação das estratégias de promoção da saúde na política de planificação em nível nacional e local.

Um programa técnico foi estruturado levando em consideração as prioridades da promoção da saúde estabelecidas na Declaração de Jacarta (1997) e na Resolução sobre promoção da saúde da Assembléia Mundial da Saúde (1998). As seis sessões técnicas tiveram os seguintes temas:

1. Fortalecer as bases de evidência em promoção da saúde;

2. Incrementar a inversão para o desenvolvimento da saúde;

3. Promover a responsabilidade social para a saúde;

4. Incrementar a capacidade das comunidades e apoderar os indivíduos e as suas comunidades;

5. Assegurar a infra-estrutura necessária para a promoção da saúde;

6. Reordenar os sistemas e serviços de saúde com critérios de promoção da saúde.

Da V CMPS resultaram cinco produtos: a) seis informes técnicos; b) estudos de casos; c) declaração ministerial do México para a promoção da saúde; d) marco de trabalho para os planos de ação para a promoção da saúde; e) o Informe da V Conferência Mundial de Promoção da Saúde.

Algumas questões-chave foram evidenciadas como resultados da V Conferência: a) Reafirmação da importância da promoção da saúde; b) a necessidade de focalizar os determinantes da saúde; c) a grande necessidade que a humanidade tem de buscar construir um mundo mais eqüitativo; d) a promoção da saúde; e) a promoção da saúde é socialmente

relevante; f) a promoção da saúde é politicamente sensível; g) a importância das mulheres para o desenvolvimento de ações de promoção da saúde (BRASIL, 2001).

A formulação e implementação de políticas públicas saudáveis são diretrizes e componentes centrais das estratégias de promoção da saúde. Esta expressão passou a designar a idéia de que muito do que influi na saúde se encontra fora do campo das intervenções médicas ou da saúde pública tradicionais (KICKBUSCH, 1996).

De acordo com MENDES (2000), há duas abordagens de políticas de saúde prevalecentes na promoção da saúde. Na primeira abordagem, uma política de saúde envolve fazer investimentos em setores para tratar de um problema específico de saúde. Ela trata da promoção e prevenção no campo da saúde e requer participação de outros setores. Tal política é o que estimula os definidores de políticas e planejadores a perceber os efeitos de suas decisões sobre a saúde.

Além de governos e profissionais de saúde, muitas outras pessoas devem estar envolvidas na elaboração desse tipo de política. Referidos atores podem representar, por exemplo, os setores do bem-estar social, das indústrias, da educação, da economia e comércio, da mídia e das comunidades.

Uma política de saúde pode também significar que todos os setores públicos avaliem suas políticas entre outras coisas com base nos possíveis efeitos sobre a saúde.

Este conceito leva à segunda abordagem, que MILIO (RESTREPO; MÁLAGA, 2001) denominou de "política pública saudável". Uma política pública saudável é caracterizada por uma preocupação explícita com saúde e eqüidade promovidas por várias áreas e com uma responsabilidade conjunta pelo impacto em saúde.

A principal diferença em relação à primeira abordagem é que o ponto de partida para essa política não é um problema de saúde, mas pode ser qualquer questão, por exemplo, de economia, de tráfego, ou de segurança. Nessa visão, é fundamental integrar as preocupações de saúde no processo de tomada de decisão de setores como o ambiental, o do trabalho, o do transporte, o da habitação e outros que têm repercussões nas condições de saúde de uma população (MENDES, 2000).

A noção de políticas públicas saudáveis, nesse sentido, está estreitamente vinculada à construção de políticas públicas intersetoriais. Para BUSS (1998), a criação de um conjunto de mecanismos, de caráter político, promovendo a integração da ação pública, com participação na implementação das políticas sociais integradas, constitui uma estratégia de operar as políticas públicas saudáveis.

Nesse sentido, na implementação de políticas de promoção da saúde, entre as quais se inserem as propostas por Cidades Saudáveis, apoiadas e impulsionadas por atores territoriais, é possível se promover espaços políticos negociados com vistas a impulsionar o desenvolvimento local, incidindo positivamente na gestão do espaço público local. Isto significa firmar, contudo, compromissos de interesse público, redefinir o papel do Estado e da sociedade ante o estabelecimento de políticas sociais, definir fóruns participativos e pactuados expressivos da diversidade de interesses e necessidades sociais (MENDES, 2000).

2.5- O movimento internacional de cidades e municípios saudáveis e a intersetorialidade

Quando se observa o movimento produzido pelos formuladores e defensores, conscientes ou não da idéia de promoção da saúde do século XIX até os dias atuais, entende-se terem sido suas formulações embasadas principalmente nas contradições vivenciadas nas cidades. Daí o motivo por que a idéia de Promoção da Saúde é tão próxima da de Cidades Saudáveis.

Na afirmação de autores como ASHTON (1993), HANCOCK (1993), DUHL (1993) e ROSEN (1994), o movimento pela "saúde das cidades" não é novo, e faz relação com o processo conduzido por Edwin Chadwick, na Inglaterra no século XIX, quando este produziu o primeiro relatório da Comissão da Saúde das Cidades, o qual apontou as péssimas condições a que estava submetida a população: alta densidade demográfica, pobreza, crime, insalubridade e alta mortalidade, apresentando medidas de melhoria. Ao relacionar a pobreza às doenças, e reconhecendo ser a doença importante

fator de aumento do número de pobres, Chadwick concluiu que seria econômico tomar medidas preventivas.

Com o objetivo de disseminar conhecimentos sobre condições urbanas e organizar a opinião pública para apoiar as ações legislativas a favor da saúde pública, várias associações foram formadas. Destas a mais significativa foi a Associação da Saúde das Cidades, fundada em 1844 por Southwood Smith. Ao longo do século XIX, de acordo com ROSEN (1994), os sanitaristas usaram essa abordagem de esclarecimento e formação de opinião pública para atrair a atenção do governo e, assim, chegar à legislação remediadora.

Desde o final do século XIX, a idéia sanitária com um delineamento ambientalista continuou a exercer grande influência na definição das políticas públicas dos países desenvolvidos, com ênfase na ação ambiental e prevenção individual.

Conforme analisado na evolução das políticas de promoção de saúde, um dos principais marcos foi o Relatório Lalonde. Este relatório passa a ter a mesma referência quando se estuda a evolução das Políticas de Cidades Saudáveis, por seu poderoso efeito no pensamento sanitário, especialmente nos países desenvolvidos, e por conduzir de forma indireta o recente movimento por Cidades Saudáveis, com influência no movimento da América do Norte, principalmente no Canadá e na Europa.

O processo de construção de Cidades Saudáveis no Canadá surgiu em 1978, com a iniciativa do governo local de Toronto de estabelecer um comitê de planejamento que publicou o informe intitulado *A saúde pública nos anos 80*. Este informe inspirou-se no Informe Lalonde e advogava uma saúde pública com ênfase na dimensão política e social e no desenvolvimento comunitário, para transformar Toronto na cidade mais saudável da América do Norte (MENDES, 2000).

De acordo com ASHTON (1993), a Oficina Européia da Organização Mundial de Saúde acompanhou o processo de Toronto e apresentou o conceito desenvolvido no Canadá no *Primeiro Simpósio sobre Cidades Saudáveis* ocorrido em Lisboa, Portugal, em 1986. Como decorrência é elaborada uma proposta para um projeto de promoção da saúde, a ser desenvolvido em onze cidades, denominado de Projeto Cidades Saudáveis, com o intuito

de unir os setores públicos e privados e as organizações voluntárias para enfrentar os problemas de saúde urbanos. Em 1987, ocorre o segundo simpósio em Dusseldorf, Alemanha, e outras quatorze cidades são designadas em 1988. No ano de 1997, 36 cidades européias, localizadas em 23 países, eram participantes do Projeto WHO/EURO de Cidades Saudáveis.

O processo canadense de Cidades Saudáveis evoluiu e expandiu-se depois, por meio da OPAS, pela América Latina. Hoje, no Canadá, os projetos vêm se desenvolvendo mediante quatro redes provinciais: British Columbia, Manitoba, Ontário e Quebec, mas outras duas, New Brunswick e Saskatchewan, estão tentando formalizar suas redes (MENDES, 2000; FERRAZ, 1999).

A proposta de Cidades Saudáveis vem ganhando adeptos e crescendo rapidamente, tanto em importância quanto em abrangência. Este movimento constitui-se em uma das mais importantes iniciativas da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) para o desenvolvimento das condições de saúde e qualidade de vida urbanas. O contingente de cidades abrangidas em nível mundial cresceu rapidamente de onze cidades filiadas à rede em 1986 para 650 cidades (em 15 países) em 1993, interagindo por meio de dezenove redes nacionais e internacionais. Foi o reconhecimento da importância da urbanização e seu impacto na saúde das populações que fez com que a OMS elegesse o tema "Saúde Urbana" para a Assembléia Mundial da Saúde de 1991 (MENDES, 2000; RESTREPO, 2001).

A proposta de Cidades Saudáveis enfatiza fortemente a idéia de um planejamento sistemático continuado e intersetorial. Pode-se conceituar uma cidade saudável como aquela a colocar em prática, de modo contínuo, a melhoria de seu ambiente físico e social, utilizando os recursos de sua comunidade, com o intuito de oferecer aos seus cidadãos uma aptidão mútua em todas as atividades humanas que levem à sua plena realização (HANCOCK, 1993).

A reorganização dos serviços públicos, pela proposta de Cidades Saudáveis, pressupõe uma perspectiva "intersetorial", superando a fragmentação funcional, típica das propostas burocráticas clássicas. Assim, a saúde diz respeito ao conjunto de "políticas públicas", e não apenas à assistência à saúde, *stricto sensu*, mas a vários aspectos a ela

relacionados: meio ambiente, saneamento básico, água, transporte urbano, etc. (MENDES, 2000).

A proposta de Cidades Saudáveis dissemina-se com intenso vigor no período pós-80, concomitante ao aprofundamento do processo de globalização e abertura econômica. Entre os impactos a se destacar na gestão pública advindos deste processo menciona-se o enfraquecimento dos Estados Nacionais – por instâncias de caráter supranacional de tipo político-econômico, como os mercados regionais, a Organização Mundial do Comércio ou até mesmo pelas próprias empresas, em especial as que realizam transações financeiras em nível global. Na outra "ponta" deste processo tem-se um movimento de fragmentação ou de localismo, destacando o papel da região (muitas vezes em oposição à idéia de nação), fortalecendo as instâncias locais de poder e concretizando a tendência no sentido da descentralização (KEINERT, 1997).

A idéia de Sistemas Locais de Saúde desenvolvida em vários países da América Latina, nos anos 80, e conduzida pela OPAS é o antecedente mais próximo do projeto por Cidades Saudáveis. Esta idéia tinha como proposta modificar os tradicionais enfoques de atenção primária, enfatizando a descentralização e a reorientação dos serviços de saúde (OPAS, 1990; OPAS, 1992).

A proposta dos SILOS partiu do setor saúde na busca da eqüidade, qualidade, eficiência, com ênfase na participação social. Os SILOS defendiam a divisão do trabalho nos sistemas nacionais de saúde, baseada no critério geográfico-populacional.

Ambas as estratégias, SILOS e Cidades Saudáveis, fortalecem a idéia do "município pela saúde" e aderem à proposta de um governo local conjuntamente com os cidadãos no desenvolvimento de um plano de promoção da saúde (RUIZ, 1998).

No geral, as propostas de construção de SILOS não passaram de um processo discursivo, e foram "atropeladas", em alguns países, de um lado, pelas reformas do setor saúde em curso na América Latina, e, de outro, pelo embate discursivo produzido pelos formuladores da corrente da Epidemiologia Social. No

entanto, como ressalta Andrade e Barreto (2002), esta proposta teve influência discursiva em algumas reformas, como, por exemplo, a vivenciada no Brasil, pelo seu caráter descentralizador e fortalecedor do processo de municipalização.

Na América Latina, em 1992, foi realizada a Conferência de Santa Fé-Bogotá com o objetivo de estabelecer o significado da promoção de saúde para a região da América Latina.

Em recente trabalho publicado, FERRAZ (1999) avalia a pertinência do conceito municípios saudáveis no Brasil, relacionando fatores favoráveis e desfavoráveis à adoção do termo Cidades Saudáveis. Para a autora, os fatores favoráveis são: a) comprometimento dos municípios no processo de descentralização; b) exemplo da cidade de Curitiba; c) congruência entre os princípios do movimento sanitário no Brasil e os princípios de Cidades Saudáveis; d) interesse e ação do Movimento Sanitário como agente político. Como fatores desfavoráveis a autora menciona: a) herança de uma cultura política de ação setorial em nível local;b) instabilidade política em nível local; c) ausência de apoio logístico para execução de projetos; d) cultura sanitária dos programas verticais.

Um município saudável, conforme a OPAS (1992), é aquele que busca não apenas atingir a atenção universal em saúde, mas afirmar que:

1. Existe compromisso político manifesto para fazer da saúde uma prioridade e um objetivo fundamental da gestão pública;

2. Se expressa compromisso de governabilidade para melhorar a saúde, entendida como bem-estar, e disposição para mobilizar os recursos sociais, institucionais e comunitários da municipalidade;

3. Apresentam-se mecanismos mínimos para convocar e coordenar os setores institucionais e organizações locais;

4. Explicitam-se procedimentos para negociar propósitos de saúde sem reduzi-los somente a metas de cobertura dos serviços;

5. Manifestam-se fórmulas para acordar compromissos e responsabilidades dos diferentes atores sociais e institucionais para alcançar as metas de saúde conveniadas;

6. Explicita-se a maneira de concretizar o seguimento e o cumprimento dos compromissos adquiridos, das metas consensuadas e do desenvolvimento de processos de transformação das relações para o sucesso da eqüidade em saúde.

2.6- O movimento da reforma sanitária brasileira, o SUS e a intersetorialidade

Foi na década de 70, em pleno regime repressivo imposto pela ditadura militar, que pela primeira vez fundamentou-se em lei o Sistema de Saúde que legitimou o modelo médico-assistencial privatista iniciado na década anterior. Tal sistema recebeu fortes críticas de setores acadêmicos, localizados nas Universidades, Departamentos de Medicina Preventiva e Social e Escolas de Saúde Pública, além de setores da sociedade civil. Esse discurso fundamentou o alicerce do movimento pela Reforma Sanitária Brasileira. Ressalta-se nesse período o surgimento do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, resultante da mobilização de vários médicos e demais profissionais da área da saúde oriundos dos departamentos de Medicina Preventiva e de serviços de saúde, o qual vai funcionar como uma espécie de "braço civil" do emergente movimento sanitário.

Conforme afirma ESCOREL (1998), o CEBES passa a funcionar como um centro de difusão de um movimento, que nascido no interior do Aparelho de Estado torna-se capaz de articular o movimento sanitário com os demais movimentos sociais.

Não se pode deixar de evidenciar a produção acadêmica da década de 70. De acordo com Nunes (1999), foi nesse período que a abordagem teórica procedente do materialismo histórico configurou-se como referencial teórico na produção das ciências sociais em saúde dentro dos Departamentos de Medicina Preventiva e Medicina Social nas Universidades Brasileiras. Ele destaca como produções emblemáticas as de DONNANGELO (1975), AROUCA (1975), DONNANGELO e PEREIRA (1976), MACHADO et al. (1978) e GONÇALVES (1979).

Ainda segundo NUNES (1999), esta "produção irá tratar das relações medicina e sociedade, medicina estatal, análises históricas e programas de saúde" e exerce grande influência na produção na área da década seguinte onde a partir de 1985 deu-se o nascimento do movimento da Reforma Sanitária.

O grande marco histórico nesse processo, sem dúvida alguma, foi a VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em março de 1986. Contou com a participação de diversos setores organizados da sociedade, havendo um consenso de que para o setor saúde no Brasil não era suficiente uma mera reforma administrativa e financeira, mas sim uma mudança em todo o arcabouço jurídico-institucional vigente, que contemplasse a ampliação do conceito de saúde segundo os preceitos da reforma sanitária. O relatório produzido nessa conferência serviu de referência para os constituintes responsáveis pela elaboração da Constituição de 1988.

Um outro fato inovado na Constituição Brasileira foi a introdução do conceito de seguridade social, pois esta foi a primeira Constituição a aplicar este conceito. A seguridade social está composta pelo tripé: saúde, previdência e assistência social (CAMPOS, 1992; DALLARI, 1995).

Em relação à saúde, a Constituição (BRASIL, 1988), em seu artigo 196, determina que

> a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

No ordenamento infra-constitucional a Lei n° 8.080/90, nos seus artigos 2.° e 3°, regulamenta:

- que saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício;
- que o dever do Estado de garantir a saúde consiste na reformulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação da saúde;

- que as políticas sociais e econômicas protetoras da saúde individual e coletiva são as que atuam diretamente sobre os fatores determinantes e condicionantes da saúde como alimentação, moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais;

- que o dever do Estado de prover as condições indispensáveis ao exercício do direito do cidadão à saúde não exclui o dever das pessoas, da família, das empresas e da sociedade;

- que além das ações diretamente derivadas da política de saúde e das políticas econômicas e sociais, dizem respeito também à saúde as ações que se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

No início da década de 90 todo processo de regulamentação do SUS do qual participavam os atores do então Movimento Sanitário passa a contar com novos atores, como os Secretários Municipais de Saúde, liderados pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, e os Secretários Estaduais de Saúde, liderados pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Em continuidade a este movimento se iniciou todo o processo de pactuação infraconstitucional, onde se editou a chamada Lei Orgânica da Saúde Brasileira, seguida de duas Leis Complementares à Constituição (a Lei nº 8.080/90 e a Lei nº 8.142/90). A Lei nº 8.080/90 disciplina a descentralização político - administrativa do SUS, enfatizando seus aspectos de gestão e financiamento, regulamentando as condições para sua promoção, proteção, recuperação e funcionamento. A Lei nº 8.142/90 regulamenta a participação da comunidade bem como as transferências intergovernamentais de recursos financeiros.

Como forma de regulamentar esta transição entre o antigo modelo organizacional e o SUS, o Ministério da Saúde vem utilizando-se de instrumentos normativos editados com o objetivo de regular as transferências de recursos financeiros da União para Estados e Municípios, o planejamento das ações de saúde e os mecanismos de controle social. Estes instrumentos são as Normas Operacionais Básicas. Até o momento foram editadas quatro NOBs: 01/91; 01/92; 01/93 e 01/96. As NOBs são, acima de tudo, produto da necessidade de

um processo político de pactuação intergestores, que vem, após a edição da Lei Orgânica da Saúde, criando condições privilegiadas de negociações para viabilizar a descentralização e construção do SUS (ANDRADE, 2001).

A atual NOB em vigor é a 01/96. Esta NOB estabeleceu como uma de suas finalidades prioritárias a transformação do modelo de atenção à saúde, até então hegemônico. Conforme enfatizou, isso implicava o aperfeiçoamento da gestão dos serviços de saúde no país e a própria organização do sistema, pois o município passou a ser, de fato, responsável imediato pelo atendimento das necessidades e demandas de saúde de sua população e das exigências de intervenções saneadoras em seu território. Como tema principal estabeleceu: "Gestão plena com responsabilidade pela saúde do cidadão". Buscava, assim, construir a plena responsabilidade do poder público municipal, sobre a gestão de um sistema de saúde e, não somente, sobre a prestação de serviços de saúde. Criou duas categorias de gestão: a Gestão Plena da Atenção Básica e a Gestão Plena do Sistema Municipal.

Esta NOB inova quando garante, em coerência com as prerrogativas constitucionais, as suas responsabilidades no campo da promoção da saúde, pois uma das preocupações levantadas por ela foi a de propiciar as condições para a construção da integralidade das ações e serviços de saúde, e, mais do que isto, evidenciar a necessidade das ações fora do campo específico da saúde. Diferentemente da norma anterior que organiza o conjunto das ações no campo da assistência, a NOB/ 96 definiu a atuação do setor saúde em três campos: a) o da **assistência**; b) o das **intervenções ambientais;** c) o das **políticas externas ao setor saúde.**

Este último interfere nos "determinantes sociais do processo saúde-doença das coletividades, de que são partes importantes questões relativas às políticas macro-econômicas, ao emprego, à habitação, à educação, ao lazer e à disponibilidade e qualidade dos alimentos" (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE – NOB-SUS, 1996).

2.7- Poder e governabilidade

2.7.1- Poder

Em estudos desta natureza, em que o objeto de análise é a aplicação de políticas públicas por entes governamentais, torna-se indispensável realizar uma releitura de referenciais como poder e governabilidade.

Para efeito desta pesquisa buscou-se inicialmente fazer uma revisão da análise de poder a partir de vários pensadores ocidentais. Como o referencial utilizado foi o Postulado de Coerência, de TESTA (1992), a categoria de poder nele contida também será analisada.

O estudo sobre a importância do poder nas organizações humanas vem intrigando vários autores. Segundo BOBBIO (2001), a tipologia clássica transmitida ao longo dos séculos é a contida na *Política,* de Aristóteles, que distingue três tipos de poder: "poder dos pais sobre os filhos, do senhor sobre os escravos, do governante sobre os governados".

Segundo HOBBES (1979, p.53), conforme pode ser observado no capítulo X do *Leviatã,* "o poder de um homem (universalmente considerado) consiste nos meios de que presentemente dispõe para obter qualquer visível bem futuro". O autor dimensiona dois tipos de poder: o poder original, definido como a eminência das faculdades do corpo ou do espírito, extraordinária força, beleza, prudência, capacidade, eloqüência, liberalidade ou nobreza. E os poderes instrumentais, que são "os adquiridos mediante os anteriores ou pelo acaso, constituem, meios e instrumentos para adquirir mais: como a riqueza, a reputação, os amigos e os secretos desígnios de Deus a que os homens chamam boa sorte".

Em LOCKE (1991, p.67), o poder aparece como uma idéia a ser apreendida pelo homem. De acordo com o autor,

> sendo a mente diariamente informada pelos sentidos das alterações das idéias simples que observa nas coisas externas, e averiguando como uma chega ao fim e deixa de ser, e outra começa a existir onde antes não existia; igualmente, refletindo acerca do que ocorre consigo

> mesmo, e observando constante mudança entre as idéias, às vezes pela impressão de objetos externos nos sentidos, outras vezes por determinação de sua própria escolha; e concluindo de tudo isto que constantemente observou ter ocorrido que semelhantes mudanças se manifestariam no futuro, nas mesmas coisas, por semelhantes agentes e por meios semelhantes, considera em uma coisa a possibilidade de ter uma das idéias simples modificada e na outra a possibilidade de fazer esta mudança, adquirindo a idéia que denominamos poder.

Na opinião de Locke, o poder assim considerado é duplo, capaz de realizar ou de receber qualquer mudança. Um pode ser considerado ativo e o outro passivo.

Nessas concepções o poder é entendido como algo que se possui. No entanto, como afirma BOBBIO (1999), o poder não reside "numa coisa", mas apresenta-se como uma relação entre pessoas, como "poder social".

Em outras palavras, o poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza.

> Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc.

Para Bobbio, a partir deste critério, podem ser distinguidas três formas de poder: o poder econômico, o poder ideológico e o poder político (BOBBIO, 1999, 2001).

O poder econômico é o que se vale da posse de certos bens, necessários ou considerados como tais, numa situação de escassez, para induzir aqueles que não os possuem a manter certo comportamento, consistente, sobretudo na realização de certo tipo de trabalho.

O poder ideológico se baseia na influência que as idéias formuladas de certo modo, expressas em certas circunstâncias , por uma pessoa investida de certa autoridade e difundidas mediante certos processos, exercem sobre a conduta dos consociados: deste tipo de condicionamento nasce a importância social que atinge, nos grupos organizados, aqueles que

sabem, os sábios, sejam eles os sacerdotes das sociedades arcaicas, sejam os intelectuais ou cientistas das sociedades evoluídas, pois é por eles, pelos valores que difundem ou pelos conhecimentos que comunicam, que se consuma o processo de socialização necessário à coesão e integração do grupo.

O poder político se baseia na posse dos instrumentos mediante os quais se exerce a força física (as armas de toda a espécie e potência): é o poder coator no sentido mais estrito da palavra.

Ainda segundo Bobbio,

> todas estas três formas de poder fundamentam e mantêm uma sociedade de desiguais, isto é, dividida em ricos e pobres, com base no primeiro, em sábios e ignorantes, com base no segundo, em fortes e fracos, com base no terceiro: genericamente, em superiores e inferiores (BOBBIO, 1999, p. 955).

Esta distinção entre três tipos principais de poder social se encontra, embora expressa de diferentes maneiras, na maior parte das teorias sociais contemporâneas, onde o sistema social global aparece direta ou indiretamente articulado em três subsistemas fundamentais, quais sejam: a organização da forças produtivas, a organização do consenso e a organização da coação (BOBBIO, 1999).

A teoria marxista também pode ser interpretada do mesmo modo. MARX (1991), prefaciando a *Contribuição à crítica da economia política* vai definir que

> na produção social da própria existência os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade. Essas relações de produção correspondem a um grau determinado de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Cindindo-se em dois momentos distintos, compreende o sistema ideológico e aquele que é mais propriamente jurídico-político (MARX, 1991, p. 29-30).

Logo, para Marx, o poder econômico é determinante na medida em que as ideologias e as instituições políticas têm a função de garantir a manutenção do modo de produção hegemônico em certo momento histórico.

Na opinião de BOBBIO (2001), Gramsci apresenta claramente, a partir das formulações marxianas, um sistema onde a esfera supra-estrutural do poder se apresenta em dois momentos, hegemonia ou consenso, chamado sociedade civil, ou o momento do domínio ou da força, chamado Estado.

Conforme FOUCAULT (1986) afirma na *Microfísica do poder*, a análise tradicional dos Aparelhos de Estado não esgota o campo de exercício e de funcionamento do poder. Para ele, aquele que exerce o poder é ainda um grande desconhecido. Ele interroga: Quem exerce o poder? Onde o exerce? Até onde se exerce? Para Foucault uma coisa é certa, "onde há poder ele se exerce", ninguém é propriamente seu titular, no entanto, ele se exerce em determinada direção, com uns de um lado e outros de outros; não se sabe ao certo quem o detém, mas se sabe quem não o possui.

É taxativo quando afirma que os poderes estão disseminados na estrutura social, funcionando como uma rede de dispositivos, que não escapa a nada e a ninguém. Se o poder é um elemento da sociedade, a capacidade de "ganhar poder" existe em todas as pessoas no contexto de suas inúmeras relações com as outras.

Hannah Arendt
www.us-israel.org/isouce/biography/arendt.html

De acordo com ARENDT (1981), o poder não está intrínseco à violência, uma vez que não pode ser armazenado e mantido em reserva para casos de emergência, como ocorre com os instrumentos da violência, nem pode o poder ter como base o isolamento de pessoas, pois somente a tirania é capaz de isolar e não constrói poder. Nesse isolamento, o tirano não entra numa relação com os súditos e nem os próprios súditos entre si. A partir dessa perspectiva, pode-se

dizer que o isolamento constrói o medo e a suspeita o generaliza, negando assim qualquer capacidade de se efetivar um poder.

No entanto, para ser o poder efetivado, afirma Hannah Arendt, a palavra deve emergir juntamente com o ato, e não divorciados. Sob esse ponto de vista, o poder não está nas palavras vazias nem muito menos nos atos brutais. As palavras devem ser empregadas não somente para revelar intenções, mas principalmente para revelar realidades, já os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar novas relações. É a partir das palavras e dos atos que se constrói uma nova realidade.

A construção dessa realidade pode ser até mesmo a divisão do poder, o que não significa reduzir poder, pois segundo Hannah Arendt é a interação de poderes, com seus controles e equilíbrios, que pode, até, gerar mais poder. Entretanto adverte que essa interação deve ser dinâmica e não o resultado de um impasse.

HABERMAS (1993) trabalha a categoria de poder na perspectiva de Hannah Arendt, tendo em vista existir uma distância básica entre violência e poder, pois a violência trata os governados numa perspectiva objetivante, transformando-os em sujeitos passivos de uma vontade alheia, enquanto o poder implica fundar uma autoridade política num entendimento mútuo original, que gera poder e assegura sua durabilidade.

Desta forma, o poder só é legítimo quando resulta de um consenso, porquanto não é somente a capacidade humana de agir ou fazer algo, mas, principalmente, a capacidade de unir-se a outros e atuar em concordância com eles.

Na produção do processo discursivo na América Latina sobre a temática do poder em saúde, com fortes influências no campo da saúde coletiva brasileira, dois autores têm se destacado: o chileno Carlos Matus, detentor de vasta obra onde desenvolveu técnicas ligadas ao planejamento estratégico, e o argentino Mário Testa, que contribuiu sobremaneira com reflexões acerca do pensar e do agir em saúde.

MATUS (1993, 1996a, 1996b, 1997) desenvolveu uma proposta de entendimento do poder na esfera da gestão e estratégia de governo a partir da interação entre atores sociais, individuais e coletivos. Para ele, o poder é uma

> potencialidade que abre a possibilidade para acumular força. Essa capacidade potencial emana da desigualdade das regras do jogo, e pode ou não se concretizar em força, dependendo do código de personalidade do ator, da situação, dos adversários e das circunstâncias do contexto. O ator pode aproveitar ou desperdiçar o poder para convertê-lo em força (MATUS, 1996a, p. 128).

O autor liga estas forças a variáveis do jogo do poder, relacionando-as com as motivações, ou os desejos, com a capacidade de força e com a capacidade de pressão dos atores envolvidos. Neste jogo podem ser identificados atores que se opõem, atores indiferentes e atores que apóiam o processo de firmação do poder na arena social.

Portanto a força e o poder de um ator estão vinculados à sua capacidade de produção social. Assim o poder é um conceito de grande importância prática, que se apresenta em todos os atos da vida diária.

Pode-se observar que a idéia de poder como instrumental é muito presente no pensamento de Matus, o que difere do de Arendt, que enfatiza o poder como fruto de uma ação coletiva.

Para Matus, o ator social "tem existência real", logo, não pode ser considerado uma "abstração intelectual". O ator vive em risco e incerteza, ao mesmo tempo, gera risco e incerteza para os outros. Produz a realidade e é produto dela. Diferencia-se de qualquer convenção analítica em que fale por si mesmo, pode auto-analisar-se e ser parte de um diálogo com outros atores.

O autor, em seus estudos, construiu a sua teoria do poder, relacionando-a a idéia de atores sociais. Matus define os cinco componentes do poder de um ator: a personalidade, a paixão, a perícia, o controle e posse de recursos e o domínio do conhecimento científico e tecnológico, como demonstrado na figura a seguir.

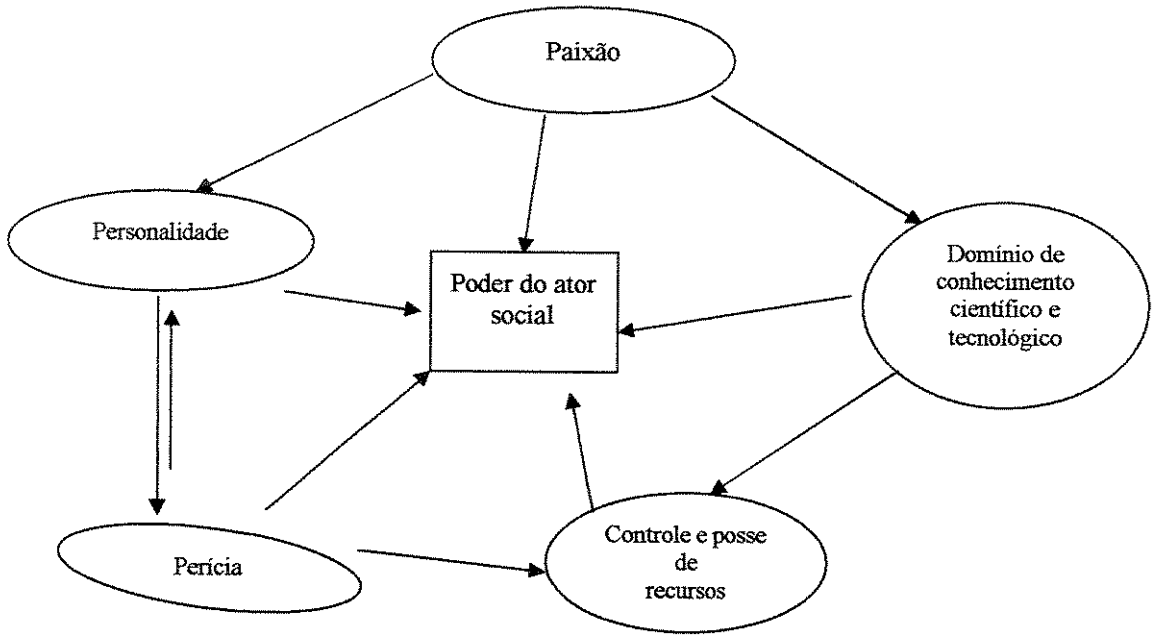


Figura 2- Os cinco componentes do poder de um ator

Fonte: Adaptada de Matus (1996a).

Para TESTA (1992), o poder da sociedade está situado em dois espaços: na institucionalidade ou na consolidação burocrática de uma organização em geral e nos agrupamentos de pessoas com interesses comuns, os quais ele chama de atores sociais primários. Conforme o autor, a apreciação do poder deve ser feita em dois eixos, o que corresponde aos resultados de sua prática e o que diferencia tipos específicos.

No primeiro eixo existe um poder do dia-a-dia referente a quê e como fazer as coisas. Tal fato produz uma concorrência na qual os aliados naturais são os que compartilham o mesmo espaço social do trabalho, embora muitas vezes esta linha se rompa por circunstâncias particulares, gerando outras alianças conjunturais.

Na opinião de TESTA (1992), há uma redução da transparência desta situação motivada por não se entender que a disputa pelo poder quotidiano está vinculada ao poder societário. Esta opacidade do poder dificulta a construção de um projeto de longo prazo entre os aliados naturais de um mesmo grupo, o que é aproveitado pela classe dominante como uma estratégia para sua "hegemonia institucional".

O autor diferencia o poder a partir das categorias de classes sociais. Assim,

> o poder quotidiano implica o poder societário, porque o tipo de sociedade a ser construído implica o que fazer e o como fazer quotidianos, âmbitos onde estão localizados mecanismos de dominação pessoal que reproduzem, na escala dos indivíduos, a dominação de uma classe pela outra (TESTA, 1992, p.118).

Ainda segundo Testa, o outro eixo de análise para o poder corresponde aos tipos de poder de que cada setor de atividade dispõe. O autor utiliza para a exemplificação deste eixo a forma como este tratamento ocorre no setor saúde. Neste setor, os poderes técnico, administrativo e político são os principais tipos de poder. Tais poderes são estabelecidos pela "capacidade que um indivíduo, grupo social, instituição, que se refere no primeiro caso, à informação, no segundo, aos recursos, e, no terceiro, aos grupos sociais" (TESTA, 1992, p. 118).

Quadro 2- Capacidade dos poderes técnico, administrativo e político conforme Testa (1992)

PODER	CAPACIDADE
Técnico	Gerar, aceder e lidar com a informação de características diferentes.
Administrativo	Apropriar e de atribuir recursos.
Político	Mobilizar recursos em demanda ou reclamação de sua necessidade ou interesses.

Fonte: Adaptado de Testa (1992).

- O poder técnico

Para Testa, o poder técnico está estabelecido de várias formas e age em muitos campos de ação. Estas formas de agir se referem ao tipo de informação que lida com mencionada forma de poder. No caso da saúde, em princípio, é possível se identificar as seguintes informações: a) médica; b) sanitária; c) administrativa; d) marco teórico.

A informação médica está relacionada ao exercício da medicina. É aquela usada pelo médico na sua relação com o paciente. A clínica, a anatomia, a fisiologia a patologia, etc. ambientam este espaço. Os registros de morbidade, mortalidade e principalmente os atuais complexos sistemas de informação em saúde compõem a informação sanitária. As informações relacionadas ao uso de recursos, tais como

produção de serviços, custos, produtividade, compõem as informações administrativas, que somadas às informações sanitárias subsidiam os tomadores de decisão do setor.

Por último, existe um tipo particular de informação habitualmente não manejada, a não ser de maneira implícita: o marco teórico. A importância do marco teórico se deve ao fato, segundo o autor, de que este é determinante na sua essência para o entendimento e relacionamento das informações médicas, sanitárias e administrativas. Consoante Testa (1992, p. 119), "esse marco teórico da saúde é conhecido pela epidemiologia como o problema da causa das enfermidades ou, ampliando a noção de causa, a determinação e melhor ainda, a produção das enfermidades em um sentido social", ou seja, esta relação é estabelecida pela relação que os homens mantêm entre si e a natureza por meio do trabalho. Para o autor o marco teórico deve dar conta ou não de que as informações produzidas tenham capacidade de estabelecer nexos de classes sociais, segundo a formulação marxiana.

Entretanto, Testa chama a atenção para uma característica do poder técnico, qual seja, a capacidade de produzir certo tipo de linguagem geradora de um estilo elitista de "palavras difíceis e códigos secretos" que provoca um distanciamento na ação comunicativa entre os especialistas ou técnicos e a população. É um mecanismo para "reter, junto com a informação, o poder por ela gerado. Isto é independente da tecnologia informativa utilizada em cada uma das fases do processo" (TESTA, 1992, p. 121). Assim, o tipo de informação, o campo de ação, a homogeneidade do sistema e o seu estilo marcam o traçado estratégico do poder técnico.

- O poder administrativo

Em relação ao poder administrativo, como enfatiza Testa (1992), este deve ser visualizado a partir da acumulação de poder no setor saúde, amplamente sistematizado nos países capitalistas. A forma como o setor saúde é financiado, segundo o autor, é o "elemento central organizador dos diversos subsetores do setor saúde" (TESTA, 1992, p. 121). A forma como o financiamento se expressa é fundamental para o deslocamento do poder dentro do setor.

Neste sentido, um determinante definidor do poder administrativo no setor saúde são os seus subsetores. No caso brasileiro, por exemplo, observa-se um subeditor oficial público representado pelo Sistema Único de Saúde, por meio das esferas da União, Estados e Municípios; um subsetor complementar com suas diversas modalidades assumidas pelas prestações privadas de atenção médica, muitas vezes operando mediante planos de saúde e ou credenciadas do SUS, principalmente na área de alta complexidade, e um terceiro subsetor, composto por entidades filantrópicas privadas não-lucrativas.

O autor chama a atenção para o fato de que cada subsetor possui uma forma específica de financiamento, uma modalidade de prestação de determinado tipo de serviço e uma população à qual é principalmente destinada sua atividade. Esta competência é responsável por superposições entre as correspondentes coberturas, construindo uma rede complexa de serviços, obrigando o observador, na sua análise, a ir além da identificação de componentes e relações.

Enfatiza o fato de que o setor saúde, por sua importância econômica, tenha passado a integrar a agenda do processo da economia transnacional, o que lhe confere um nível de complexidade cujas características dificultam alcançar modificações substantivas no terreno da organização setorial.

A partir desta constatação, TESTA (1992) chega a propor que ao se trabalhar com reforma no setor saúde é preciso levar em conta que

> as análises estratégicas deverão ser orientadas principalmente para a homogeneidade dos grupos sociais, que intervêm nas diferentes fases do financiamento de cada subsetor para a modalidade da apresentação do serviço, para a legalidade de cobertura e para o controle e regulação das comunicações entre os subsetores (TESTA, 1992, p. 123).

Tece uma crítica segundo a qual normalmente as análises do setor são orientadas por avaliações administrativas, de enfoque sistêmico. Este enfoque, na opinião do autor, reduz a ênfase de que as relações de poder embutidas no setor saúde e nas idéias de eficácia e eficiência quanto ao uso dos recursos, categorias centrais dessas análises, diminuem a

potência do problema. Propõe, assim, a introdução da idéia de eficácia política como uma categoria central para a construção de uma análise crítica.

Consoante ressalta:

> Entre as noções de eficácia e eficiência administrativa e eficácia e eficiência política, existem certas relações temporais importantes. Cada decisão administrativa possui uma conseqüência sobre os grupos sociais afetados pela decisão, conseqüência que se traduz no aumento ou diminuição do apoio, que cada um desses grupos presta aos que tomam a decisão e a todos os demais (TESTA, 1992, p.123).

O autor chama a atenção, ainda, para o deslocamento do poder a partir de uma decisão tomada. Na opinião de Testa, este deslocamento é seguido por outro que ocorre em algum momento posterior à implementação de uma proposta e em relação à "sua eficácia e eficiência e eficiência operativa". Estabelece dois momentos de eficácia política ante uma decisão administrativa e que há "momentos técnicos que separam a decisão da implantação e do momento técnico e político que separa a decisão da implementação e do momento de sua eficácia" (TESTA, 1992, p.123).

Ao se tomar uma decisão administrativa, dois tempos começam a se estabelecer. Um tempo político: o tempo que se demora para se produzir uma reação de apoio ou rechaço dos grupos sociais. Um tempo técnico: o tempo que a decisão leva para ser posta em prática e obter a eficácia operativa. Inicia-se aí um novo tempo político.

- O poder político

TESTA (1992) define como poder político a capacidade de desencadear uma mobilização, a qual vai gerar diversas formas de saber. Tais formas podem ser agrupadas em duas categorias: conhecimento empírico e conhecimento científico. Esta capacidade de mobilização pode ser considerada uma prática mobilizadora de atores sociais. A associação daqueles saberes e da prática mobilizadora produzirá o que o autor define como ideologia.

Segundo Testa, o saber empírico é decorrente da experiência, está vinculado à sustentação de grupos e utiliza-se da lógica formal de enfoque funcional. Já o saber científico advém de uma maneira formalizada de aquisição do conhecimento. Para Testa

esta formalização, pelo fato de ser a ciência formulada por duas versões, a racionalista e a dialética, caracteriza a ciência como uma ideologia que por conter internamente estas duas versões embute também duas distintas formas de prática: a dominação e a hegemônica.

Conforme evidenciado por TESTA (1992, p. 125), na saúde o poder político "possui características que o diferenciam dos outros dois tipos analisados, o administrativo e o técnico", pois produz várias intersecções com estes.

2.7.2- Governabilidade

Para a formulação deste estudo, o conceito de governabilidade foi considerado importante por se tratar de dois casos de políticas públicas ocorridas em governos municipais que promoveram mudanças na formulação destas políticas de governo.

O conceito de governabilidade incorporou-se ao campo das ciências sociais e do jornalismo político a partir da década de 70. Na opinião de MARTINS (1994), a rigor a governabilidade é apenas um índice, pois constitui uma variável que em dado momento retrata as relações entre governantes e governados.

SANTOS (1997), ao discutir estes dois conceitos, esclarece que a primeira geração de análise sobre governabilidade foi originada dos trabalhos de Samuel HUNTINGTON (1965, 1975) – produzidos no período de 1965 a 1975, entre os quais se destaca *Political order in changing societies* publicado pela Yale University – que interpreta a crise de governabilidade como fruto dos excessos da participação e sobrecarga de demandas. O funcionamento adequado dos sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições de *input* agregadoras de interesses, sobretudo os partidos, e as instituições governamentais de *output*, que regulam e implementam as políticas públicas. Quando no contexto das democracias consolidadas surge uma onda de participação, segue-se em resposta um aumento da atividade governamental, acompanhado de sobrecarga no governo com falência de *outputs* e deslegitimação da autoridade, com subseqüente enfraquecimento das instituições políticas.

A partir destes cenários Huntington estabeleceu outros cenários para o que ele chamou de democracia consolidada e de democracia recente (não-consolidada). Segundo SANTOS (1997), a saída proposta por Huntington, para a crise de governabilidade surgida com o aumento de demandas sobre o sistema político em países em desenvolvimento, reside no reforço e criação de instituições e da autoridade governamental. É uma proposta autoritária pois está centrada na idéia de manter a ordem e não a democracia.

De acordo com PASQUINO (1999), a idéia de não-governabilidade é mais usada atualmente. O termo não-governabilidade é carregado de implicações pessimistas e freqüentemente conservadoras. Conforme o autor, "a distinção mais clara é daqueles que atribuem a crise de governabilidade à incapacidade dos governantes" e alguns são levados a ver nisso o emergir insanável das contradições do sistema capitalista enquanto outros atribuem a não-governabilidade às exigências excessivas dos cidadãos.

Por último, PASQUINO (1999) propõe que a governabilidade e a não-governabilidade não são fatos completos, mas processos em curso, compostos de relações complexas entre componentes de um sistema político.

- Governabilidade e governança

Outro conceito que junto com o de governabilidade vem cada vez mais compondo este debate é o de governança. Ambos conceitos tornaram-se mais presentes, principalmente diante dos desafios impostos na "Reforma do Estado" verificados em muitos países, particularmente em razão dos ajustes macroeconômicos e financeiros a que têm sido submetidos em face da nova política global (MARTINS, 1994; SANTOS e WASTPHAL, 1999).

Mas, como ressalta ROSENAU e CZEMPIEL (2000), governança não é o mesmo que governo. Para o autor,

> governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto que governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (ROSENAU e CZEMPIEL, 2000, p.15).

Ainda segundo o autor, governança é um fenômeno mais amplo do que governo, pois abrange as instituições governamentais mas implica também mecanismos informais,de caráter não-governamental, os quais fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidade e respondam às suas demandas.

- Carlos Matus: Governabilidade, Planejamento e Estratégias de Mediação

Para efeito desta pesquisa cujo referencial teórico está ancorado no Postulado de Coerência, de TESTA (1992), entende-se como importante uma revisão sobre a produção de MATUS (1993, 1996a, 1996b, 1997). Matus faz o minucioso estudo sobre a complexidade de governar ou conduzir. Afirma que uma só teoria não é suficiente para esta análise. Enfatiza a necessidade de domínio sobre os sistemas sociais para garantir a governabilidade. Segundo ele, para alcançar objetivos e garantir a governabilidade, o dirigente de um processo deve construir uma capacidade de governo.

Na opinião do autor, um governo pode ser deficiente por três razões: a) porque caminha na direção errada, por ter feito uma má escolha do projeto de governo; b) devido a um processamento inábil do projeto escolhido; c) porque o gerenciamento por problemas e operações é deficiente. A primeira causa sugere que um governo não pode ser melhor do que sua seleção de problemas e a segunda determina a terceira, pois indica a capacidade gerencial para realizar com eficiência e eficácia as decisões tomadas.

Como afirma MATUS (1996a), "a política é um intercâmbio entre governante e a população". Esse intercâmbio deve ser mantido sempre em equilíbrio. Para garantir tal equilíbrio o governante deve ter à sua mão "métodos poderosos", pois é necessário monitorar constantemente a gestão pública e substituir a improvisação pelo planejamento. É enfático quando afirma que "não se pode governar eficazmente sem dispor de métodos poderosos de planejamento".

MATUS (1996a) apresenta seis argumentos que justificam a necessidade do planejamento como uma ferramenta mediadora da governabilidade. Segundo considera, estes argumentos configuram uma rede inter-relacionada de fundamentos que reforçam a

necessidade de uma mediação entre o governo e os diversos atores sociais. Para ele, "planejamento e governo de processos são parte da capacidade potencial de todas as forças sociais e de todas as pessoas, a partir de qualquer situação favorável ou adversa" (MATUS, 1996a, p.50).

Quadro 3- Argumentos que justificam a necessidade do planejamento

Argumento 1	É preciso estabecer alguma mediação entre o presente e o futuro.
Argumento 2	É preciso prever quando a predição é possível.
Argumento 3	É preciso ter a capacidade para lidar com as surpresas.
Argumento 4	É necessário uma mediação entre o passado e o futuro.
Argumento 5	É necessário uma mediação entre o conhecimento e a ação.
Argumento 6	É preciso que haja coerência global em face das ações parciais dos atores sociais.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Matus (1996a).

Conforme MATUS (1996a, p.50), o "líder só dirige se for capaz de ver além da curva, além do que vêem seus seguidores. A liderança é disputada e vence aquele que demonstrar competência para esse ofício". Com estas afirmações o autor propôs o que passou a chamar de triângulo de governo, construído a partir da constante articulação de três variáveis: a) projeto de governo – proposta de objetivos e de meios; b) capacidade de governo – "perícia" para dirigir; c) governabilidade do sistema – grau de dificuldade da proposta. Essas três variáveis constituem um sistema triangular em que cada uma depende das outras.

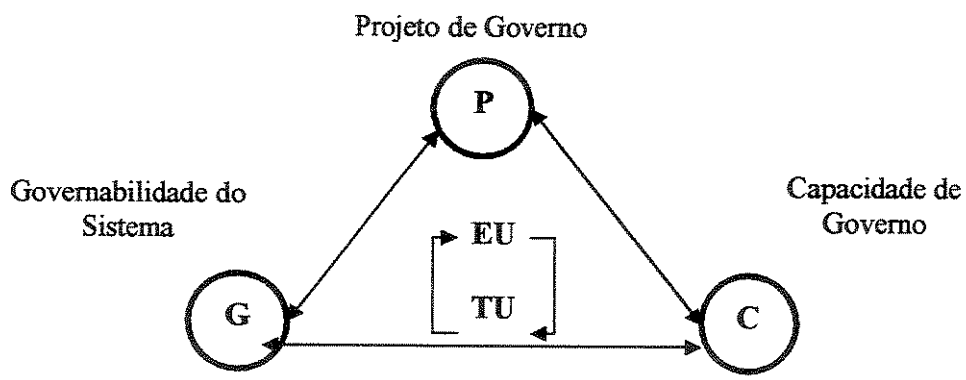


Figura 3- Triângulo de governo

Fonte: Matus (1996a, p.50).

O projeto de governo (P) refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação para alcançar seus objetivos. A governabilidade do sistema (G) é uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo. A capacidade de governo (C) é uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo.

O autor julga importante o domínio de técnicas potentes de planejamento para alterar ou aprimorar a capacidade de governo. Ele considera que a capacidade de governo expressa-se na capacidade de direção, de gerência e de administração e controle.

A diferenciação leva a reconhecer sistemas de naturezas distintas: o sistema propositivo de ações (projeto de governo), o sistema social (governabilidade do sistema) e o sistema de direção e planejamento (capacidade de governo).

- Mário Testa: Pensamento Estratégico e o Postulado de Coerência

TESTA (1992) ao formular sobre a necessidade de a ação do governo estar embasada em um pensamento estratégico propõe se estabelecer uma relação entre propostas, métodos para alcançá-las e organização das instituições. A esta articulação, chamou de Postulado de Coerência. Na opinião do autor o planejamento estratégico é fundamental para implementar políticas e orientar a ação a ser desenvolvida em instituições. Ele vê na política uma proposta sobre a distribuição do poder. O poder é uma categoria central do enfoque do planejamento estratégico.

Assim o Postulado de Coerência é estabelecido a partir da dinâmica entre estas categorias definidoras do planejamento nas suas condições históricas, suas relações com os propósitos de uma instituição, os métodos utilizados por ela e sua organização.

Mário Testa
www.esscan.rcanaria.es/boletin10/testa.htm

Testa afirma que para ser estratégica uma ação deve levar em consideração suas relações de determinação e de condicionamento.

As relações de determinação são entendidas como forças positivas. Estabelecem os limites dentro dos quais o fenômeno deve ocorrer, enquanto os condicionamentos são as forças negativas que fixam os limites fora dos quais as ações não podem ocorrer.

De acordo com o postulado, entre propósitos, métodos e organização existe uma relação de primeiro nível, que pode ser unidirecional ou bidirecional entre dois quaisquer desses componentes, sem dar indicações sobre qual dos modos possíveis da relação é cumprido, entendendo-se como modo tanto a direção da relação como seu caráter (determinação ou condicionamento) ou a bidirecionalidade. Como são muitas as formas possíveis da relação, um dos problemas é definir as condições em que todas são regidas. O segundo problema percebido pelo autor é a necessidade de identificar se existem outras instâncias de determinação de cada um dos componentes analisados.

- O papel do Estado e propósitos

Para a formulação do Postulado de Coerência, Testa inspirou-se na análise dos governos capitalistas dependentes da América Latina e nas formulações modernas sobre a teoria do Estado. Segundo ele, estas desempenham papel determinante nos propósitos do governo.

Considera, em um primeiro nível, que o principal papel das instituições do Estado é garantir a continuidade do sistema capitalista e, na medida do possível, a resolução das contradições geradas dentro dos grupos dominantes. Para cumprir este papel, algumas instituições do regime político atuam como fator que facilita a organização da sua elite dominante, dificultando, com isso, uma apropriação, no interior do Estado, pelas forças populares.

No segundo nível de agregação, surgem elementos de heterogeneidade dentro das instituições do Estado que podem dar lugar a contradições possíveis de levar à criação de condições favoráveis ao desenvolvimento ou ao fortalecimento dos conflitos entre as elites e as forças populares. Mediante aprofundamento dessas contradições, o planejamento pode desempenhar um papel que permita funcionar como mecanismo facilitador de situações desencadeadoras ou aceleradoras de processos de mudança social.

Os propósitos de um governo podem ser definidos da seguinte maneira: 1. um propósito permanente, ou seja, a legitimação da situação atual, isto é, sua própria legitimação como governo e a das características dominantes da formação econômico-social que o sustenta; 2. um propósito principal, isto é, o crescimento e, em termos mais específicos, o crescimento da produtividade; 3. um propósito possível, que é a facilitação das condições que conduzam à transformação da estrutura social.

- A teoria e o método

Um dos componentes do Postulado de Coerência é o método. Ele está presente no segundo nível de determinação. É definido pela teoria que o problema procura resolver. Trata-se, portanto, de uma questão específica que não admite considerações gerais, devendo ser examinada em sua especificidade. No caso deste trabalho, será a teoria aceita a respeito do processo de construção da intersetorialidade.

Esta teoria é a saúde-enfermidade e quando ela se encontrar em processo de revisão, como ocorre precisamente no campo da saúde, os enfoques conflitivos levarão a métodos diferentes e até mesmo contraditórios, conforme se verificou no passado. É esta a razão principal pela qual se deve aprofundar a teoria, sobretudo quando não se quiser assumir uma atitude meramente teoricista em relação à ciência.

- História e organização

Em uma sociedade concreta a história é determinante de suas organizações. Em dado tempo concreto, fotográfico, uma organização é considerada a "cristalização da história". Ela é neste momento o escoadouro de todas as determinações sociais, culturais, políticas e econômicas.

Testa então propõe que ao se analisar uma organização em determinado tempo é possível abstrair, indiretamente, as vivências do passado e a realidade atual.

Quanto maior for o peso da determinação histórica, maior será a estabilidade e o conservadorismo (interno) de uma instituição. Quando predominar a determinação atual, será maior a adaptabilidade institucional a situações novas ou mutáveis. Esta determinação atual corresponde aos componentes do postulado que se denominou de primeiro nível: propósitos ou método.

- Determinantes e condicionantes

Consoante Testa, para uma aplicação do teorema vários problemas devem ser analisados. Um deles é o das condições em que se cumprem, em um governo, tipos de relações entre os três componentes do postulado. Quando o postulado não é cumprido, a conseqüência é a perda de eficácia.

Os propósitos do governo são determinantes dos seus métodos. Se os considera como uma mudança de propósitos, pode-se dizer que surgirá uma nova institucionalidade e uma metodologia diferente para a realização dos novos propósitos. Os métodos de governo determinam seus propósitos.

Na análise desta relação, é a possibilidade de haver um condicionamento dos propósitos pelo método. Se o propósito for implantar, por exemplo, políticas intersetoriais, isso determina que o método utilize categorias e procedimentos eficazes para apresentar os problemas relacionados à intersetorialidade. Porém, esse método, por sua vez, condiciona necessariamente o âmbito dos propósitos. Testa então define que o propósito determina o método e o método condiciona o propósito.

Para Testa a organização do Estado não determina seus propósitos, assim como a organização não é condicionada por seus propósitos. Ele afirma que uma organização lábil não pode ser determinante de um método. Tipifica, por exemplo, que em países subdesenvolvidos a imaturidade da organização, a fácil descontinuidade é expressa no aparecimento e desaparecimento de instituições, que não chegam a adquirir uma tradição, a ter peso próprio, a ter capacidade de implantar normas (determinar um método) que lhes dê permanência diante das conjunturas.

Vai mais além quando questiona se é correta a afirmativa recíproca de que o método determina a organização. Segundo ressalta, é difícil encontrar argumentos muito sólidos que justifiquem esta afirmação. Todavia a própria labilidade da organização faz com que o aumento da probabilidade de um método inteiramente coerente seja um fator determinante das características organizacionais, mesmo superando outras determinações.

Em relação à organização ele afirma que esta condiciona o método e se pudesse não ser assim seria reconhecer a onipotência do método. Apesar da reiterada labilidade, qualquer instituição põe limites a seus processos, isto é, condiciona seu método.

Por último, entre os componentes do segundo nível do postulado, também existem relações de determinação que fecham seu círculo, com a diferença em relação ao nível anterior de não serem tão passíveis de intervenção direta, além de assumir a mesma forma, em países avançados ou subdesenvolvidos, capitalistas ou socialistas, pois a determinação sempre parte da história e sempre chega à teoria.

Entretanto, o autor alerta que há uma diferença em relação ao nível anterior, pois estes componentes não são tão possíveis de intervenção direta, tanto em países avançados como em países subdesenvolvidos, capitalistas ou socialistas.

Para concluir, pode-se afirmar que a forma particular do Postulado de Coerência, em muitos países latino-americanos, é a apresentada na Figura 4:

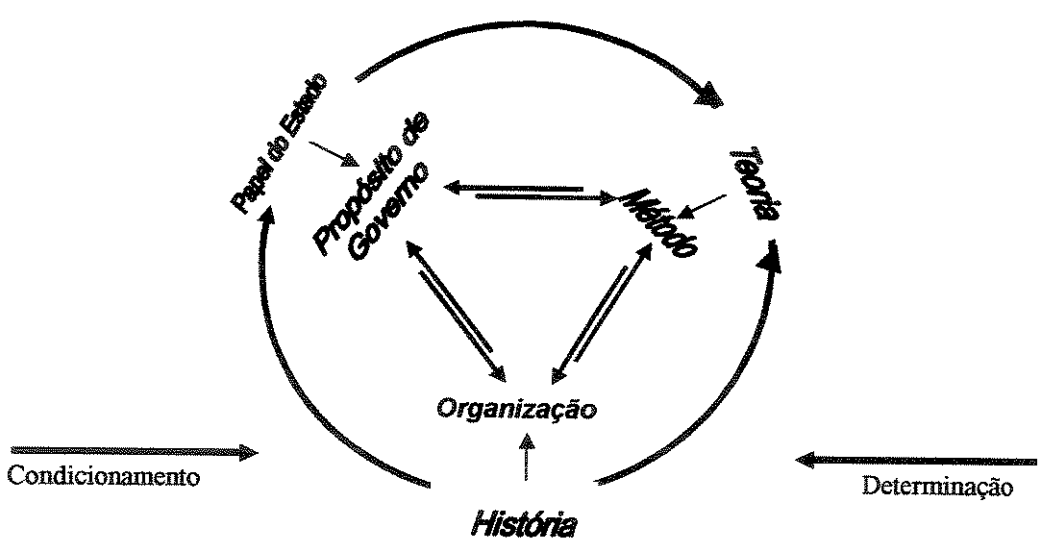


Figura 4- Forma particular do Postulado de Coerência

Fonte: Adaptado de Testa (1992).

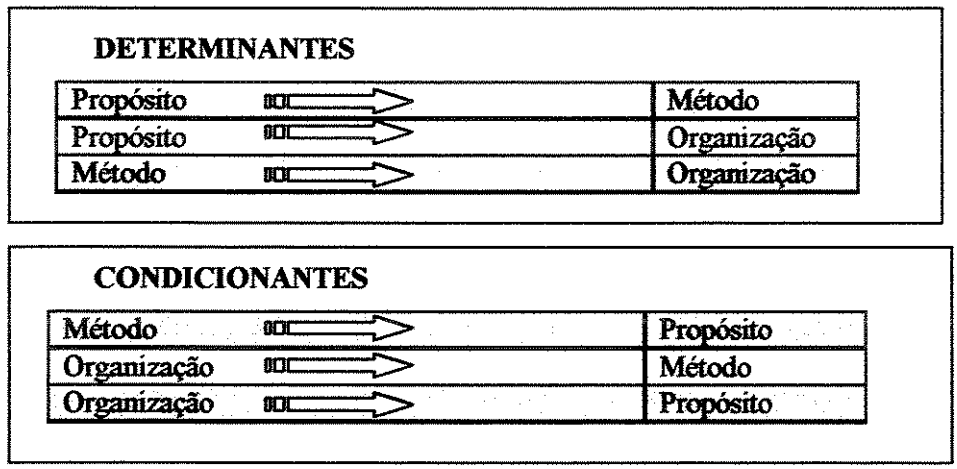


Figura 5-Componentes do Postulado de Coerência segundo determinantes e condicionantes

Fonte: Elaborado a partir de Testa (1996).

À luz da Figura 5, verifica-se que o elemento mais determinado é a organização, tanto pelo propósito como pelo método. O método, por sua vez, é determinado pelo propósito. Por esse motivo, Testa adverte que "o método deve prestar uma atenção especial a esses dois componentes, porque é através dele que se concretizam a eficácia e a eficiência das propostas" (1992, p.117). Completa afirmando que o método tem de ser revisado contínua e criticamente.

Esses conceitos e a relação que estabelecem, como propõe o Postulado de Coerência, irão orientar a análise dos casos em estudo.

3- METODOLOGIA

3.1- Tipo de estudo

O estudo é de natureza qualitativa, de tipo exploratório e descritivo, cuja opção deveu-se ao fato de a pesquisa qualitativa permitir cercar o objeto estudado nas múltiplas relações e na sua complexidade dinâmica (MINAYO, 1999). Assim, o presente trabalho desenvolveu uma pesquisa sintética de estudo múltiplo de casos com níveis de análise imbricados (YIN, 1994), onde as unidades de análise são os municípios de Fortaleza e de Curitiba e os vários níveis de análise estão definidos nos objetivos específicos. Segundo o mesmo autor, esta abordagem propicia examinar o conjunto das relações onde intervêm, simultaneamente, diversas variáveis dependentes e independentes num modelo de relações interdependentes.

3.2- Seleção dos municípios

O processo discursivo em torno de políticas públicas intersetoriais e matriciais esteve presente nos últimos anos do século XX, período em que este estudo foi desenhado. Entretanto poucas foram as iniciativas concretas dos governos locais, estaduais e federal de construção de políticas utilizando estas ferramentas.

Fortaleza e Curitiba, municípios escolhidos para este estudo, se destacam no país por várias razões referentemente ao objeto deste estudo. Uma delas está relacionada ao fato de que no período compreendido entre 1997 e 2000, correspondente a um quadriênio de governo municipal no Brasil, mencionadas cidades promoveram reformas ou executaram planos de governo levando em consideração a implementação de políticas intersetorias matriciais e buscaram operacionalizar a descentralização administrativa. Soma-se a isto o fato de ambas as cidades serem capitais de importantes estados e situadas em diferentes regiões do país.

Figura 6- Mapa do Brasil com localização dos municípios de Fortaleza e Curitiba

Fonte: www.spcap.com.br, adptado pelo autor.

3.3- Descrição das técnicas

Neste estudo, utilizaram-se diferentes técnicas. A primeira delas foi a análise documental das políticas públicas desenvolvidas, constantes de documentos e páginas na Internet sobre a história nas cidades consideradas. Esta análise foi feita com base em leis, decretos e cartilhas, estas destinadas ao público em geral e aos servidores, além de relatórios tanto de consultorias quanto de projetos, páginas na Internet das prefeituras e órgãos da gestão municipal, documentos de fundamentação teórica, planos de governo, relatórios anuais dos governos municipais, monografias, dissertações e teses.

Entre os vários documentos analisados para o município de Fortaleza, ressalta-se o Relatório Final da FUNDAP composto por cinco volumes, os quais estão sumariamente descritos a seguir:

Volume I:

- Parte I:

Produção referente à proposição da reforma:

1. Documento de concepção da reforma – Dez/1996;

2. Proposta técnica de assessoria da FUNDAP à Prefeitura de Fortaleza;

3. Carta ao Prefeito, no encerramento do contrato, e acompanhamento dos documentos produzidos no processo de assessoria.

- Parte II:

Produção referente à estrutura organizacional da Prefeitura:

1. Minuta do Projeto de Lei (12ª versão);

2. Lei nº 8.000, de 29 de janeiro de 1997;

3. Minuta do quadro de lotação;

4. Quadro de divisão de responsabilidades na nova estrutura para a área de desenvolvimento social;

5. Quadro de divisão de responsabilidades na nova estrutura para a área de desenvolvimento territorial e meio ambiente.

Volume II:

1. Minuta dos decretos e respectivos regulamentos, com a estrutura organizacional, competências, atribuições e quadro de cargos comissionados da Secretaria de Ação Governamental, das Secretarias Executivas Regionais, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Volume III:

1. Definição de ajustes nas estruturas organizacionais de outros órgãos da administração direta e indireta: Secretaria Municipal de Administração; Fundação de Desenvolvimento de Pessoal; Fundação da Criança e Guarda Municipal;

2. Levantamento e sistematização da legislação urbana do município, para redefinição da distribuição de competências;

3. Minutas de decreto para o programa de fiscalização integrada – PRO-FISCAL, Comissão de Acompanhamento de Fiscalização das Obras e Comissão Normativa de Desenvolvimento Urbano;

4. Redefinição do Instituto de Planejamento Municipal: estudo e minuta de projeto de lei reformulando o sistema integrado de planejamento da Prefeitura.

Volume IV:

Produção referente ao Processo de Implantação da Mudança:

1. Documentos da oficina de trabalho das Secretarias Executivas Regionais, maio de 1997;

2. Documentos relativos às reuniões de comunicação da reforma;

3. Minuta de carta do Prefeito aos funcionários;

4. Documento para a instalação das Comissões Técnicas Regionais Intersetoriais;

5. Proposta de instituição de Prêmio-Desempenho;

6. Documentos sobre o processo de treinamento das áreas de administração financeiro-orçamentária, de materiais e patrimônio e de pessoal dos departamentos de administração e finanças da SAG, SER, SMDS e SMDT;

7. Manual das Centrais de Atendimento ao Público;

8. Série "Como fazer";

9. Cartilha "Habitação".

Volume V:

Anexos:

1. Cartilha de divulgação da reforma para a população;

2. Cartilha de divulgação da reforma para o servidor público;

3. Recortes de jornais do período de janeiro a junho de 1997.

Já para o município de Curitiba entre os vários documentos analisados sobressaem os relatórios de gestão do governo municipal compreendidos entre os anos de 1997 e 2001.

Quadro 4- Relação dos relatórios anuais da Prefeitura Municipal de Curitiba (1997-2001) analisados na pesquisa a Saúde e o Dilema da Intersetorialidade

DOCUMENTO	ANO
Relatório Anual da Prefeitura Municipal de Curitiba	1997
Relatório Anual da Prefeitura Municipal de Curitiba	1998
Relatório Anual da Prefeitura Municipal de Curitiba	1999
Relatório Anual da Prefeitura Municipal de Curitiba	2000
Relatório Anual da Prefeitura Municipal de Curitiba	2001

Fonte: Elaboração própria.

O componente básico desta análise documental centrou-se no acompanhamento dos projetos matriciais correspondentes ao período do estudo, que analisados estão relacionados a seguir:

1. Projeto Ahú – Cabral

2. Projeto BR– Cidade

3. Projeto Cidadão em Trânsito

4. Projeto Cidadão Saudável

5. Projeto Cidadão Saudável – Serviços de Ambulância Móvel de Urgência (SAMU)

6. Projeto Coração Social/Terceira Idade

7. Projeto Coração Social – Formando Cidadão

8. Projeto Coração Social – da Rua para a Escola

9. Projeto Coração Social/Política Municipal de Promoção dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências

10. Projeto Digitando o Futuro – Acessando o Futuro

11. Projeto Digitando o Futuro – Internet nos Faróis

12. Projeto Eixo Barão/Riachuelo

13. Projeto El Niño

14. Projeto Empório Metropolitano

15. Projeto Habitação

16. Projeto Linhão do Emprego

17. Projeto Plano 1000

18. Projeto Portão Cultural

19. Projeto Patrimônio Cultural

20. Projeto Rebouças

21. Projeto Revivendo Curitiba

22. Projeto Saneamento Bairro a Bairro

23. Projeto Segurança

24. Projeto Segurança no Trânsito

25. Projeto Vila Olímpica do Paraná

26. Projeto Zoneamento e Uso do Solo

27. Circulação na Área Central

28. Projeto Operações Urbanas – Viver Curitiba.

Para orientação inicial com vistas à construção de roteiros foram realizadas duas entrevistas exploratórias com gestores das duas cidades.

Outra ferramenta utilizada foram as entrevistas individuais semi-estruturadas, conforme quadro a seguir, com prefeitos, secretários, ex-secretários,vice-prefeitos, secretários regionais, diretores de departamentos, superintendentes de autarquias municipais e coordenadores de projetos municipais. A utilização da técnica da entrevista destaca a fala individual como representativa de modelos culturais interiorizados, compartilhados pelo indivíduo a partir do seu processo de socialização no qual a cultura não é apenas assimilada, mas também reinterpretada (MINAYO, 1999).

As entrevistas buscaram evidenciar conteúdos sobre a temática proposta relacionada à história, organização, papel do Estado (aqui entendido como município), propósito de governo, teoria e método utilizados na formulação das políticas públicas desenvolvidas em cada uma das cidades estudadas.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, com garantia de sigilo e solicitação da autorização dos participantes.

Em atendimento aos preceitos éticos referentes ao sigilo quanto à identificação dos participantes da pesquisa, adotou-se o seguinte critério: para os participantes de Fortaleza foram usados nomes iniciados com a letra F; para os de Curitiba, com a letra C.

Esta pesquisa utilizou a categorização de poder adotada por TESTA (1992) que qualifica o poder em três categorias: o poder político, o poder administrativo e o poder técnico. Assim, as técnicas priorizaram colher informações e percepções de atores políticos, técnicos e administrativos de cada uma das cidades estudadas.

Quadro 5- Características dos entrevistados por cargo para a pesquisa a Saúde e o Dilema da Intersetorialidade, no município de Fortaleza, 1997-2001

CARACTERÍSTICAS	NÚMERO
Prefeito	1
Vice-Prefeita	1
Assessores da FUNDAP	2
Chefe de Gabinete e Secretário Executivo de Regional	1
Secretária de Administração	1
Presidente da Fundação de Desenvolvimento de Pessoal	1
Secretário de Executiva Regional	1
Secretário de Desenvolvimento Social	1
Secretária de Desenvolvimento Social e Secretária Executiva Regional	1
Presidente da Fundação Municipal de Profissionalização de Gestão de Emprego e Renda e de Difusão Tecnológica (PROFITEC)	1
Coordenador de Saúde da Secretaria de Desenvolvimento Social	1

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6- Características dos entrevistados por cargo para a pesquisa a Saúde e o Dilema da Intersetorialidade, no município de Curitiba, 1997-2001

CARACTERÍSTICAS	NÚMERO
Prefeito	1
Presidente do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP)	1
Secretário de Recursos Humanos	1
Supervisora de Planejamento do Instituto de Pesquisa de Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)	1
Coordenadores de Projetos Matriciais	6
Diretor de Regional	1

Fonte: Elaboração própria.

Outra técnica usada foi a de grupos focais, a qual permitiu capturar a percepção dos funcionários públicos dos dois municípios em relação aos processos analisados. A escolha dos funcionários públicos para participação na discussão dos grupos focais deveu-se ao fato desse estudo utilizar a categoria de poder citado por TESTA (1992) onde se buscou obter destes atores as percepções referentes ao poder administrativo.

Foram organizados dois grupos focais, um na cidade de Fortaleza, identificado como grupo focal de Fortaleza, e um na cidade de Curitiba, identificado como grupo focal de Curitiba. Estes grupos foram formados por funcionários de carreira dos referidos municípios. A indicação para compor os grupos adveio do sindicato dos funcionários públicos das respectivas cidades, obedecendo ao critério de que o funcionário indicado estivesse trabalhando no município no período estudado e que fosse garantida a participação de pelo menos um representante por secretaria de governo.

Quadro 7- Grupo Focal de Fortaleza - 2.7.03

CARACTERÍSTICAS	QUANTIDADE
Assistente Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	1
Técnico da Secretaria Executiva Regional V	1
Engenheiro Civil da Secretaria de Infra-Estrutura	1
Auditora da Secretaria de Finanças	1

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8- Grupo Focal de Curitiba - 9.7.03

CARACTERÍSTICAS	QUANTIDADE
Assistente Social da Secretaria Municipal do Abastecimento	1
Técnico Administrativo da Fundação Cultural de Curitiba	1
Promotora Cultural da Fundação Cultural de Curitiba	1
Diretora da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	1
Médico do Programa Saúde da Família	1
Técnica da Secretaria da Criança	1
Técnico da Secretaria Municipal do Abastecimento	1
Assistente Social da Secretaria de Saúde	1
Técnica em saneamento da Secretaria de Saúde	1
Gerente da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	1

Fonte: Elaboração própria.

Com vistas a sistematizar e ordenar a forma como a mídia escrita divulgou o processo de reforma e as ações dos dois governos municipais analisados, bem como os referidos projetos foram interpretados pelos mais diversos atores sociais, este estudo lançou mão das figuras metodológicas que confirmam o Discurso do Sujeito Coletivo, conforme preconizado por LEFÉVRE e LEFÉVRE (2003).

Para os autores o DSC é uma proposta de organização e tabulação de dados qualitativos de natureza verbal obtidos de depoimentos, artigos de jornais, matérias de revistas semanais, cartas, papers, revistas especializadas, etc.

Sintetizam:

> A proposta consiste basicamente em analisar o material verbal coletado extraindo-se de cada um dos depoimentos [...] as idéias centrais ou nas ancoragens e as suas correspondentes expressões-chave; com as expressões-chave das idéias centrais ou ancoragens semelhantes compõem um ou vários discursos-sintese (LEFÉVRE; LEFÉVRE, 2003, p. 16).

Parte-se do pressuposto de que o pensamento coletivo pode ser interpretado como a soma de discursos sobre dado tema. O DSC, neste sentido, objetiva evidenciar o conjunto de individualidades semânticas componentes do imaginário social. O DSC é um método que permite produzir uma síntese da fala comunitária.

Para a produção do DSC neste trabalho foram utilizadas as figuras metodológicas propostas por LEFÉVRE e LEFÉVRE (2003), ou seja: a) Expressões-Chave; b) Idéia Central; c) Ancoragem.

As expressões-chave são trechos literais do discurso que devem ser sublinhadas pelo pesquisador e que revelam a essência do depoimento ou mais precisamente do conteúdo discursivo dos segmentos em que se divide o depoimento ou texto pesquisado.

A idéia central é um termo que evidencia e descreve sinteticamente e com fidelidade o sentido de cada um dos discursos analisados. É pelo resgate da IC que vai se produzindo o DSC.

Ancoragem é a expressão verbal de uma dada teoria, ou ideologia ou crença que o autor do discurso professa e que na qualidade de afirmação genérica está sendo usada pelo enunciador para classificar uma situação específica. A ancoragem está embasada nos pressupostos, teorias, conceitos e hipóteses produzidas pelos discursos.

Para este estudo e coerente com a metodologia, ao se construir o DSC foi levado em consideração o Postulado de Coerência de TESTA (1992), ou seja, o DSC produzido à luz da história e organização, o DSC produzido à luz do papel de Estado e propósitos de governo e o DSC produzido à luz da teoria e método.

Optou-se neste estudo por um periódico diário em cada cidade. Em Fortaleza o escolhido foi o jornal *O Povo*. Em Curitiba, o jornal *Gazeta do Povo*. O período para estudo foi compreendido entre 1° de janeiro de 1997 e 31 de dezembro de 2001. As matérias foram selecionadas por palavras-chave, "reforma administrativa", em Fortaleza, e "projetos de governo" e "projetos matriciais", em Curitiba.

Para Fortaleza foram analisadas 158 matérias. Para Curitiba foram 123. Estas podem ser mais bem visualizadas nos quadros e gráficos a seguir.

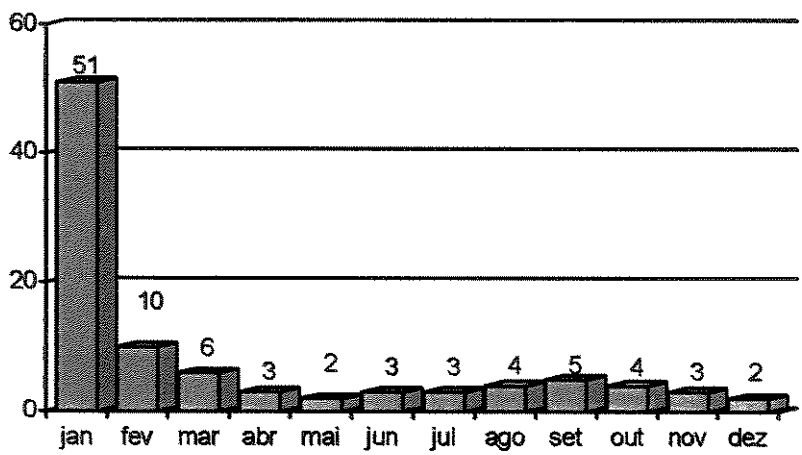


Gráfico 2- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza - 1997

Fonte: Elaboração própria.

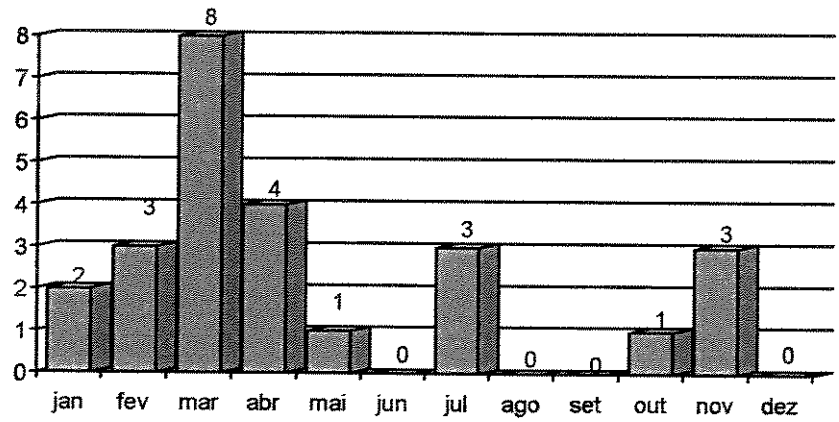


Gráfico 3- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza - 1998

Fonte: Elaboração própria.

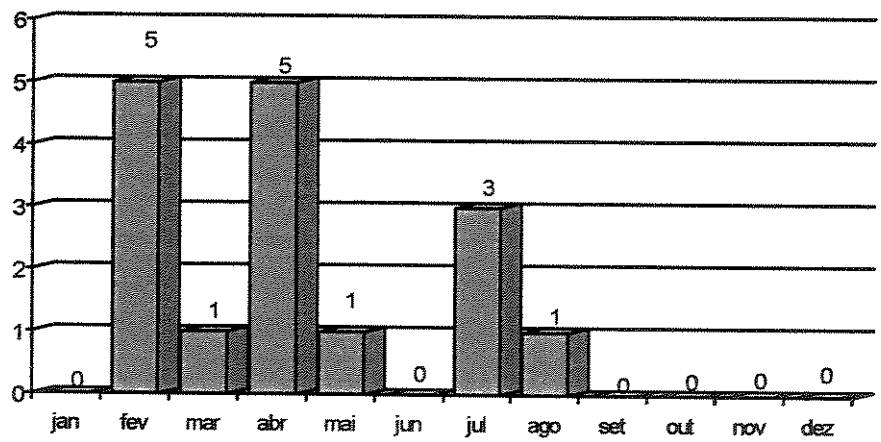


Gráfico 4- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza - 1999

Fonte: Elaboração própria.

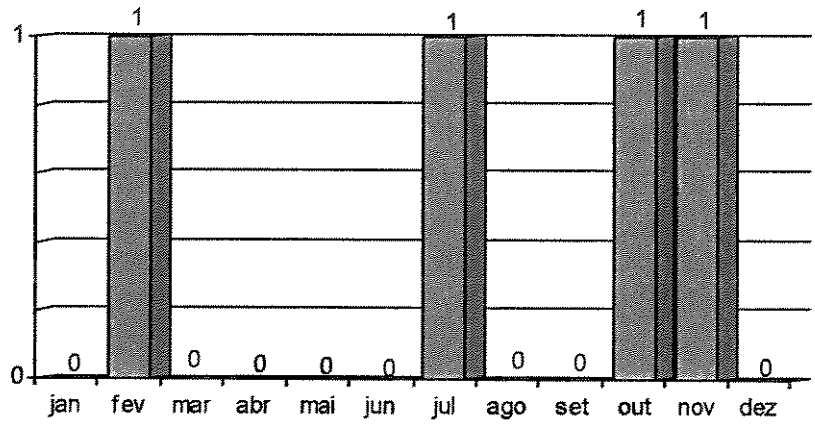


Gráfico 5- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza - 2000

Fonte: Elaboração própria.

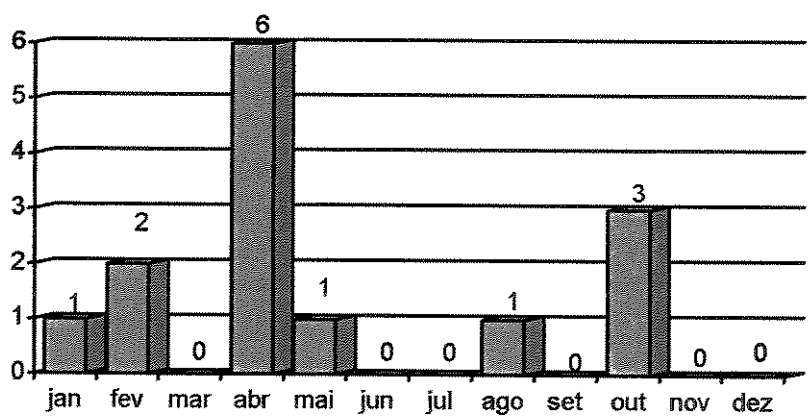


Gráfico 6- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza - 2001

Fonte: Elaboração própria.

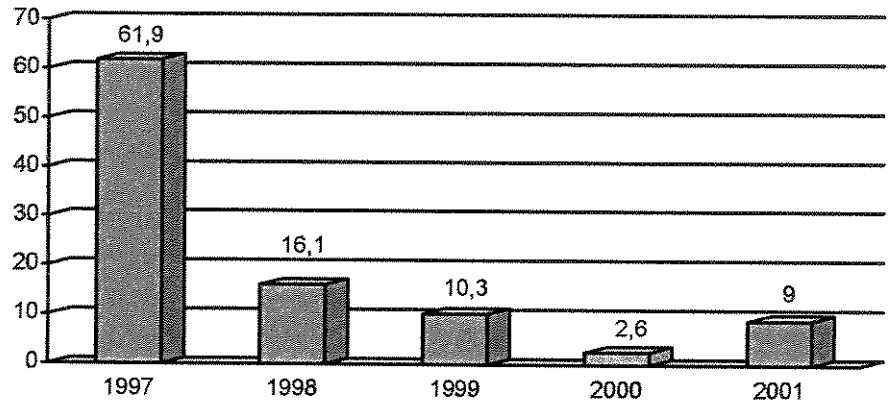


Gráfico 7- Porcentagem de matérias e entrevistas publicadas no jornal *O Povo* sobre a Reforma Administrativa de Fortaleza – 1997-2001

Fonte: Elaboração própria.

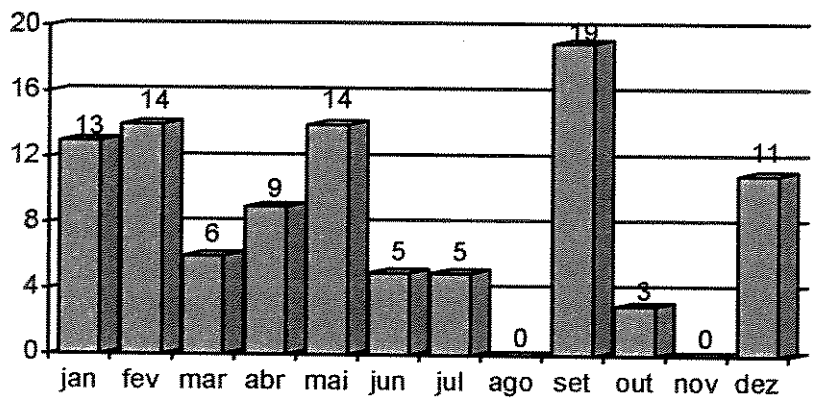


Gráfico 8- Porcentagem de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 1997

Fonte: Elaboração própria.

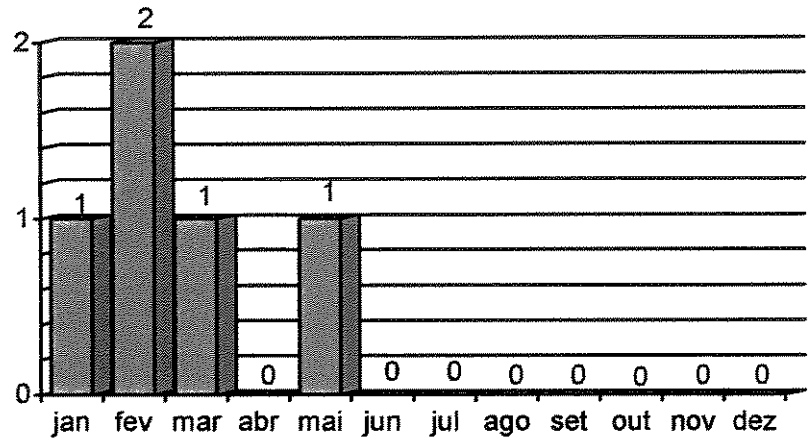


Gráfico 9- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 1998

Fonte: Elaboração própria.

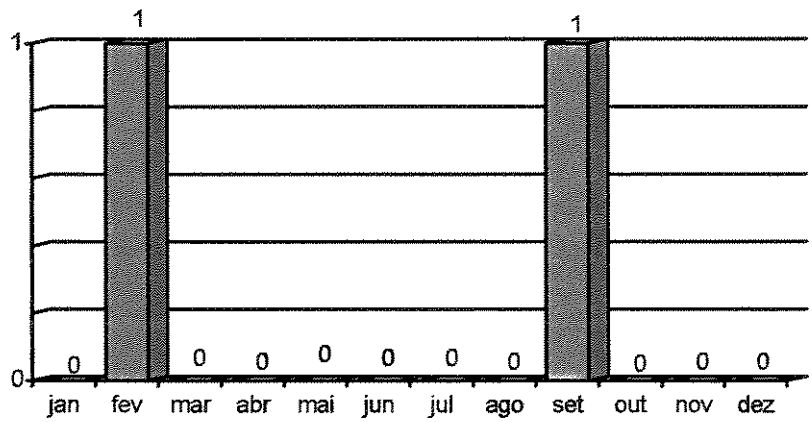


Gráfico 10- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 1999

Fonte: Elaboração própria.

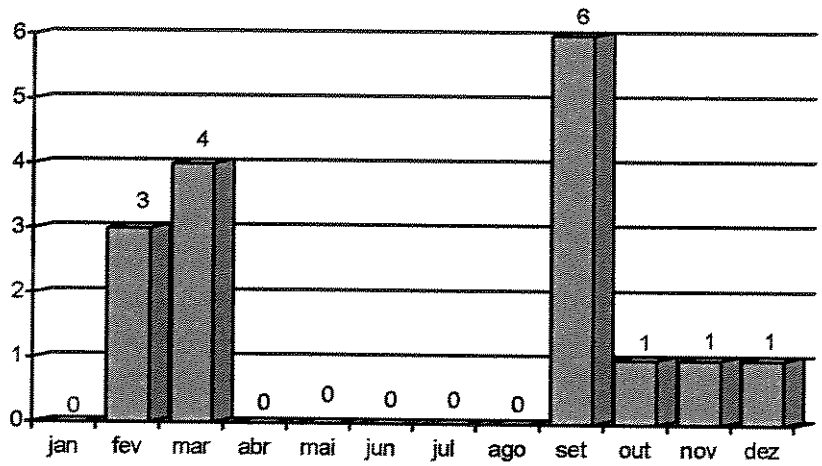


Gráfico 11- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 2000

Fonte: Elaboração própria.

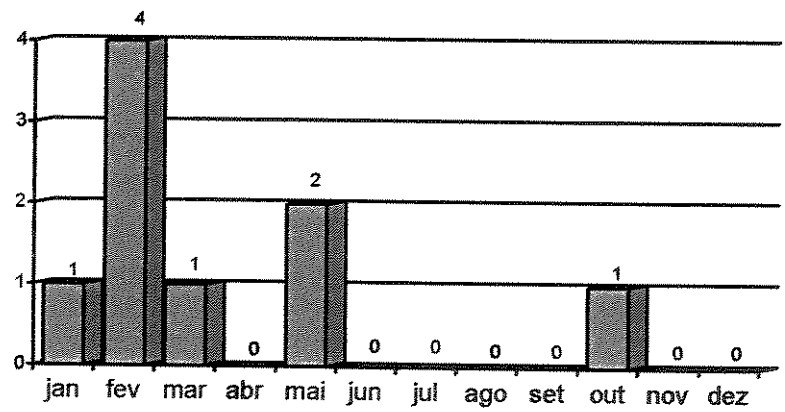


Gráfico 12- Número de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 2001

Fonte: Elaboração própria.

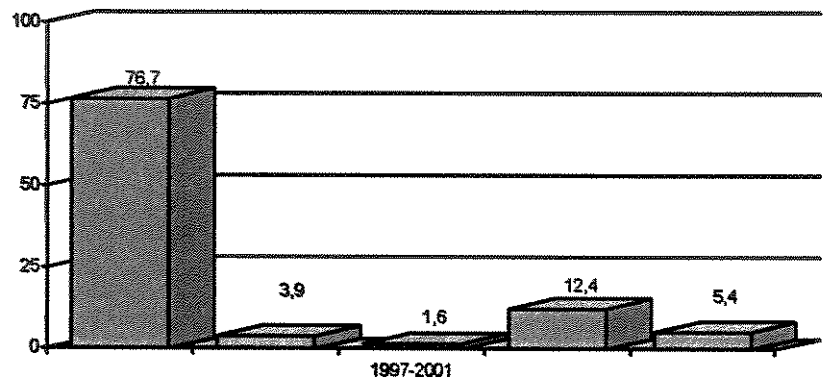


Gráfico 13- Porcentagem de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre os Projetos Matriciais de Curitiba – 1997-2001

Fonte: Elaboração própria.

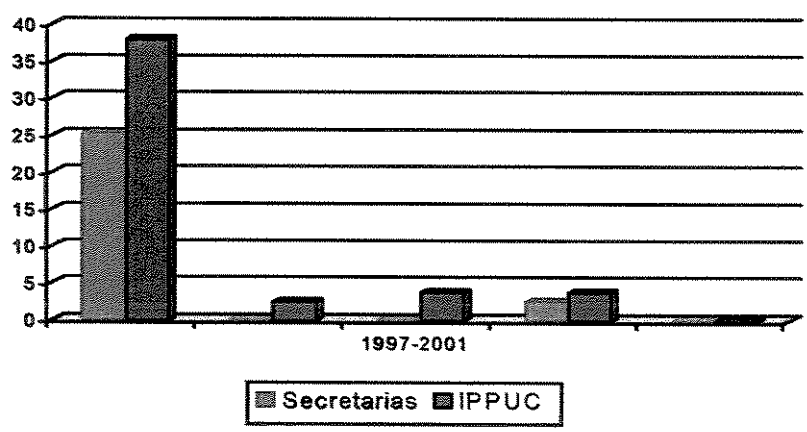


Gráfico 14- Comparativo da porcentagem de matérias e entrevistas publicadas no jornal *Gazeta do Povo* sobre as secretarias e o IPPUC de Curitiba – 1997-2001

Fonte: Elaboração própria.

3.4- Análise dos dados

O material dos grupos focais e das entrevistas foi transcrito e organizado em arquivos. A análise dos dados foi realizada por meio da triangulação metodológica. Esta, de acordo com PATTON (1997), permite verificar a realidade a partir de distintos ângulos, possibilitando a combinação e cruzamento de múltiplas fontes de dados e de múltiplos informantes. A utilização de multimeios garante maior validade dos dados e propicia se compensar a limitação de alguns métodos com a utilização de outros. Trata-se, no dizer de MINAYO (1999), de "consagrar tanto a crítica intersubjetiva como a comparação".

A triangulação dos dados analisados foi construída levando em consideração os elementos presentes nas falas das entrevistas, na representação dos participantes dos grupos focais, na plublicização dos discursos por meio da mídia escrita, bem como nos documentos, com as categorias presentes no Postulado de Coerência de TESTA (1992), ou seja, história e organização, papel do Estado (aqui o município), além de propósitos de governo e teoria e métodos produzidos nas políticas públicas implementadas nas cidades estudadas.

3.5- Fortaleza

3.5.1- A cidade

A colonização do Ceará só foi iniciada em 1603, um século após o Descobrimento do Brasil, quando o açoriano Pero Coelho de Souza, acompanhado de Martim Soares Moreno, veio ao Ceará. Neste período os portugueses estavam se estabelecendo no Rio Grande do Norte onde construíram o forte dos Reis Magos. Em fins de 1611, após ter estado no Rio Grande do Norte, acompanhado de um padre e de seis soldados, o capitão Martim Soares Moreno regressou ao Ceará para efetivar a posse da capitania, fundando na Barra do Ceará, com ajuda dos índios de Jacaúna, um pequeno forte – o de São Sebastião – no mesmo local, mais precisamente junto da ermida de Nossa Senhora do Amparo. A princípio a Capitania do Ceará esteve subordinada ao Estado do Maranhão e Grão-Pará, e depois a Pernambuco (GIRÃO, 1985; FARIAS, 1997).

Em 1637 chegou ao Ceará a primeira expedição holandesa, que ocupou o semi-abandonado forte de São Sebastião, onde permaneceu por sete anos explorando sal e âmbar gris, até que seus integrantes foram dizimados pelos índios. Outra expedição holandesa, comandada por Matias Beck, desembarcou em 1649 no Mucuripe e construiu então o forte Schoonenborch, na embocadura do rio Pajeú, para defender-se dos nativos aliados dos portugueses (FARIAS, 1997).

Em 1654 os portugueses tomam o forte Schoonenboch, o qual passou a se chamar Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção. Em 1699 a Carta Régia autorizou a criação da Vila do Ceará ou de São José de Ribamar. Na época foi estabelecida uma contenda em torno da questão sobre onde instalar o Pelourinho, coluna de pedra ou madeira, símbolo da autonomia municipal. Como em "Fortaleza" não se chegou a uma conclusão houve a decisão de elevar Aquiraz (hoje cidade de Aquiraz, localizada na Região Metropolitana de Fortaleza) à condição de vila e sede da capitania em 1713. Em virtude dos freqüentes ataques sofridos, em 13 de abril de 1726 Fortaleza é promovida à categoria de vila: Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção. Assumiu a categoria de sede da Capitania do Ceará, em 1799. Com a Assembléia Nacional Constituinte de 1824 foi elevada a capital da Província do Ceará.

Fortaleza não ficou imune ao período compreendido entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX que assinalaram no Brasil profundas mudanças. Datam dessa época acontecimentos como a abolição da escravatura, da qual o Ceará foi o primeiro estado a libertar seus escravos, a implantação do trabalho assalariado e a instauração do regime republicano. Na cidade já era realidade, então, a emergência de forças sociais impulsionadas pelo capitalismo incipiente, porém já se mundializando (PONTE, 2001).

A capital cearense vivenciou as influências verificadas nas principais cidades brasileiras, a exemplo do ocorrido na capital da República, Rio de Janeiro, e São Paulo, que atravessavam profundas reformas urbanas e sociais. Estava presente na elite da época promover nas cidades alinhamentos modernizadores que garantissem "padrões de civilização e progresso disseminados pelas metrópoles européias" (MERHY, 1985; COSTA, 1985; TELAROLLI JÚNIOR, 1996; PONTE, 2001).

PONTE (2001), estudando a vida de Fortaleza entre 1860 e 1930, é enfático ao afirmar:

> Em Fortaleza, capital do Ceará, assistiu-se também a partir mesmo da segunda metade do século XIX e com maior intensidade durante a Primeira República (1889-1930), a semelhantes tentativas de *regeneração urbana.* Problematizando a existência, na cidade, de faltas, desvios e perigos naturais e sociais que comprometiam uma apregoada necessidade de torná-la um centro desenvolvido e civilizado, um movimento considerável de discursos e práticas emergiu e procurou – sobretudo através de estratégias embelezadoras, saneadoras e higienistas – ordenarem seu espaço e disciplinar sua população.
>
> Assim como em outros centros urbanos do país, os principais agentes desse investimento remodelador foram os grupos sociais ligados ao setor comercial, fortalecidos pelo então crescimento dos negócios de importação e exportação; e o contigente de profissionais liberais, constituídos por médicos, bacharéis, engenheiros e demais doutores egressos das academias de ensino superior, fundadas, à época, no Brasil (PONTE, 2001, p 13).

Para o autor esta elite passou a ter papel fundamental na construção de uma "nova ordem urbana". Passou a instrumentalizar *o poder* de competência técnica e científica de que tanto os dirigentes locais careciam. Vários foram os equipamentos culturais e urbanos surgidos na época. Chama ainda a atenção o destaque do agrupamento intelectual constituído por médicos, farmacêuticos, sanitaristas e agentes do filantropismo higiênico "formado pelos aniomas da medicina social". Segundo Ponte, estes setores elevaram a questão da saúde pública à condição de instrumentos centrais para a realização do processo civilizatório que se pretendia para Fortaleza:

> Atuando em várias instâncias da realidade urbana, o saber médico-social local concorreu para o surgimento do primeiro hospital da cidade (a Santa Casa de Misericórdia, em 1861); de um Lazareto contra várias epidemias do período; de leis e normas de preservação da higiene pública e privada; da transferência de curtumes, matadouros e cemitérios para além do perímetro urbano central (a partir de 1870), e

> do serviço de canalização d'água. O olhar clínico recomendou, também, a construção de espaços arejados e iluminados para salvaguardar a salubridade de mercados, escolas e cadeias. Determinou, para os loucos e mendigos, considerados incompatíveis com a racionalidade produtiva imposta pela nova ordem urbana, a criação de Asilo de Alienados (bem longe da cidade, no distrito de Parangaba) e do Asilo de Mendicidade, ambos em 1886 (PONTE, 2001, p. 15).

Estas transformações urbanas sofridas em Fortaleza contrastavam com as relações sociais estabelecidas nos sertões do Ceará, onde, em geral, continuaram a ser dirigidas pelas regras de meação e moradia impostas pelo latifúndio. Era uma sociedade na qual predominavam a miséria e a fome oriundas de uma exploração na base da semi-servidão em que, segundo FARIAS (1997), a ignorância convivia ao lado da violência passional, material e política.

Alguns fatos foram marcantes na história do Estado e da Capital neste período. Entre estes sobressai a seca ocorrida entre os anos de 1877 e 1879, que produziu o maior êxodo rural vivenciado no Estado. Outro foi a epidemia de varíola que no dia 10 de dezembro de 1878 apresentou o total de mil mortos (LIRA NETO, 2001).

Aqui se pode observar que se de um lado a elite de Fortaleza preparava a cidade para a tão sonhada civilização moderna, de outro esta preparação funcionava como uma espécie de "defesa" dos retirantes e flagelados (moradores, vaqueiros e pequenos proprietários, sobretudo) que se aglomeram em torno da capital cearense.

Na virada do século, Fortaleza já detinha a sétima maior população urbana do país. Os primeiros automóveis circularam na cidade em 1910, seguidos da implementação de bondes elétricos. Posteriormente, registra-se o aparecimento de ônibus e caminhões. No campo econômico, o porto do Mucuripe passou a ser a grande âncora da cidade. De um lado exportava matérias-primas de origem vegetal e animal, cera de carnaúba, óleo de mamona, babaçu e algodão, peles de animais silvestres e domésticos. Na via oposta, eram importados itens industrializados, máquinas, automóveis, tecidos de lã e linho, ferro, aço, medicamentos, carvão, chumbo e cimento.

Data deste período o início do processo de industrialização bem como o surgimento das primeiras organizações operárias. Em 1927, por meio do Bloco Operário Camponês, fundou-se a secção cearense do Partido Comunista Brasileiro. A criação desse partido enfrentou de imediato a reação da Igreja e Maçonaria que contabilizaram nos anos 30 a Legião Cearense de Trabalhadores, organização operária, conservadora, corporativista, paternalista, anticomunista e antiliberal, de caráter essencialmente fascista (FARIAS, 1997).

O período getulista (1930-1945) foi bastante conturbado na história do Estado e conseqüentemente na Capital. Neste período o Ceará teve quatro interventores. Alguns fatos marcaram a cidade na época, um dos quais continuou sendo o crescimento acelerado pelo êxodo, principalmente pela seca de 1942. O outro foi a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, pois em Fortaleza estabeleceu-se uma Base Militar Americana.

O pós-guerra foi emblemático para o crescimento do município. Houve considerável crescimento industrial. O beneficiamento de produtos regionais, notadamente relacionados às produções alimentares e têxteis, impulsionou o parque industrial metropolitano, o que permitiu a conseqüente diversificação da indústria de transformação, criando pólos de captação da mão-de-obra regional.

Entre 1950 e 1960, a taxa de crescimento foi de quase 100%, revertendo no aparecimento de núcleos absolutamente desprovidos de infra-estrutura básica e espalhados pela periferia. Migrações internas contínuas entre os anos 60 e 70 geraram o surgimento de favelas e a ocupação de terrenos por pessoas sem teto. A grande seca que se estendeu de 1979 a 1984 foi outro fator agravante dos problemas urbanos. Datam desse período os primeiros movimentos organizados de bairros.

Na década de 80 surge dentro destes movimentos a União das Comunidades da Grande Fortaleza, em cuja frente encontrava-se a liderança da professora Maria Luiza Fontenele, que se tornou deputada estadual e depois foi eleita prefeita. Surge depois, como dissidência e já liderada por integrantes do PC do B, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, que tinha à frente uma das lideranças do movimento de bairros, Inácio Arruda, hoje deputado federal (CEARAH Periferia, 2002).

Em seguida neste capítulo abordam-se como estes processos ocorreram e como eles vão influenciar a história recente da cidade.

- A cidade e alguns de seus indicadores

Como mostram os quadros a seguir, Fortaleza atualmente conta com 2.256.235 habitantes. Na sua pirâmide populacional, conforme se pode observar, embora esta seja ainda uma pirâmide, o que caracteriza populações jovens, já existe uma redução da população de zero a 9 anos, indicando uma redução da natalidade e projetando para o futuro um aumento da população de idosos.

Em relação aos níveis de alfabetização, por exemplo, no período entre 1991 e 2000 houve uma melhora nos índices de população alfabetizada em todas as faixas etárias.

Quanto aos indicadores sanitários, consoante os quadros a seguir, 87,2 % da população da cidade é abastecida com a rede geral de água e 43,5 % está ligada à rede geral de esgoto ou pluvial, enquanto 50,1% está servida com fossa séptica ou fossa rudimentar. Já em relação ao destino do lixo, 95,0 % da população faz uso da coleta sistemática.

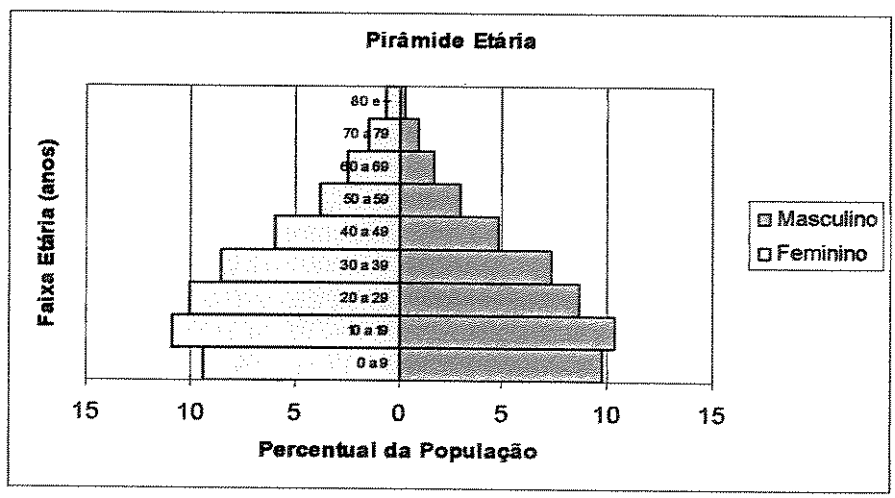


Gráfico 15- Pirâmide etária – Fortaleza - 2003

Fonte: Caderno dos Municípios, Secretaria Executiva/Ministério da Saúde.

Tabela 1- População residente por faixa etária e sexo – Fortaleza – 2003

FAIXA ETÁRIA	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
Menor 1	21.721	20.465	42.186
1 a 4	87.834	85.344	173.178
5 a 9	110.254	106.875	217.129
10 a 14	115.107	115.776	230.883
15 a 19	118.487	129.953	248.440
20 a 29	195.486	226.638	422.124
30 a 39	164.970	193.210	358.180
40 a 49	108.575	134.082	242.657
50 a 59	67.067	85.567	152.634
60 a 69	38.222	54.924	93.146
70 a 79	20.865	33.125	53.990
80 e +	7.394	14.294	21.688
Ignorada	-	-	-
Total	1.055.982	1.200.253	2.256.235

Fonte: IBGE, Censos e Estimativas.

Tabela 2- Proporção da população residente alfabetizada por faixa etária – Fortaleza – 1991 e 2000

FAIXA ETÁRIA	1991	2000
5 a 9	43,5	51,9
10 a 14	85,3	93,6
15 a 19	89,9	96,1
20 a 49	85,7	91,0
50 e +	9,5	76,1
Total	78,5	85,4

Fonte: IBGE/Censos.

Tabela 3- Proporção de moradores por tipo de abastecimento de água – Fortaleza – 1991 e 2000

ABASTECIMENTO DE ÁGUA	1991	2000
Rede geral	77,7	87,2
Poço ou nascente (na propriedade)	13,1	9,5
Outra forma	9,2	3,3

Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Tabela 4- Proporção de moradores por tipo de instalação sanitária – Fortaleza – 1991 e 2000

INSTALAÇÃO SANITÁRIA	1991	2000
Rede geral de esgoto ou pluvial	12,7	43,5
Fossa séptica	26,4	19,2
Fossa rudimendar	49,6	30,9
Vala	0,8	1,2
Rio, lago ou mar	-	1,4
Outro escoadouro	0,6	0,8
Não sabe o tipo de escoadouro	1,0	-
Não tem instalação sanitária	8,9	3,2

Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Tabela 5- Proporção de moradores por tipo de destino de lixo – Fortaleza – 1991 e 2000

COLETA DE LIXO	1991	2000
Coletado	84,6	95,0
Queimado (na propriedade)	2,4	0,6
Enterrado (na propriedade)	1,1	0,2
Jogado	11,7	4,1
Outro destino	0,2	0,1

Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Sobre os equipamentos de saúde, a cidade conta atualmente com 385 Unidades de Saúde Básicas e Especializadas, discriminadas no quadro a seguir. Já em relação ao número de hospitais e leitos, tem 59 hospitais, com um total de 6.317 leitos.

Tabela 6- Número e proporção de unidades por tipo de unidade – Fortaleza – Dez/2002

TIPO DE UNIDADE	UNIDADES	%
Posto de Saúde	1	0,3
Centro de Saúde	69	17,9
Policlínica	14	3,6
Ambulatório de Unidade Hospitalar Geral	34	8,8
Ambulatório de Unidade Hospitalar Especializada	21	5,5
Unidade Mista	-	-
Pronto-Socorro Geral	-	-
Pronto-Socorro Especializado	5	1,3
Consultório	57	14,8
Unidade Móvel Fluvial/Marítima	-	-
Clínica Especializada	69	17,9
Centro/Núcleo de Atenção Psicossocial	3	0,8
Centro/Núcleo de Reabilitação	-	-
Outros Serviços Auxiliares de Diagnose e Terapia	73	19,0
Unid. Móvel Terrestre p/Atend. Médico-Odontológico	-	-
Unid.Móvel Terr.Prog.Enfrent.às Emergênc.e Traumas	2	0,5
Farmácia para Dispensação de Medicamentos	1	0,3
Unidade de Saúde da Família	26	6,8
Centro Alta Complexidade em Oncologia III	-	-
Centro Alta Complexidade em Oncologia II	-	-
Unidades de Vigilância Sanitária	6	1,6
Unidades não Especificadas	4	1,0
Outros Códigos	-	-
Total	385	100,0

Fonte: SIA/SUS.

Tabela 7- Leitos hospitalares – Fortaleza – 2003

NATUREZA	HOSPITAIS	LEITOS
Públicos	**11**	**600**
- Federal	1	10
- Estadual	2	119
- Municipal	8	471
Privados	**39**	**3.586**
- Contratados	32	2.554
- Filantrópicos	7	1.032
- Sindicato	-	-
Universitários	**9**	**2.131**
- Ensino	-	-
- Pesquisa	9	2.131
- Privados	-	-
Total	59	6.317
Leitos por 1.000 habitantes: (Dez/2002)		

Fonte: SIH/SUS.

Referentemente à mortalidade proporcional, 6,4 % dos óbitos da cidade são por algumas doenças infecciosas e parasitárias; 33,2% por doenças do aparelho circulatório; 13,6, doenças do aparelho respiratório; 7,0%, algumas afecções originárias no período perinatal; 19,2%, causas externas de morbidade e mortalidade e 20,7%, demais causas definidas. O coeficiente de mortalidade infantil do município para o ano de 2000 foi de 23,3 para mil nascidos vivos.

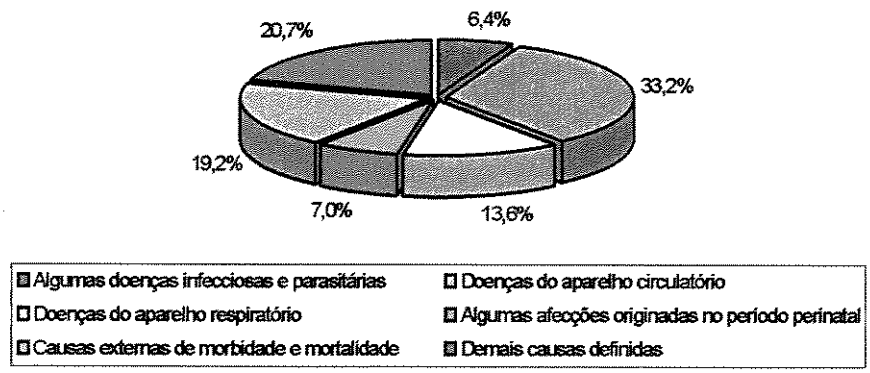


Gráfico 16- Mortalidade proporcional (todas as idades) – Fortaleza - 2003
Fonte: DATASUS/Ministério da Saúde.

3.5.2- História e organização à luz do postulado de coerência

Como referido anteriormente, Testa no Postulado de Coerência afirma a importância dos determinantes históricos na vida de uma organização. Esta pode vivenciar seus processos e a partir de suas variáveis internas ou externas suportar as mudanças e a adaptabilidade ao cotidiano.

Ao analisar o processo ocorrido na Prefeitura Municipal de Fortaleza se enfocará a história política recente priorizando os fatos imbricados entre a Cidade e o Estado do Ceará desde a década de 80. O material empírico coletado na pesquisa refere-se à história e organização de Fortaleza a partir da eleição de 1996 e todo o processo ocorrido em torno da Reforma Administrativa liderada pelo prefeito Juraci Magalhães, iniciado em 1997.

- A História recente

- A eleição da Prefeita Maria Luiza Fontenele em Fortaleza e o ciclo dos coronéis no Ceará

A história recente das três décadas do município de Fortaleza tem sido marcada por um processo rico de debates em torno da sua vida política, alguns fatos registrados na história brasileira e outros que foram relevantes para a história do Ceará.

Foi em Fortaleza que nas primeiras eleições diretas para prefeito das capitais ocorridas no país, após os períodos ditatoriais, o Partido dos Trabalhadores elegeu em 1985 sua primeira prefeita. A administração de Maria Luiza Fontenele, intitulada *Administração Popular*, distinguiu-se por intenso debate no interior das forças de esquerda do Estado e até do país no referente ao que passou a se chamar "modo petista de governar". Este debate coincide também com grandes mudanças no processo de construção do socialismo em escala mundial, uma vez que *neste período se deu a queda do "muro"*.

A falta de acordo sobre como a esquerda deveria administrar as políticas públicas em nível local, e de como a "esquerda socialista" se tornaria governo sem perder a coerência com as suas teses resultou em grandes conflitos internos, culminando com a expulsão da prefeita Maria Luiza do Partido dos Trabalhadores. Este fato marcou profundamente a história da cidade.

Dois fatos mobilizavam a elite política e econômica do Estado. Um era o progressivo distanciamento do então governador Gonzaga Mota dos coronéis que o elegeram no famoso "acordo de Brasília": Cel. Virgílio Távora, Cel. Adauto Bezerra e Cel. César Cals. O outro era a mobilização do empresariado cearense em torno do Centro Industrial do Ceará. Entre estes empresários encontravam-se Tasso Ribeiro Jereissati, Beni Veras, Assis Machado, Sérgio Machado e Amarílio Macedo, entre outros. O CIC assumiu a missão de conscientizar os industriais sobre problemas locais, regionais e nacionais, preparando-os a disputar a liderança política do Estado (FARIAS, 1997; BONFIM, 2002; DIÓGENES, 2002; BARREIRA, 2002)

O desgaste da política dos coronéis decorrente do rompimento do governador com eles e a eleição da prefeita Maria Luiza catalisaram o processo de mudanças na política cearense.

- A eleição do Governador Tasso e o início do ciclo das mudanças

Em meio a este processo, após a eleição da prefeita Maria Luiza Fontenele, no pleito para o governo do Estado do Ceará, em 1986, ascende ao governo um representante do grupo do Centro Industrial do Ceará. É eleito para governador Tasso Jereissati, com o apoio do então governador Gonzaga Mota do PMDB, como legítimo representante do que foi intitulado "movimento das mudanças". É o Ceará fazendo o que já fora feito em escala nacional, a sua "revolução de trinta", pois a eleição para o governo do Estado de um representante do CIC é justamente a eleição de um representante da indústria que passa a substituir economicamente o decadente ciclo do binômio "gado-algodão". Ou seja, selava-se ali o fim do governo dos coronéis, os quais, em última análise, eram os legítimos representantes das forças produtivas do "interior", as forças produtivas rurais do gado-algodão. A vitória de Tasso sobre "os coronéis" inaugurou novo ciclo de poder, cuja pretensão foi inserir o Ceará na modernidade política, econômica e social (FARIAS, 1997; BONFIM, 2002; DIÓGENES, 2002; BARREIRA, 2002).

A eleição de Maria Luiza em Fortaleza também não constitui fato isolado, porquanto representou uma ameaça principalmente para o setor industrial, por estar a sua história de vida associada com os movimentos populares e sindicais que floresceram na cidade, principalmente no rápido processo de urbanização das décadas de 70 e 80.

Logo, com a eleição de Tasso para o governo e o "fracasso" da administração Maria Luiza, restava ao grupo do Centro Industrial do Ceará e do movimento das mudanças a conquista da Prefeitura de Fortaleza.

- A eleição do Prefeito Ciro Gomes e as mudanças em Fortaleza

No pleito municipal de 1988 os candidatos escolhidos, pelo movimento das mudanças para concorrer às eleições em Fortaleza, foram o deputado estadual Ciro Ferreira Gomes e o médico e militante histórico do PMDB Dr. Juraci Magalhães. É uma

eleição acirrada do candidato Ciro, que vence a disputa eleitoral com uma diferença de "cinco mil votos" do candidato Édson Silva, do PDT.

Com o apoio do governo do Estado, que transferiu imediatamente os recursos do governo federal, até então repassados pelo município via governo do Estado, e repassados por este na gestão Maria Luiza, o prefeito Ciro Gomes dispõe de meios para transformar a "cara" de Fortaleza, e apresenta excelente desempenho administrativo. Este feito o credenciou para concorrer às eleições para o governo do Estado, dois anos após sua vitória para prefeito, em 1990 (DIÓGENES, 2002).

Com a ida do prefeito Ciro Gomes para o governo do Estado assume a Prefeitura de Fortaleza o vice Juraci Magalhães. O prefeito Juraci dá continuidade à administração iniciada por Ciro Gomes. Nas eleições de 1992, já rompido com o governador Ciro Gomes, que sai do PMDB e vai fundar o PSDB, Juraci elege seu sucessor pelo PMDB, o então secretário de finanças, Antônio Cambraia.

- *Ciro Governador e Juraci Prefeito: reafirmação do ciclo das mudanças no Estado e início de novo ciclo em Fortaleza*

A administração do então sucessor de Juraci Magalhães dá continuidade às obras iniciadas na sua gestão. Abriga dentro do governo municipal todos os integrantes do PMDB rompidos e descontentes com o governo do Estado. A Prefeitura de Fortaleza do ponto de vista político passa a ser a ponta de lança do PMDB no enfrentamento com o PSDB de Ciro e Tasso.

Não é por acaso que nas eleições para governador do Estado em 1994, na sucessão do governador Ciro (que naquele momento ocupava o cargo de Ministro da Fazenda do Presidente Itamar Franco) concorreram o ex-governador Tasso e o ex-prefeito de Fortaleza Juraci Magalhães. Tasso foi eleito com 43,8% dos votos (FARIAS, 1997).

Nas eleições municipais de 1996, quando da sucessão do prefeito Antônio Cambraia, o ex-prefeito Juraci Magalhães se candidata e é eleito prefeito de Fortaleza. Ganha, em primeiro turno, derrotando a candidata do PSDB, advogada Socorro França. Juraci Magalhães agora passa a administrar a cidade de Fortaleza pela segunda vez, firmando definitivamente o grupo do PMDB à frente da vida política da capital cearense.

- O Prefeito Juraci e a reforma de 1997

Na eleição municipal de 1996, o candidato Juraci Magalhães é eleito e passa a administrar a cidade de Fortaleza pela segunda vez, antecedido por Antônio Cambraia, seu correligionário no PMDB, ou seja, o grupo político do Juraci estava completando a terceira gestão consecutiva.

Para o Prefeito eleito, o Projeto de Reforma Administrativa do Município já era uma meta a ser alcançada. Mas isto só foi possível em 1997, após sua eleição. Nas entrevistas de dois importantes colaboradores e atores na reforma de 1997 fica evidente a intencionalidade do Prefeito de construir novo modelo organizacional na cidade, com ênfase na descentralização e na intersetorialidade:

> *A Prefeitura de Fortaleza a partir da primeira administração do prefeito Juraci Magalhães, que iniciou em 1990, ela sentiu logo no primeiro momento que precisava tomar posicionamento sobre duas coisas importantes: aproximar a administração dos seus públicos alvos, e aí, neste caso, só teria uma forma de fazer isso, que seria descentralizando as ações administrativas e, num segundo momento, fazer uma complementação dessa descentralização com uma descentralização política. (Floriano)*

> *Na verdade, no final da administração do Cambraia, o prefeito Juraci sabendo que ele era candidato, levantou grandes cidades, no Brasil, no mundo como um todo que teriam sofrido uma reforma em termo de regionalização e também intersetorialidade. Então, os exemplos, cidade de Paris, México, a reforma que já tinha acontecido em São Paulo, a regionalização e, em cima disso, montou-se um grupo do qual fiz parte na transição do governo para restituir a reforma da Prefeitura de Fortaleza. (Grifo do autor) (Ferreira)*

Na entrevista, o prefeito Juraci Magalhães relembra os fatos que antecederam a reforma e os contatos mantidos com outras cidades que vinham desenvolvendo experiências inovadoras na gestão municipal:

> *Primeiro como foi que eu entendi a história.Em 1991 eu fazia parte da Frente Nacional de Prefeitos e a prefeita Erundina, de São Paulo, era a presidente. Naquela época, eu e a Prefeita já tínhamos um consenso que a forma como as nossas prefeituras eram administradas não correspondia à realidade. Aí fui ver como era a organização de algumas cidades européias. Eu examinei mais de perto Munique e Paris. (Grifo do autor) (Franklin)*

Com a decisão de fazer diferente em sua nova administração, o prefeito Juraci Magalhães partiu para a elaboração do seu projeto administrativo. Um de seus assessores, na época, e que havia trabalhado na reforma do Estado do Ceará, quando este foi apoiado pela Fundação de Desenvolvimento da Administração Pública de São Paulo, sugeriu a contratação desta fundação para conduzir a proposta de projeto de gestão para Fortaleza. O Prefeito de pronto acatou a sugestão, e em novembro de 1996 iniciaram-se os trabalhos para serem postos em prática no início do governo em 1997.

> *Naquela ocasião a gente pensou em algumas instituições como a FUNDAP que tinha feito a Reforma Administrativa do primeiro governo do Tasso. (Ferreira)*

> *Eu trabalhei em Fortaleza no projeto da Secretaria da Saúde do Estado quando do Governo Tasso Jereissati. Fiquei mais de um ano. Foi um projeto muito interessante.Nesse tempo eu conheço o Petrônio.Ele, então, me recupera dessa época, já na Prefeitura como assessor do prefeito Juraci. (Francisco)*

À luz do exposto, um aspecto que chama a atenção em relação à FUNDAP são as contradições presentes nas falas dos entrevistados, do grupo focal e no DSC da mídia escrita de Fortaleza. É muito comum encontrar uma relação da contratação da FUNDAP com o fato desta ter assessorado a Prefeitura de São Paulo na implantação do seu projeto de descentralização.

Em 1997 nós já conhecíamos um projeto que tinha sido discutido na Prefeitura de São Paulo. Eu participei dessa discussão como Secretário de Administração do município de Fortaleza. Vimos que esse projeto, ele poderia ser bem aproveitado pela Prefeitura de Fortaleza. A prefeita Luiza Erundina, na época, não teve força junto à Câmara para aprovar a mudança. Era uma mudança administrativa. O projeto ficou sem implementação. Nós trouxemos o mesmo instituto de São Paulo que trabalhou no projeto, para vir a Fortaleza e tentar fazer uma adaptação daquilo que se buscava implementar na cidade de São Paulo. A FUNDAP veio aqui e foram feitos alguns levantamentos, eu diria um diagnóstico da Prefeitura de Fortaleza. (Floriano)

Foi um modelo da Prefeitura de São Paulo administrada pelo PT. Eles fizeram algumas adaptações e trouxeram um grupo elitizado que lá decidiram. (GFF)

Esta afirmação parece ter sido muito mais um artifício utilizado pelos atores ligados ao Prefeito para facilitar a tramitação do projeto na Câmara, uma vez que a oposição mais sistemática na Câmara de Fortaleza era composta por vereadores do PT, PSB e PC do B, partidos que apoiaram a prefeita Erundina. Esta situação torna-se visível, no DSC, por exemplo, quando no debate do projeto na Câmara chega-se a enumerar as diferenças entre os dois projetos.

Sobre a posição da bancada de vereadores do PT em relação à Reforma Administrativa de Juraci Magalhães, Nelson Martins esclarece que a postura do partido nunca foi de intransigência. O petista reconhece que há fortes identidades entre a reforma proposta por Luiza Erundina, em São Paulo, e a apresentada pelo Prefeito de Fortaleza, mas considera que algumas diferenças fundamentais inviabilizaram um possível apoio da bancada petista ao projeto. Na capital paulista, foi proposta até uma Secretaria Especial somente para tratar da Reforma Administrativa, tamanho o impacto que teria sobre o cotidiano da Prefeitura, os servidores e a população. Segundo o vereador, a proposta de Luiza Erundina previa também a autonomia orçamentária das subprefeituras, que aqui ganharam o nome de Secretarias Executivas Regionais. Outra diferença, afirma, é que Juraci não valorizou a formação dos conselhos populares junto a estas subprefeituras. Nelson reclama ainda que os "atores" que vão executar a reforma em seu dia-a-dia não participaram de nenhuma etapa do planejamento do projeto. Ressaltou também o curtíssimo tempo de discussão e a intransigência do Prefeito e da bancada governista para viabilizar, por exemplo, as emendas que previam a participação popular. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

- A Implementação da Reforma de 1997

Na pesquisa foi encontrado vasto material documental sobre o processo de elaboração do Projeto da Reforma Administrativa de Fortaleza. A FUNDAP produziu amplo relatório sobre toda a consultoria. A Prefeitura Municipal editou duas cartilhas explicando a reforma, uma para a população e outra dirigida aos funcionários.

Na cartilha destinada à população, consta: a) uma declaração do Prefeito; b) um item sobre o que é a reforma; c) um espaço destinado a explicar o que é intersetorialidade e descentralização; d) uma análise de comparação da organização da Prefeitura antes e depois da reforma; e) uma explicação sobre as Secretarias Executivas Regionais e os serviços que seriam prestados por elas após a reforma; f) tira-dúvida; g) a nominação dos gestores da cidade.

Na cartilha destinada aos servidores consta: a) uma declaração do Prefeito; b) a explicação sobre a Reforma Administrativa; c) a nova organização municipal; d) o papel do servidor; e) a filosofia da reforma; f) um espaço destinado a explicar como seria feita a relotação dos servidores; g) treinamento e qualificação; h) como informar-se sobre a reforma; i) tira-dúvida; j) nominação dos novos gestores.

Na análise documental, no respeitante ao Projeto da Reforma de Fortaleza, pode-se observar a forma como a Prefeitura procurou destacar na sua ação comunicativa pontos importantes do novo desenho organizacional da gestão municipal, tais como:

1. A criação de três secretarias com a função de apoiar técnica e administrativamente a *gestão setorial*: Secretaria de Ação Governamental, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.
2. A criação de seis Secretarias Executivas Regionais, cada uma formada "por bairros que além de vizinhos são também semelhantes em termos de necessidades e problemas". A elas cabia executar as ações da Prefeitura nos bairros, funcionando como "*miniprefeituras*" (Grifo do autor).
3. A criação de Comissões Técnicas Intersetoriais que tinham a função de coordenar o trabalho entre os setores e as secretarias.

Outra questão evidenciada é a ênfase na análise comparativa da situação organizacional da Prefeitura antes e depois da reforma, evidenciando sempre que a estrutura anterior era "centralizada, com relação ao poder de decisão e setorizada em termos de competências e responsabilidades dos órgãos e agentes públicos".

A ênfase em relação à pós-reforma organizacional ocorreu no sentido de que uma secretaria nos moldes tradicionais agrupa muitas outras, enquanto nas SERs o cidadão dispõe de mais espaço para ser atendido, pois na sua região de moradia haveria uma miniprefeitura à "sua disposição 24 horas por dia".

Outro ponto a ser evidenciado nos documentos são as competências das SERs:

1. Formular diretrizes e indicar prioridades;

2. Gerenciar *programas intersetoriais* com ações de saúde, educação, cultura, lazer, trabalho e outras;

3. Elaborar projetos para as políticas intersetoriais;

4. Identificar problemas de cada região;

5. Estabelecer novas práticas e posturas administrativas para melhorar os serviços;

6. Localizar grupos em risco de vida, saúde e bem-estar;

7. Prestar serviços nas áreas social e territorial e do meio ambiente.

Além da ênfase nas competências, foram amplamente divulgados, no processo de ações comunicativas da nova organização da cidade, quais seriam os serviços prestados pelas SERs:

1. Proporcionar condições para melhoria da qualidade de vida da população da região sob sua gestão, prestando serviços municipais e identificando e articulando o atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais;

BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO
UNICAMP

2. Planejar, coordenar, executar e avaliar ações articuladas de controle urbano, meio ambiente, transporte, obras e limpeza urbana e implantar atividades que articulem ações intersetoriais de promoção de emprego, renda e habitação, com vistas a atender às necessidades da população de sua área de abrangência, integrando atividades de abastecimento, educação, saúde, ação social, cultura, esporte e lazer.

- O Desenho Organizacional da Reforma de 1997

O desenho organizacional da Prefeitura Municipal de Fortaleza produzido a partir da reforma de 1997 reflete a redefinição na sua estrutura básica. A organização reafirma seu estrutura-meio: o Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município (COPAM), órgão colegiado, criado pela Lei nº 6.791, de 19/9/1990; a Procuradoria Geral do Município e o Gabinete do Prefeito; reordenando as estruturas-fins, com a fusão de secretarias, criando a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e Secretaria de Ação Governamental; e na perspectiva da regionalização instalando as Secretarias Executivas Regionais. Esta nova estrutura, porém, reafirma as Secretarias de Administração e de Finanças, todas estas, com exceção do COPAM, consideradas como órgãos da administração direta. No âmbito da administração indireta encontram-se as Fundações, Institutos, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Este desenho deixa claro que a estrutura de poder estabelecida na reforma constrói dentro da organização administrativa da cidade três blocos de poder que a partir de 1997 se estabelecem induzidos pelos conceitos adotados. Um bloco é formado pelas estruturas localizadas no Gabinete do Prefeito com forte conteúdo de natureza política. Um outro bloco é dos três sistemas, o Social, o Territorial e Ambiental e o de Gestão. Estes formam as grandes secretarias (SMDS, SMDT e SAG) com uma função de planejamento e assessoramento às estruturas executoras. O terceiro bloco é formado pelas Secretarias Executivas Regionais, que passam a ter função executora a partir do processo de descentralização.

Uma das estruturas valorizadas para articular de forma colegiada estes três blocos foi o COPAM. Este passou a ser composto pelos seguintes membros: a) Chefe de Gabinete do Prefeito e Secretários Municipais da SAG, SEFIN, SAM, SMDT, SMDS, das SER, e Procurador Geral do Município; b) Presidentes das Autarquias: Instituto de Planejamento do Município, Instituto Dr. José Frota, Instituto de Previdência do Município, Instituto de Pesos e Medidas de Fortaleza e Superintendência Municipal de Obras e Viação; e, ainda, c) Presidentes da Fundação para o Desenvolvimento Turístico de Fortaleza, Fundação Cultural de Fortaleza, Fundação de Desenvolvimento Pessoal, Fundação da Criança da Cidade, Fundação Municipal de Profissionalização, de Geração de Emprego e Renda e de Difusão Tecnológica.

O COPAM, após a reforma, passou a ter, entre outras, as seguintes competências: a) estabelecer diretrizes para elaboração da programação orçamentária do município de Fortaleza; b) compatibilizar e aprovar o planejamento municipal; c) acompanhar a execução orçamentária por meio da Secretaria Municipal de Ação Governamental; d) avaliar o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município; e) aprovar normas e diretrizes referentes à implantação das políticas sociais.

É possível perceber a partir da composição e das competências atribuídas ao Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município que a ele coube uma tarefa indispensável de articulação intersetorial e com um peso político importante, pois a sua secretaria ficaria a cargo do Gabinete do Prefeito.

A reforma manteve a Procuradoria Geral do Município como um órgão auxiliar direto do Executivo. A ela, como instituição permanente, essencial ao exercício das funções administrativas, judiciais e extrajudiciais do município, foi atribuída a responsabilidade, em toda sua plenitude, pela defesa de seus interesses em juízo e fora dele, bem como pelas suas atividades de consultoria jurídica, à exceção de suas autarquias, sob a égide dos princípios da legalidade e da indisponibilidade dos interesses públicos.

A Secretaria de Ação Governamental foi criada com o objetivo de formular diretrizes gerais e indicar prioridades que deveriam nortear as ações de governo bem como apoiar o COPAM na execução de suas tarefas e na articulação, consolidação e acompanhamento do planejamento e orçamento municipal. A ela também coube estabelecer as

relações internas e externas do governo municipal com a população, responder pelas diretrizes administrativas, pelo orçamento municipal, pela articulação política junto dos governos estadual e federal, pela promoção de encontros com órgãos municipais e representações civis e pela comunicação da Prefeitura. A esta secretaria estava vinculado o Instituto de Planejamento Municipal.

O papel de orientar, normatizar e coordenar a administração dos sistemas de pessoal, de material, patrimônio e de comunicações administrativas foi delegado para a Secretaria de Administração Municipal. Sua ação dirigiu-se às secretarias e órgãos da administração indireta da Prefeitura. Vincularam-se a ela a FUNDESP, o IPM e a Guarda Municipal.

Por outro lado, para promover a arrecadação dos recursos financeiros necessários à gestão pública, normatizar, orientar e coordenar o sistema de administração dos recursos financeiros nas secretarias e órgãos da Prefeitura, manteve-se a estrutura anterior da Secretaria Municipal de Finanças.

As Secretarias Executivas Regionais, em número de seis, representam a divisão da cidade em seis regiões administrativas, criando assim secretarias executoras. Tais secretarias tiveram como objetivo proporcionar condições para melhoria de vida da população da região sob sua gestão, prestando os serviços municipais, identificando e articulando o atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais. Em outro momento será apresentado o modelo de organização das Secretarias Regionais.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foi criada no processo de Reforma Administrativa objetivando uma megaarticulação intersetorial de toda área social do município. A ela foi atribuída a responsabilidade de proporcionar condições para melhoria da qualidade de vida da população da cidade. Compete-lhe responder pelo planejamento e articulação intersetorial das políticas de promoção e recuperação das condições de emprego e renda, educação, saúde, abastecimento, habitação, cultura, esporte, lazer e ação social. Seu foco de atuação volta-se para os grupos populacionais: crianças e adolescentes, famílias e trabalhadores. Para isto, a ela estão vinculados os seguintes órgãos: IJF, FCF, FUNCI e PROFITEC.

Para garantir a megaarticulação intersetorial na área territorial e de meio ambiente foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, cuja finalidade é proporcionar meios para a melhoria das condições de vida da população da cidade, responsabilizando-se, por sua vez, pelo planejamento e articulação das políticas de controle urbano, meio ambiente, transporte, obras viárias, obras municipais e limpeza urbana. Estão a ela vinculados os órgãos: IPEM, CTC, ETTUSA, EMLURB.

Todas as secretarias têm o mesmo nível hierárquico, não há relação de subordinação entre elas, resultando, segundo os idealizadores da proposta, em uma estrutura horizontalizada. Mas as Secretarias de Ação Governamental, de Desenvolvimento Social e de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente não possuem caráter executivo, destacando-se como órgãos que pensam a cidade numa perspectiva mais ampla, a partir do macroespaco, por eles concebido como o alcance a toda a população do território.

Às Secretarias Executivas Regionais, ao atuar no microespaço, ou seja, nas regionais, caberia então o papel executivo das políticas públicas setoriais, que de forma articulada definiriam suas prioridades, estabelecendo metas específicas para cada grupo populacional e prestando os serviços articulados em uma rede de proteção social.

- *O Desenho Organizacional da Secretaria Executiva Regional à Luz da Reforma de 1997*

Tendo como diretrizes a descentralização e a intersetorialidade, a Reforma Administrativa de Fortaleza, em 1997, desenha um novo modelo administrativo em que as Secretarias Executivas Regionais são o centro das relações estabelecidas entre o poder público e o cidadão. Neste sentido, o desenho das Secretarias Regionais evidencia o forte papel executor a elas destinado.

Como órgão de articulação das ações regionais foi criada para cada SER a Comissão Técnica Regional Intersetorial, com a finalidade de garantir gestão da política intersetorialidade no território. A CTRI, presente em cada SER, passou a ser composta pelos seguintes membros: Secretário Executivo Regional; Gerente de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; Gerente de Desenvolvimento Social; Chefe de Equipe de Meio Ambiente e Controle Urbano; Chefe de Equipe de Obras e Serviços Urbanos; Chefe

de Distrito de Saúde; Chefe de Distrito de Educação, Esporte e Lazer; Chefe de Distrito de Habitação e Trabalho; Diretor Regional Administrativo e Financeiro. A critério do secretário, outros membros da equipe técnica da SER poderiam participar das reuniões mensais da CTRI.

A Comissão Técnica Regional Intersetorial tinha as seguintes atribuições:

a) definir políticas intersetoriais de âmbito regional;

b) criar Câmaras Técnicas para subsidiar suas respectivas deliberações, no que diz respeito a questões setoriais e intersetoriais de abrangência regional;

c) opinar quanto aos critérios técnicos de definição para projetos, planos e obras de interesse ou impacto supra-regional;

d) compatibilizar propostas de planejamento e orçamento para a secretaria e acompanhar e avaliar sua execução;

e) avaliar e controlar o desempenho dos servidores;

f) promover programas de treinamento e reciclagem que proporcionem a introdução de novas práticas administrativas que privilegiem a integração da atuação da secretaria.

> *A executiva regional, ela tem que fazer execução. Então ela tem que receber o projeto pronto em todos os segmentos, da infra-estrutura, do meio ambiente, da educação, da saúde, da assistência social, ela tem que receber o projeto pronto, simplesmente, e colocar esse projeto em prática, executar. Naturalmente com acompanhamento de cima. (Floriano)*

Esta visão em relação às Secretarias Executivas Regionais caracterizou um desenho organizacional onde se buscava reproduzir na esfera das regionais as demais estruturas organizacionais das secretarias das áreas social, territorial e de gestão, bem como a estrutura do Gabinete do Prefeito. Na análise documental encontrou-se uma proposta de matriciamento intersetorial entre todas estas estruturas. Mas no decorrer da análise do processo este matriciamento não foi constado como operacionalizado, o que é reafirmado por dois entrevistados.

A intersetorialidade, como se previa aqui, ela faria exatamente o casamento dessas ações que se completam e acompanharia assim como um todo, o que não foi feito, não teve possibilidade de se implementar isso aí. (Floriano)

São seis secretarias, seis prefeituras. Se falava até o seguinte: "vão sair seis prefeitos daqui". Tinha o nome de subprefeitura mas não se gostou da idéia, então chamamos de secretaria. Não lembro quem, mas havia pessoas contra essa idéia de subprefeitura, queriam secretaria. Ficou a idéia de secretaria. (Francisco)

A regional se sentiu que era uma prefeiturinha, começou a querer fazer tudo sozinha. Fazendo tudo sozinha naturalmente ela distorceu a visão macro que teria que se ter em relação ao território do município e ficou prejudicada a ação política da secretaria centralizadora. (Floriano)

O Secretário Regional é o administrador do território. É o executor de planos, programas e projetos que serão demandados aqui e será avaliado por ele, nessa execução de planos, programas e projetos. Nós vivemos em integração. Plano que gera projeto, projeto que gera ação na parte de execução, ação que avalia projeto e projeto que avalia plano na parte de avaliação. (Floriano)

Neste sentido, para guardar coerência entre as estruturas existentes em todo o desenho organizacional, como se pode constatar no organograma da SER, assemelha-se à constituição de uma "prefeiturinha", pois ali ficariam abrigados os "prefeitinhos". O Secretário Executivo da Regional, com o propósito de prestar assessoria direta, criou os cargos de Assessor Técnico, Assessor Jurídico, Assessor de Planejamento e Coordenação Sistêmica e Assessor de Informática, bem como o de Assistente Técnico de Defesa Civil.

No intuito de construir interlocução com as secretarias da área territorial e social foram criadas duas gerências: a) Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; b) Desenvolvimento Social. Para reforçar a idéia de intersetorialidade foram a elas destinadas competências comuns e competências específicas.

À Gerência de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente foram vinculadas duas equipes: Meio Ambiente e Obras e Serviços Urbanos. Já a Gerência de Desenvolvimento Social foi composta por três distritos: Educação, Esporte e Lazer; Saúde; Habitação e Trabalho.

Num mesmo nível hierárquico das gerências foram criadas a Diretoria Regional Administrativo-Financeira e a Central de Atendimento e Protocolo. A esta diretoria ficaram vinculadas a Divisão de Controle da Execução Orçamentária e Financeira, a Divisão de Suprimentos e Controle de Patrimônio e a Divisão de Administração de Pessoal.

- A Câmara e a Reforma

Uma característica evidenciada na reforma de Fortaleza foi a velocidade dada ao processo de sua elaboração e implementação, cuja formulação ocorreu entre a eleição do prefeito Juraci Magalhães e sua posse. Já no dia 3 de janeiro de 1997, numa sexta-feira, o projeto foi enviado à Câmara Municipal para apreciação e aprovação. Esta sessão foi convocada em período extraordinário compreendido entre os dias 7 e 17 de janeiro de 1997. Entretanto, o prazo foi prolongado até o dia 23 de janeiro, por se tratar de projeto polêmico, como mostra o discurso a seguir.

> O Prefeito de Fortaleza, Juraci Magalhães (PMDB) anunciou, ontem, dia 2/1/97, oficialmente, a convocação extraordinária da Câmara Municipal, no período de 7 a 17 deste mês, para votação da Reforma Administrativa do Município. Magalhães conversou no final da tarde de ontem durante quase duas horas com o Presidente da Câmara, Acilon Gonçalves (PMDB), para discutir a convocação do poder. De acordo com o Regimento Interno, os vereadores não têm direito a remuneração pelo período extra. Magalhães tem pressa na votação da Reforma Administrativa para adotar ações que exigem uma nova estrutura de secretariado. A reforma mexe com o primeiro escalão - criação de seis secretarias regionais que serão responsáveis pelas administrações regionais, e três sistemas, que englobarão ações do governo em várias áreas de atuação da Prefeitura. [...] Após o encontro com o Presidente da Câmara, Acilon Gonçalves, Juraci Magalhães se reuniu com um grupo de vereadores que o apóia. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Logo após o recebimento do projeto do Poder Executivo, a Câmara Municipal de Fortaleza criou uma comissão especial formada por sete vereadores para dar um parecer sobre o projeto. Conforme observado, anteriormente, ao se proceder ao levantamento de matérias publicadas na mídia escrita local, este período que compreende a análise e votação do Projeto da Reforma de Fortaleza foi muito rico em debates e enfrentamentos acerca do modo de administrar a cidade.

Os debates em torno do projeto foram de várias ordens e envolveram os mais variados atores. Neles tiveram um papel de destaque os servidores pela grande capacidade de mobilização. É visível, também, a divisão da composição da Câmara em três bancadas. Uma delas de vereadores do PMDB, aliados ao Prefeito. A outra de vereadores do PSDB, liderada pela vereadora Patrícia Gomes, e por último, uma bancada considerada mais à esquerda, liderada pelo PT, PC do B e PSB.

Vários pontos polêmicos podem ser destacados na análise do DSC. Como se pode verificar, o Projeto de Reforma Administrativa recebeu críticas não somente pelo seu conteúdo, mas também pela forma como foi politicamente conduzido na Câmara Municipal, junto aos servidores e até mesmo com a fundação assessora:

- Polêmica em torno da contratação da FUNDAP:

O Presidente da Câmara Municipal, Acilon Gonçalves (PMDB), assegurou votação do requerimento que cobra o valor do contrato firmado com a FUNDAP. A empresa elaborou o Projeto da Reforma Administrativa proposto por Juraci Magalhães. O Prefeito (PMDB) sofreu mais uma derrota na Câmara Municipal de Fortaleza. Os vereadores aprovaram, por dezenove votos a doze, requerimento verbal de autoria do vereador Sérgio Novaes (PSB) cobrando da Prefeitura informações sobre o valor do contrato firmado com a Fundação de Desenvolvimento Administrativo, de São Paulo. Sérgio Novaes quer saber também detalhes sobre o conteúdo do contrato e as condições em que a FUNDAP deve acompanhar a fase de implementação da reforma. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

- Polêmica em torno do prazo para análise e votação:

Os vereadores de oposição alegaram que havia pouco tempo para uma discussão mais aprofundada sobre a Reforma Administrativa, apresentando no dia 19 de janeiro de 1997 um requerimento à presidência da Mesa Diretora da Câmara pedindo o adiamento para apreciação da matéria do Projeto de Reforma Administrativa para o início do período ordinário da Câmara a se iniciar no dia de 15 de fevereiro.

O Presidente da Mesa Diretora da Câmara, Acilon Gonçalves (PMDB), garantiu, ontem, que a reforma só será votada após um amplo debate com os representantes dos servidores do município. Votaram favoráveis ao parecer o relator,os vereadores Carlos Mesquita (PMDB) e Ivá Monteiro (PSC). Willame Correia (PSD) não esteve presente à reunião. Os três integrantes da oposição, Patrícia Gomes (PSDB), Luiziane Lins (PT) e Sérgio Novaes (PSB), votaram contra o parecer por entender que existem elementos de inconstitucionalidade na mensagem.

A Comissão Especial que avalia a Reforma Administrativa da Prefeitura de Fortaleza decidiu prorrogar até o meio dia de amanhã, dia 16/1/97, o prazo para recebimento de emendas. Com isso, a matéria estará em primeira votação somente na próxima segunda-feira, 20. Há expectativa para mais de 100 emendas.

Apenas seis dos 41 vereadores participaram ontem de um debate sobre a Reforma Administrativa da Prefeitura. O curioso é que todos admitem que é preciso haver mais debates sobre o tema. Foi a discussão mais esvaziada de todas.

A discussão da reforma na próxima semana, ela começa a tramitar no plenário da Câmara Municipal. A oposição ainda trabalha para que o Prefeito retire a mensagem, que já recebeu 88 emendas. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

O período de convocação extraordinária é insuficiente para que os vereadores, servidores públicos e a população sejam esclarecidos sobre o assunto, o que torna impossível uma votação criteriosa.

O tucano Cid Marconi afirma que aprovar a reforma sem uma ampla discussão é assinar carta em branco para o Prefeito fazer o que bem entender na Prefeitura. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Após o envio do projeto para ser apreciado na Câmara Municipal, inicia-se uma jornada para aprovação e adiamento, tornando mais clara a relação de um poder político em busca de acúmulo de forças e mobilização.

- Polêmica em torno da proposta da criação de novas secretarias e novos órgãos municipais:

Concomitantemente ao seu trâmite na comissão criada na Câmara Municipal, o Projeto de Reforma Administrativa foi recebendo várias críticas, destacando-se, entre elas: a criação das Secretarias Executivas Regionais, que abririam espaço para clientelismo; a falta de um mecanismo bem definido sobre a participação popular; a inconstitucionalidade da extinção das Secretarias de Educação, de Saúde e Ação Social, e, principalmente, o curto período de tempo para apreciação da matéria, o que impediria assim, segundo a oposição, a participação de entidades representativas da sociedade e dos servidores públicos.

Nada econômico nas palavras, o Procurador-Geral do Estado, Djalma Pinto, avalia que a Reforma Administrativa do Prefeito Juraci Magalhães (PMDB) está na "contramão da história". Djalma entende que Juraci foi infeliz ao extinguir as pastas da Educação e da Saúde. Com o início do ano letivo, a reforma passará pelo teste inicial se conseguir manter o índice de 14% de vagas na rede escolar bancadas pela Prefeitura.

Gonçalves demonstra preocupação com a extinção das Secretarias de Saúde e de Educação e acha que a criação de departamentos para essas duas áreas pode gerar dificuldades para o município captar recursos.

O Prefeito está criando nove secretarias enquanto a Prefeitura tem apenas sete. Eu já fui prefeito e acho absolutamente incompreensível esta matéria. Ele traz duas violências: primeiro extingue a Secretaria de Educação e a outra faz o mesmo com a Secretaria de Saúde. São violências que faria de Fortaleza o único espaço institucional do Brasil que não teria um órgão autônomo, em nível de secretaria, para cuidar de educação e saúde. Isso é aberração política e técnica.

Sem contar que seria um obstáculo grave ao fluxo de transferência de repasses. Olha, o maior recurso vinculado para a cidade é o SUS que chega via Secretaria de Saúde. Como é que fica isso com o órgão extinto? E tem mais, a administração vai gastar mais porque essa nova forma de estrutura aumenta a despesa.

A vereadora avalia que a matéria tem vício de inconstitucionalidade. O projeto fere dispositivos da Lei Orgânica do Município, principalmente os artigos das Leis nº 247 e 251 que regulam no âmbito municipal o gerenciamento do SUS.

Também começa a polêmica em torno da extinção da Secretaria de Educação de Fortaleza. Para Naspolini, Juraci quer transformar o responsável pela educação municipal num membro do segundo escalão.

Começou o tiroteio contra a Reforma Administrativa. O alvo do Cambeba será a mudança na Secretaria de Educação, que terá status de um departamento. Segundo o governo, a Prefeitura é responsável por apenas 16% da educação da capital e ainda pretende diminuir mais sua cota. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Mas as críticas não se restringiram à extinção apenas das Secretarias de Educação e de Saúde, como também de alguns órgãos municipais.

Os vereadores de oposição criticaram a proposta e apontam falhas no projeto do Poder Executivo. O excesso de decretos para regulamentar atribuição de órgãos e secretarias é um dos pontos que mais geraram questionamentos entre os vereadores. O futuro dos servidores dos órgãos que deverão ser extintos é outro ponto de discordância. O líder do PC do B, Francisco Lopes, questiona a legalidade da extinção do Frigorífico Industrial de Fortaleza por ser uma empresa de economia mista - participação do serviço público e da iniciativa privada. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

- Polêmicas em torno da situação funcional dos servidores municipais:

O projeto também sofreu críticas não somente dos vereadores, mas também dos servidores públicos. Essas atitudes foram evidenciadas nas inúmeras manifestações no DSC e nos depoimentos colhidos no grupo focal. Eis uma delas:

> *Eu, como servidor, já me sinto lesado em alguma coisa, porque a Prefeitura ultimamente não dá nada pra ninguém, pelo contrário, ela está pra tirar. Não estou falando como sindicalista, estou falando como servidor, ela está pra tirar um pouco dos direitos que nós ainda temos. (GFF)*

O debate de ontem, dia 8/1/97, sobre o Projeto da Reforma Administrativa proposto pela Prefeitura de Fortaleza transcorreu em clima de tensão na Câmara dos Dirigentes Lojistas. Na tentativa de explicar os pontos do projeto aos servidores, vereadores e secretários municipais, o sociólogo Luciano Prates Junqueira, consultor em administração pública e responsável pelo projeto, argumentou que a reforma propõe mudanças, mas não promove o desemprego. Um grupo formado por membros da comissão especial, responsável pelo estudo e parecer ao projeto, exigiu que o projeto fosse votado somente depois do dia 15 de fevereiro, quando então começa o período normal das atividades na Câmara.

Ontem, dia 19/1/97 os servidores públicos municipais ameaçaram entrar em greve caso a Câmara aprove a Reforma Administrativa. Eles ameaçam deflagrar greve geral, caso as mudanças determinem demissões de pessoal. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Durante todo o debate na Câmara de Fortaleza, a polêmica em torno do tempo que a matéria teve para tramitar esteve sempre presente. Além dos vereadores, os funcionários da Prefeitura e dos órgãos extintos e, principalmente, os funcionários das secretarias que seriam unificadas e técnicos das universidades entraram no debate, conforme pode ser observado no DSC. Houve um momento em que foi feito um pedido de adiamento da votação do projeto, quando além dos vereadores de oposição os servidores conseguiram uma audiência pública na Câmara objetivando a suspensão da votação do Projeto de Reforma Administrativa.

> *[...] a grande preocupação da oposição era que esses servidores poderiam ser demitidos depois, por trás da reforma existia alguma intenção de demitir um número significativo de servidores, na realidade, ela tinha a compreensão que a descentralização seria bom para o cidadão. (Ferreira)*

Provocada por Luizianne Lins (PT), a oposição vai apresentar hoje um requerimento pedindo o adiamento da votação da reforma de Juraci para o início do período legislativo, em 15 de fevereiro de 1997. Também o Presidente da Câmara de Vereadores, Acilon Gonçalves (PMDB), afirmou que os requerimentos pedindo o adiamento da votação do Projeto de Reforma Administrativa serão apreciados pelo plenário quando a mensagem entrar em votação. O regimento interno da Câmara determina que só após a discussão da mensagem do Prefeito é que os requerimentos serão examinados.

O vereador Chico Lopes quer uma audiência pública amanhã entre os vereadores e representantes dos sindicatos dos servidores municipais. Lopes considera inaceitável a reforma ser discutida sem a presença dos servidores.

Representantes do cerca de 20 mil servidores do município pediram ao prefeito Juraci Magalhães a suspensão da votação do Projeto de Reforma Administrativa pela Câmara de Vereadores. Eles querem que a matéria seja votada no período normal de trabalho a partir de 15 de fevereiro, depois de passar por uma ampla discussão com os servidores e a população. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Em relação à criação da Secretaria de Desenvolvimento Social a partir da unificação das Secretarias de Educação, Saúde, Ação Social, Habitação, Cultura Esporte e Lazer, pode-se observar o posicionamento de técnico da Universidade Federal do Ceará.

> A Reforma Administrativa da Prefeitura de Fortaleza representa o verdadeiro desmonte da administração municipal, caso seja implementada sem os ajustes reivindicados pelos diversos segmentos atingidos com as mudanças. A constatação é do diretor da Faculdade de Educação da UFC, Ozir Tesser, que participou ontem do debate promovido pela Câmara Municipal de Fortaleza sobre a extinção das Secretarias de Educação e Saúde. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Em relação ao tempo, motivo de grandes debates em torno da matéria, na Câmara, o máximo conseguido pela oposição e pelos servidores foi um adiamento do período extraordinário, pois este, marcado para o dia 14 de janeiro de 1997, foi prorrogado por mais 15 dias. A partir daí, a Prefeitura solicita o regime de urgência para a tramitação e aprovação da matéria.

> Os requerimentos pedindo o adiamento da votação do Projeto de Reforma Administrativa serão apreciados pelo plenário quando a mensagem entrar em votação. O regimento interno da Câmara determina que só após a discussão da mensagem do Prefeito é que os requerimentos serão examinados.
> O prefeito Juraci Magalhães é taxativo de que os vereadores devem ter lido o Regimento Interno da Câmara e a Lei Orgânica dos Municípios. Eles sabem que não têm condição de proceder dessa maneira (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Por outro lado, conforme pode ser observado no DSC, o prefeito Juraci Magalhães, seus assessores e a sua base aliada na Câmara assumem uma postura ofensiva em relação à necessidade de rápida aprovação do Projeto de Reforma Administrativa.

Como era de se esperar, o momento da votação do Projeto de Reforma Administrativa de Fortaleza na Câmara ocorreu sob grande tensão. Os vereadores ligados ao Prefeito conseguiram aprovar o projeto em bloco, deixando as emendas para depois. A animosidade chegou a tal ponto que os vereadores da oposição se retiraram do plenário na hora da votação. Este fato deu uma vitória larga para aprovação do projeto e pode ser ilustrado pela pesquisa na análise de depoimento e do DSC, como mostrado a seguir.

O Prefeito não acatou o pedido dos vereadores de oposição que defendem o adiamento da votação do Projeto de Reforma Administrativa para depois de 15 de fevereiro. Assim, o início da votação está marcado para a próxima segunda-feira, a partir das 9 horas. Durante cerca de uma hora os parlamentares estiveram reunidos com o Prefeito em seu gabinete, no Paço Municipal, quando tentaram convencê-lo da necessidade do adiamento. Ele acredita que o Projeto de Reforma Administrativa será apreciado pela Câmara Municipal até o término do período de convocação extraordinária, no próximo dia 17. Afirma ainda que está confiante na aprovação. Apenas estamos mudando a estrutura central, tornando o sistema um desenvolvimento social planejado para a cidade e executando de acordo com as necessidades de cada região, afirma o Prefeito.

O Projeto de Reforma Administrativa da Prefeitura começará a ser votado pela Câmara. O líder do Prefeito, Narcílio Andrade (PMDB), defende a votação do projeto em bloco e depois as emendas. Segundo os vereadores,o retorno da matéria iria propiciar o aprofundamento dos debates no recesso, melhorando os aspectos da reforma. Stênio Carvalho Lima ressaltou, entretanto, que o processo foi deflagrado e que não havia como retornar o projeto para o Executivo sinalizando que o prefeito Juraci Magalhães quer sua aprovação durante a convocação extraordinária. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

> *No primeiro momento foi fácil porque o Prefeito tinha a maioria na Câmara Municipal. O modelo ele empolga por natureza, você está levando a ação para próximo do cidadão. E os vereadores, percebendo isso, vendo a possibilidade inclusive de trabalhar mais facilmente atendendo suas demandas que seriam encaminhadas através das regiões, eles acataram de fato, apelando para a oposição. (Floriano)*

Aprovado o projeto, o ponto que passou a dominar o debate na Câmara foi o das emendas ao projeto. As repercussões nesta área provocaram problemas até com a base aliada, como pode ser observado no DSC, quando o próprio Presidente da Câmara que era, na época, do mesmo partido do governo, ficou contra alguns vetos do Prefeito a emendas.

A Câmara Municipal aprovou, ontem, dia 22/1/97, cinco emendas ao Projeto de Reforma Administrativa da Prefeitura de Fortaleza. As mudanças pouco alteram a proposta original do Poder Executivo e deixaram frustrados os vereadores de oposição. A bancada de apoio ao prefeito Juraci freou a expectativa dos oposicionistas que queriam aprovar, pelo menos, metade das 89 emendas alterando o projeto. Cinco haviam sido aprovadas em primeira discussão na última terça-feira e não representaram divergências entre aliados e opositores do prefeito Juraci Magalhães (PMDB) na votação em segunda discussão.

O período extra de votação não foi tranqüilo para os vereadores. Durante dois dias - segunda (20) e terça (21), os servidores municipais protestaram na sede do Legislativo contra a reforma. As manifestações surgiram com ameaça de demissões. Um grupo de manifestantes invadiu o plenário e o Presidente da Mesa Diretora, Acilon Gonçalves (PMDB), suspendeu a sessão de segunda-feira para evitar confrontos e violência.

Os vereadores de oposição se queixam da aprovação de apenas quatorze emendas ao Projeto de Reforma Administrativa, mas vão chiar ainda mais quando Juraci Magalhães vetar as mais importantes.

O Presidente da Câmara Municipal de Vereadores, Acilon Gonçalves (PMDB), afirmou que os vetos promovidos pelo prefeito Juraci Magalhães evidenciam que ele está querendo reduzir o salário de servidores. Segundo o vereador, Magalhães não quer também a participação popular no seu governo. "Ele vetou um dos pontos mais importantes da reforma que beneficiava a população", acusou. Os vetos de Juraci Magalhães (PMDB) às emendas do Projeto de Reforma Administrativa parecem peças de má vontade.

São mais políticos que técnicos. É como um pacto: parte da oposição votou contra a reforma do Prefeito porque o Prefeito é Juraci, agora Juraci vetou as emendas da oposição porque foram apresentadas pela oposição. A emenda que previa a implementação do Programa Saúde Integral da Mulher foi vetada por um detalhe. Descobriram uma "inconstitucionalidade" no seguinte trecho: a regulamentação (do artigo) será enviada à Câmara no máximo sessenta dias contados a partir da publicação da Lei. O Prefeito avaliou que a decisão sobre isto é competência "residual" do Prefeito. *É surreal.* (Grifo do autor) (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

O veto do Prefeito a quatro emendas das onze apresentadas pelos vereadores foi motivo de uma grande polêmica, inclusive devido a posição adotada pelos vereadores do partido do Prefeito. Tais emendas, segundo os seus defensores, seriam uma forma de contribuir para a existência de maior controle dos recursos do orçamento da Prefeitura, ao mesmo tempo em que buscariam uma participação popular.

A vereadora Patrícia Gomes (PSDB) apontou a rejeição da emenda propondo a autorização da Câmara Municipal para o Executivo remanejar recursos do orçamento como um dos pontos mais negativos nas discussões do Projeto de Reforma Administrativa. A emenda era de autoria do vereador Nélson Martins (PT) e tentava evitar o excesso de poder do Executivo na redistribuição das verbas orçamentárias.

A maioria dos vereadores deu uma demonstração de falta de visão com a derrubada dessa emenda. Uma das nossas atribuições é fiscalizar a aplicação do dinheiro público. Perdemos uma oportunidade de evitar o enfraquecimento do Legislativo, confessando-se decepcionada com a rejeição das emendas que criavam canais de participação popular nas decisões da Prefeitura. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Após a aprovação do projeto na Câmara o Prefeito de Fortaleza procedeu à nomeação dos cargos tanto para as Secretarias de Governo como para as novas Secretarias Regionais. No material coletado pelas entrevistas e no DSC pode-se observar que este foi um processo muito rico de disputa interna no interior do governo. Chama a atenção a disputa pelo cargo de Secretário Regional, cujos ocupantes foram chamados de "prefeitinhos", e a partir daí passa a ter um novo *status* na esfera administrativa da cidade.

A Reforma Administrativa começa a ser implantada pelo Executivo. O prefeito Juraci Magalhães (PMDB) já definiu os nomes de Rose Mary Maciel, Eliseu Becco e Petrônio Leitão para ocuparem três das seis Secretarias Executivas Regionais. Os novos "prefeitinhos" assumem até o final de fevereiro. Os outros três administradores regionais serão conhecidos na próxima semana, quando o Prefeito volta a se reunir com todo o secretariado no Paço Municipal.

Marcelo Teixeira, Roberto Gradvohl e Abner Cavalcante são os três homens fortes de Juraci Magalhães (PMDB). Eles vão ocupar as três supersecretarias previstas na proposta de Reforma Administrativa.

José Maria Couto (PFL) se agarra em quem pode para conseguir ser indicado para a última vaga de Secretário Executivo Regional da Prefeitura. Conseguiu até uma declaração assinada por 23 vereadores e dirigentes de partidos governistas indicando o nome dele para Juraci Magalhães. Desgostoso, Couto chegou a chorar com a possibilidade de não ser indicado. O problema é que Marcelo Teixeira não aprova a indicação. Teme que José Maria, candidato a deputado federal em 98, possa avançar em seus redutos eleitorais. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

- A reforma e os servidores

O protagonismo dos servidores da Prefeitura de Fortaleza pode ser sentido em todos os momentos da implantação da Reforma Administrativa. Isto é válido tanto para a reforma de 1997 quanto para a de 2001. O material coletado sobre este aspecto é vasto, como pode se observar nas entrevistas, no DSC e no grupo focal.

> *Os secretários não souberam transmitir para os funcionários o que representava a reforma [...]. Convencer o servidor de que ele tinha que sair de onde ele estava para que ele fosse até a regional de onde ele morava foi um processo muito lento e que ainda hoje está sendo feito. Nós passamos, praticamente, dois anos nessa organização de servidores. (Florença)*

> *No início, para o servidor, foi traumático, ele não queria aceitar, infelizmente o secretário anterior não soube ajudar o funcionário a entender, principalmente os da área da educação que foram muito massacrados. Por isso hoje eu dou muita assistência para as pessoas da educação e da assistência social, mas em maior escala para a educação, eles tiveram pastas jogadas, os diretores não sabiam a quem recorrer, e pelo secretário ser da área da saúde, ele não deu a atenção necessária, ele não soube dividir para as três áreas. Ele dedicou-se mais à saúde. Para você trabalhar com intersetorialidade, você deve estar atento às três áreas ao mesmo tempo, há também horas em que você deve afastar-se de uma e dar atenção total à outra que esteja necessitando mais. (Florença)*

> *Os funcionários de uma maneira geral foram assim como que todos tomados de surpresa, quando um grupo fechado fez isso aí. Inclusive nas divisões dos espaços físicos; algumas regionais tinham que dividir seus espaços físicos dentro da região geográfica, onde ela estava inserida [...]. Porque foi feita uma reforma muito grande, e qualquer empresa que tenha acima de 100 pessoas tem uma sessão de Recursos Humanos, e nessa reforma não foi contemplado nada de RH, nem uma divisão. Eu acho que o maior pecado foi esse, porque era uma população muito grande de funcionários, em torno de seis mil funcionários, e ainda hoje nós continuamos sem nada de RH. (GFF)*

A Reforma Administrativa da Prefeitura de Fortaleza começou de forma atropelada - desalojou os próprios servidores da EMLURB. Tudo por falta de comunicação. Ninguém avisou com antecedência que a partir de ontem eles deveriam deixar as instalações onde trabalham. Elas serão cedidas para a Secretaria Regional da Água Fria. Os servidores devem se mudar para onde funciona o Departamento de Limpeza Urbana, no Jardim América. "Temos que ficar mais perto do lixo", explica o presidente da EMLURB, Paul Gerhard. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Do ponto de vista da história e organização em relação ao processo da reforma de Fortaleza, durante o governo do prefeito Juraci Magalhães, que compreende de 1997 a 2000, houve uma acomodação e consolidação do processo de descentralização com as Secretarias Regionais. Em relação à proposta de intersetorialidade, vinculada à criação das três Secretarias, a de Ação Governamental, a Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, a Municipal de Desenvolvimento Social, após a reeleição do Prefeito em 2000 ele iniciou uma nova reforma assessorada não mais pela FUNDAP e sim pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Nesta reforma o Prefeito retomou a criação de várias secretarias e órgãos extintos, como pode ser visualizado no atual organograma e nos registros das entrevistas e do DSC, observados a seguir.

> *Nesse ponto eu acho que houve uma evolução muito grande, porque o secretário conhece a regional, normalmente ele sabe dos problemas mais graves, das prioridades e procura resolver, o que é diferente de você ter que cuidar de uma cidade como um todo. A questão das seis secretarias foi uma coisa muito positiva, já que cada secretário passou a ser o "prefeitinho" daquela área e a querer trabalhar. (Florença)*

> *Como é comum se cometer em processos administrativos desse tamanho alguns erros que só agora estão sendo corrigidos, além de se conceder à Secretaria Executiva Regional um território, uma população, sistema e atribuições de competência definida, se transfere também para secretaria, sem naturalmente ser anunciado, a competência de planejar e aí a imprensa começa a chamar de "prefeitinho", a "prefeiturinha" e isso desnorteou todo o processo. O tal do "prefeitinho" com a "prefeiturinha" deu a idéia, no primeiro momento, de que ele era totalmente independente. Já que tinha orçamento, tinha território,*

tinha a população assistida e todos os sistemas "prefeiturais" eram praticados em seu território, então ele disse: "Eu sou prefeito." Isso trouxe um grave problema para a administração do município. (Floriano)

Mas, caminhavam, fizeram as regionais, colocavam os distritos, aquelas experiências que a gente já tinha na saúde e passava a ter também o distrito de infra-estrutura, distrito de meio ambiente, distrito de ações sociais, distrito de educação e as coisas caminharam. Ainda hoje existe uma certa dificuldade em todos esses dez anos, certo? Quer dizer dez anos eu estou dizendo de idéia, mas oito anos de prática em sete anos de prática. (Franklin)

Na prática, o Prefeito de Fortaleza, Juraci Magalhães (PMDB), está recriando órgãos que foram extintos na primeira reforma realizada por ele em dezembro de 1997. O projeto enviado à Câmara Municipal à época extinguiu ao todo sete pastas: Educação e Cultura; Saúde; Trabalho e Ação Social; Transportes; Serviços Públicos; Controle Urbano e Meio Ambiente; Imprensa e Relações Públicas. Para assumir essas atribuições, foram criadas três secretarias - além da SMDS e da SMDT, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

- A reeleição do prefeito Juraci e a reforma de 2001

Em 2000 deu-se o final do mandato do prefeito Juraci, iniciado em 1997. Mas Juraci se candidatou à reeleição, num pleito bastante disputado. Começou em quarto lugar nas pesquisas e no final foi para o segundo turno com o candidato Inácio Arruda (PC do B) e se reelegeu.

Ao iniciar sua terceira gestão à frente da Prefeitura de Fortaleza, a segunda consecutiva, Juraci Magalhães contratou a Fundação Getúlio Vargas para realizar um diagnóstico, objetivando o redimensionamento da reforma por ele iniciada e implantada em 1997. Aqui, chama a atenção o fato da contratada ter sido a FGV e não a FUNDAP. Um dos entrevistados faz o seguinte comentário sobre esta preferência:

> *A Fundação Getúlio Vargas foi convidada para fazer uma avaliação do funcionamento da estrutura que tinha sido implantada em 1997. Ela apresentou um relato ao Prefeito. O Prefeito concordou e orientou a implantação das medidas necessárias para, segundo o relato, correção de rumo. Foi, simplesmente, um trabalho de diagnóstico e proposição. Nós não fomos atrás da FUNDAP. O projeto atual foi o da FUNDAP e foi o que gerou toda a discussão sobre a reforma, logo necessitaríamos de uma visão de um organismo externo e independente, não comprometido com o plano original da reforma. (Floriano)*

O diagnóstico realizado pela FGV evidenciou dificuldades no funcionamento do modelo de gestão proposto em 1997, especialmente no respeitante à concretização da intersetorialidade. Em relação à descentralização, percebe-se que, embora o processo tenha encontrado na regionalização da cidade um caminho para sua efetivação, a nova gestão, identificando algumas distorções, promoveu modificações tanto no desenho organizativo da Prefeitura quanto no organograma de suas Secretarias Executivas Regionais (FORTALEZA, 2004; MELO, 2003). Geram-se assim novo desenho administrativo e novas competências para os diferentes níveis da gestão municipal de Fortaleza.

Quanto à descentralização, a FGV diagnosticou que o município teve uma perda do controle de gestão, em virtude de cada secretaria ter atingido elevado grau de independência no emprego dos recursos, como se uma prefeitura fosse. Outra dificuldade encontrada foi a desintegração dos sistemas comuns a todas as secretarias, com perda de eficiência e eficácia na gestão (MELO, 2003).

Segundo o mesmo autor, administrativamente o diagnóstico identificou custos diferenciados na prestação dos serviços e na realização dos investimentos com características idênticas. Em relação aos recursos humanos qualificados foi visualizada sua carência nas SERs das regiões periféricas. Por outro lado, identificou-se excesso destes em SER de regiões nobres da cidade. Esta percepção foi também expressa pelo grupo focal.

> *Porque houve também um povoamento nas secretarias de maneira desordenada. Em princípio a divisão foi geográfica, quem estava inserido geograficamente em uma região [...] o que aconteceu? Teve secretaria que ficou superpovoada, positivamente com gente*

> *competente demais, e outras na periferia [...] não era possível realizar, onde já não querem ir, no Bom Jardim, na Messejana. Eles davam preferência as situadas na Regional II, na Aldeota, que superpovoou, em detrimento das outras. (GFF)*

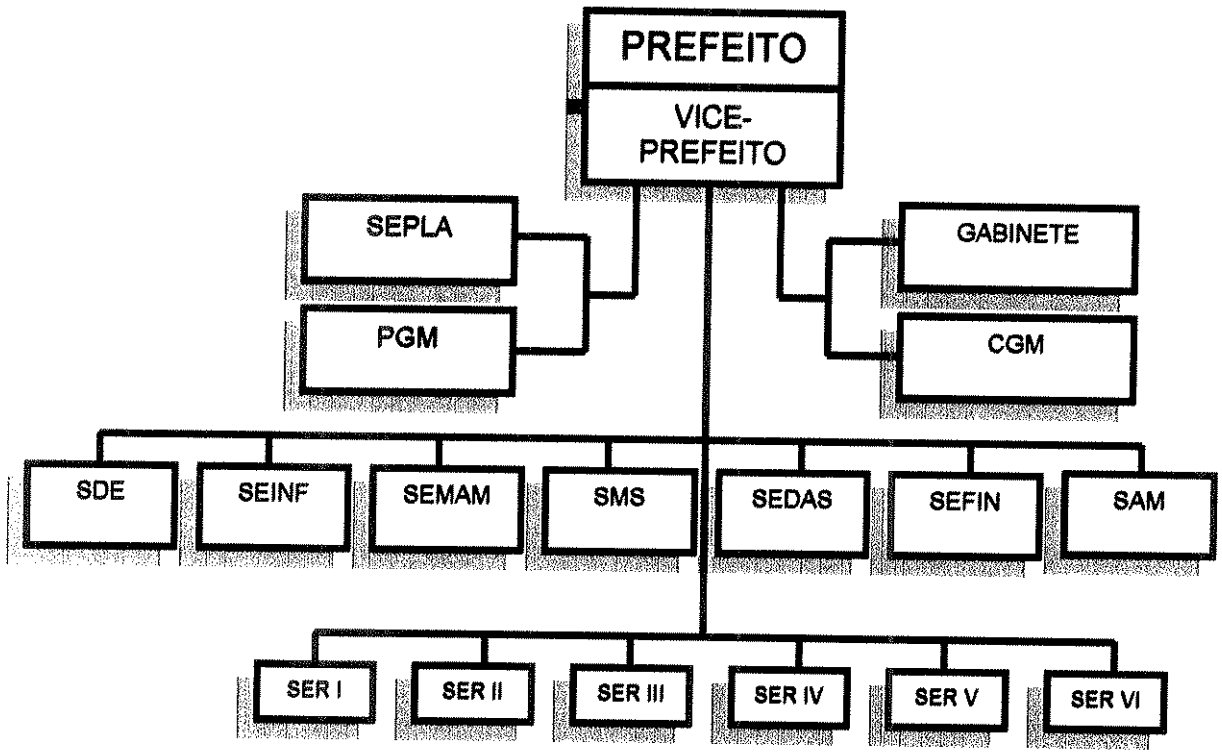
A partir da construção do diagnóstico, a FGV propôs ao Prefeito mudanças no desenho organizacional e operacional da Prefeitura (Desenho A), conforme pode ser observado no organograma – desenhos A - C (FORTALEZA, 2004) a seguir.

ORGANOGRAMA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA A PARTIR DA REFORMA DE 1997

Desenho A

Fonte: http: www.fortaleza.ce.gov.br acesso em 30 de março de 2004 às 10 horas (Site da Prefeitura Municipal de Fortaleza).

ORGANOGRAMA PROPOSTO PELA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA
A PARTIR DA REFORMA DE 2001



Desenho C

Fonte: http: www.fortaleza.ce.gov.br acesso em 30 de março de 2004 às 10 horas (Site da Prefeitura Municipal de Fortaleza).

Como se vê no organograma (FORTALEZA, 2004), vinculado ao Prefeito e Vice permanecem o Gabinete do Prefeito e a Procuradoria Geral do Município, cabendo ao primeiro responder pela formulação de apoio técnico e logístico às ações promovidas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, bem como dar apoio ao já citado Conselho de Orientação Política e Administrativa Municipal e ao Conselho de Planejamento Econômico na execução de suas tarefas e articulações.

Neste novo desenho uma proposta refere-se à criação da Secretaria de Planejamento, competindo-lhe: a) formulação dos planos estratégicos, tático e operacional para o planejamento e orçamento do município; b) consolidação, acompanhamento e avaliação do orçamento municipal e de informações estratégicas; c) indicação de prioridades que nortearão as ações governamentais.

As três grandes secretarias implantadas em 1997, quais sejam: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e Secretaria de Ação Governamental, são redimensionadas, desdobrando-se em cinco secretarias, com suas respectivas competências. São elas:

1. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, à qual compete implementar as ações estratégicas de desenvolvimento econômico auto-sustentado do município de Fortaleza, envolvendo iniciativas de fortalecimento do sistema produtivo formal e informal, abrangendo os segmentos de comércio, indústria, serviços, trabalho, tecnologia e turismo.
2. Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Controle Urbano, à qual compete administrar e formular políticas públicas, diretrizes gerais, acompanhamento e avaliação do Sistema de Infra-Estrutura e de Controle Urbanístico, visando à melhoria da qualidade de vida da população.
3. Secretaria de Meio Ambiente e Serviços Urbanos, à qual compete a administração e a formulação de políticas públicas, diretrizes gerais, o acompanhamento e a avaliação dos sistemas de Meio Ambiente e de Serviços Urbanos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população.

4. Secretaria Municipal de Saúde, à qual compete administrar o Sistema de Saúde; Vigilância Sanitária; de Epidemiologia e de Controle de Zoonoses, mediante a definição das políticas públicas e diretrizes de prevenção e de recuperação da saúde, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população.

5. Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social, à qual compete administrar os Sistemas de Educação e Assistência Social, mediante a formulação de políticas e diretrizes gerais e a identificação das prioridades que deverão nortear as ações, visando à otimização do modelo educacional e de desenvolvimento social e ao conseqüente aumento dos índices de escolaridade e melhoria das condições de vida da população.

Da estrutura anterior, foram mantidas duas secretarias: a) a de Finanças do Município; b) a de Administração do Município.

Na proposta da FGV, em relação às Secretarias Executivas Regionais, pode-se observar que não foram realizadas grandes modificações no referente às suas competências. No entanto, para elas foi proposto novo desenho organizacional no sentido de reorientação para garantir coerência interna quanto à implementação do novo organograma da Prefeitura. O novo desenho organizacional da SER pode ser visualizado a seguir.

Suas competências foram reafirmadas no respeitante a serem estas Secretarias Regionais as estruturas da PMF responsáveis pela execução das políticas públicas definidas pelo Poder Executivo Municipal. Respondem também pela prestação de serviços, "proporcionando o atendimento às necessidades e demandas das comunidades, consideradas em sua dinâmica de uso do espaço urbano e peculiaridades sociais, visando à melhoria da qualidade de vida da população" (MELO, 2003).

Algumas situações sempre estiveram presentes na Reforma Administrativa de Fortaleza desde 1997. Uma delas refere-se a como conciliar a descentralização e a intersetorialidade. Como garantir a existência de secretarias que passam a trabalhar com "objetos específicos" como saúde e educação não assumindo a execução destas políticas, como estabelecer

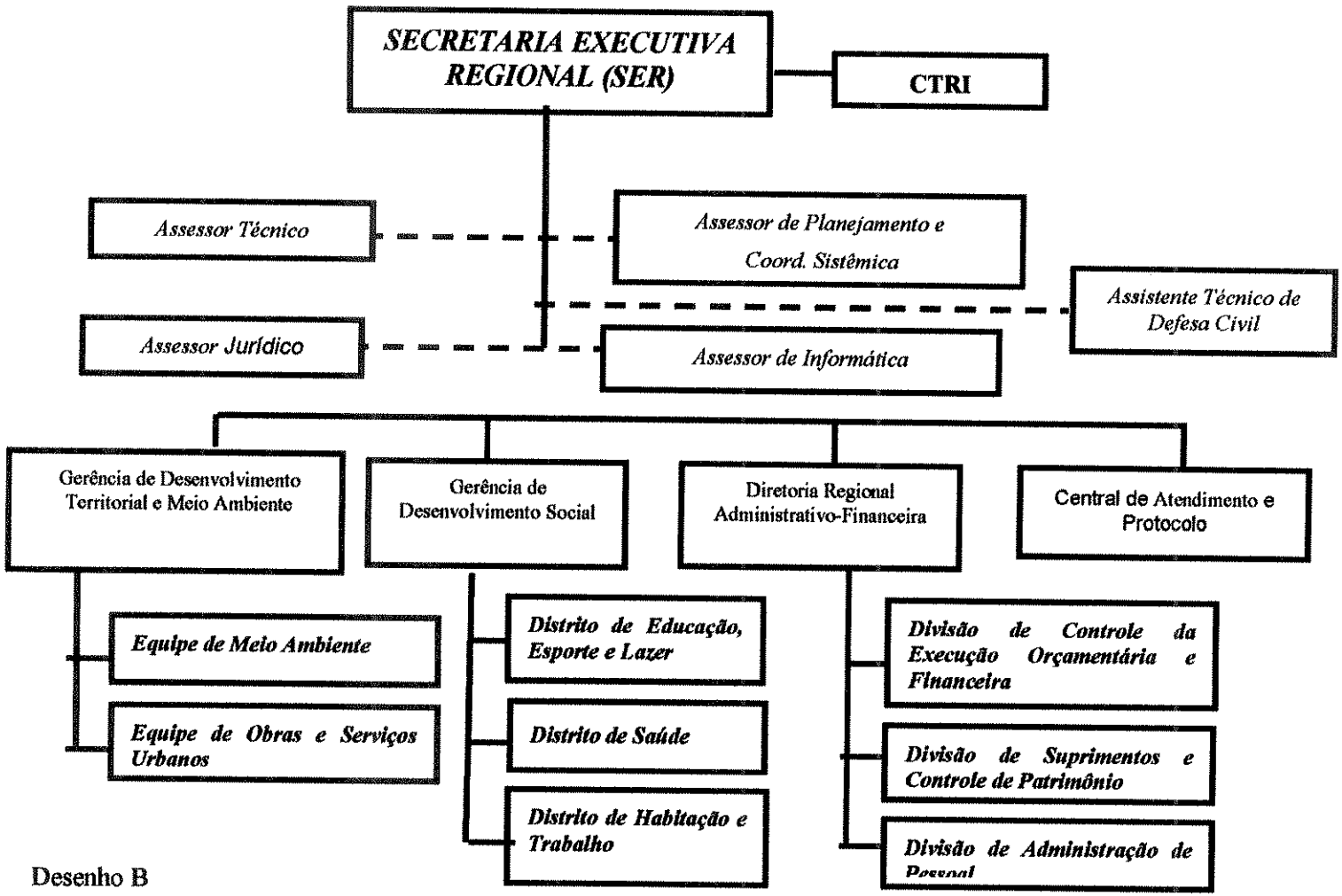
uma boa relação com a estrutura de gestão, ou seja, as SERs. A opção na reforma de 2001 de aprimorar o processo de descentralização, não priorizando a idéia de intersetorialidade da reforma de 1997, foi clara.

Ao se comparar o organograma das SERs (desenho B), que foi produzido pela reforma de 1997, com o organograma da reforma de 2001 (desenho D), pode-se observar que no organograma da reforma de 1997, em um esforço de articulação intersetorial, estavam presentes na área finalística somente suas gerências que seriam responsáveis pela implementação das políticas intersetoriais nos territórios das Secretarias Executivas Regionais, ou seja, as Gerências de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente e a Gerência de Desenvolvimento Social. A articulação setorial com os Distritos de Saúde , Educação, Esporte e Lazer e Habitação e Trabalho era feita a partir do GAS. E a articulação com as equipes de Meio Ambiente e Controle Urbano com a equipe de Obras e Serviços Urbanos era realizada pela GAMA.

Já em relação à reforma de 2001, além do desdobramento da SMDS e SMDT em quatro secretarias, a prioridade no referente à articulação destas secretarias com as SERs foi mediante fortalecimento dos distritos setoriais, ou seja, o Distrito de Saúde, o Distrito de Educação , o Distrito do Meio Ambiente, o Distrito de Assistência Social, o Distrito de Finanças e o Distrito de Infra-Estrutura, como pode ser observado nos desenhos E e F. O DSC reflete este momento em que ocorreu parte da reforma.

> Segundo Juraci, a "distritalização" consiste na criação de distritos em cada uma das seis regionais para atuar nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação, infra-estrutura e meio ambiente. "As regionais, por exemplo, continuarão, mas ganharão distritos nas áreas de Saúde, Educação, Habitação e Ação Social." (DSC, Mídia Escrita, Papel do Governo e Propósitos)

Ampliando ainda mais a fragmentação setorial, a articulação entre as secretarias e os distritos, como pode ser observado nos desenhos G e H, passou a se dar por meio das coordenadorias, as quais, por sua vez, são formadas por células que se articulam com as equipes correspondentes nos distritos, caracterizando uma articulação cada vez maior no âmbito setorial, em detrimento da articulação intersetorial.

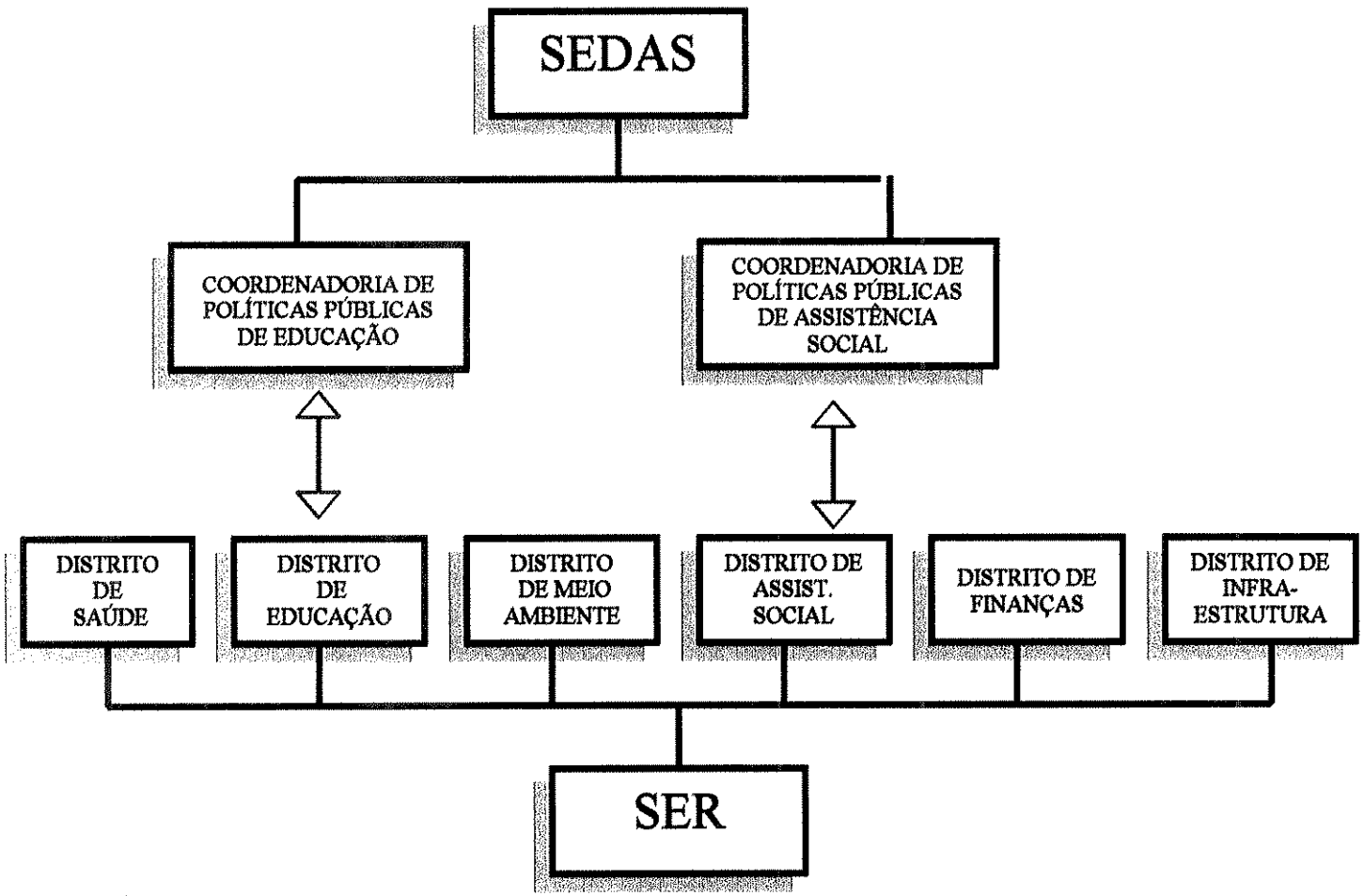


Desenho B

Fonte: http: www.fortaleza.ce.gov.br acesso em 30 de março de 2004 às 10 horas (Site da Prefeitura Municipal de Fortaleza).

NOVO MODELO ORGANIZACIONAL

(INTERAÇÃO COORDENADORIA/DISTRITO)

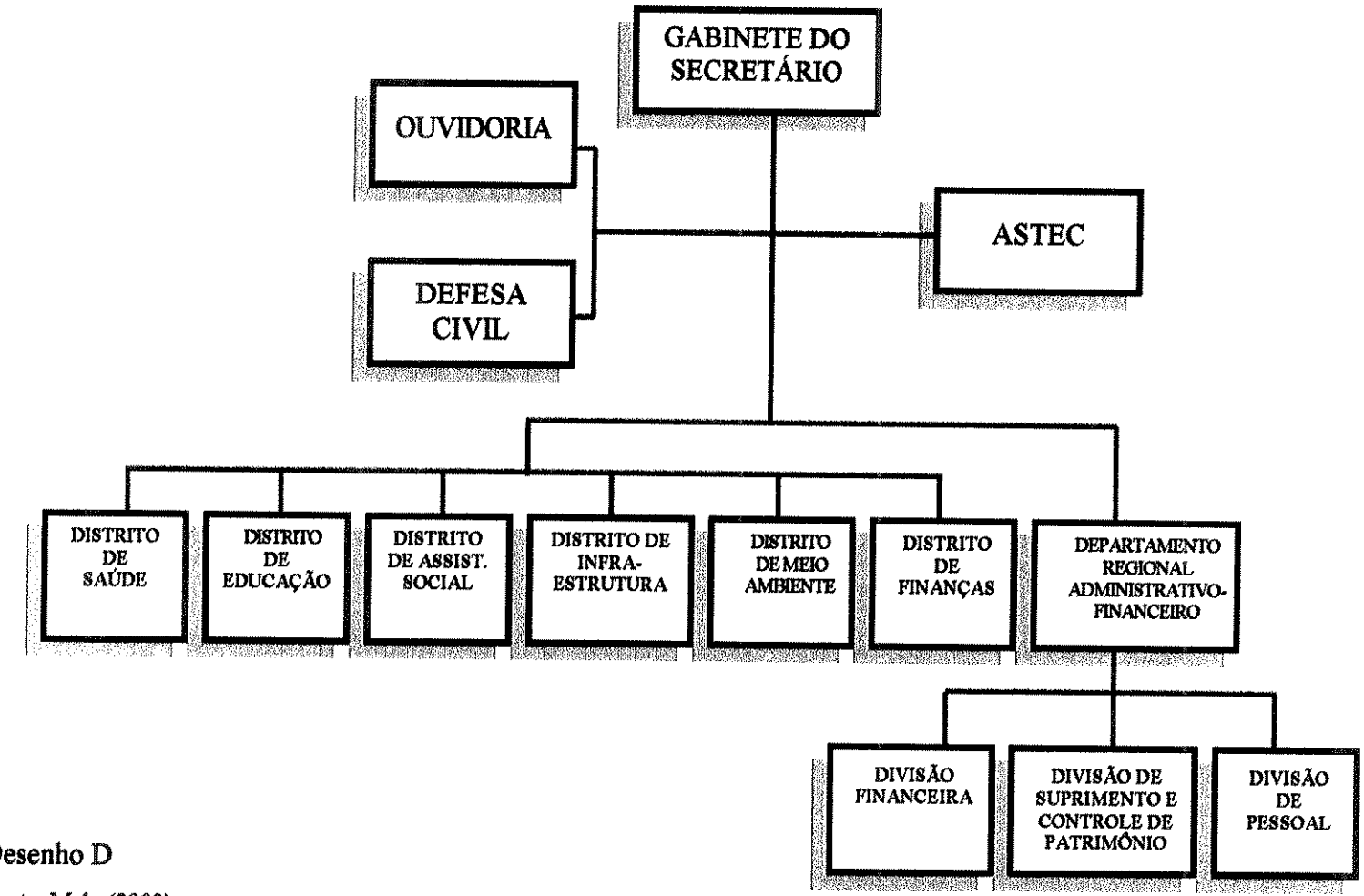


Desenho E

Fonte: Melo (2003).

ORGANOGRAMA PROPOSTO PELA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

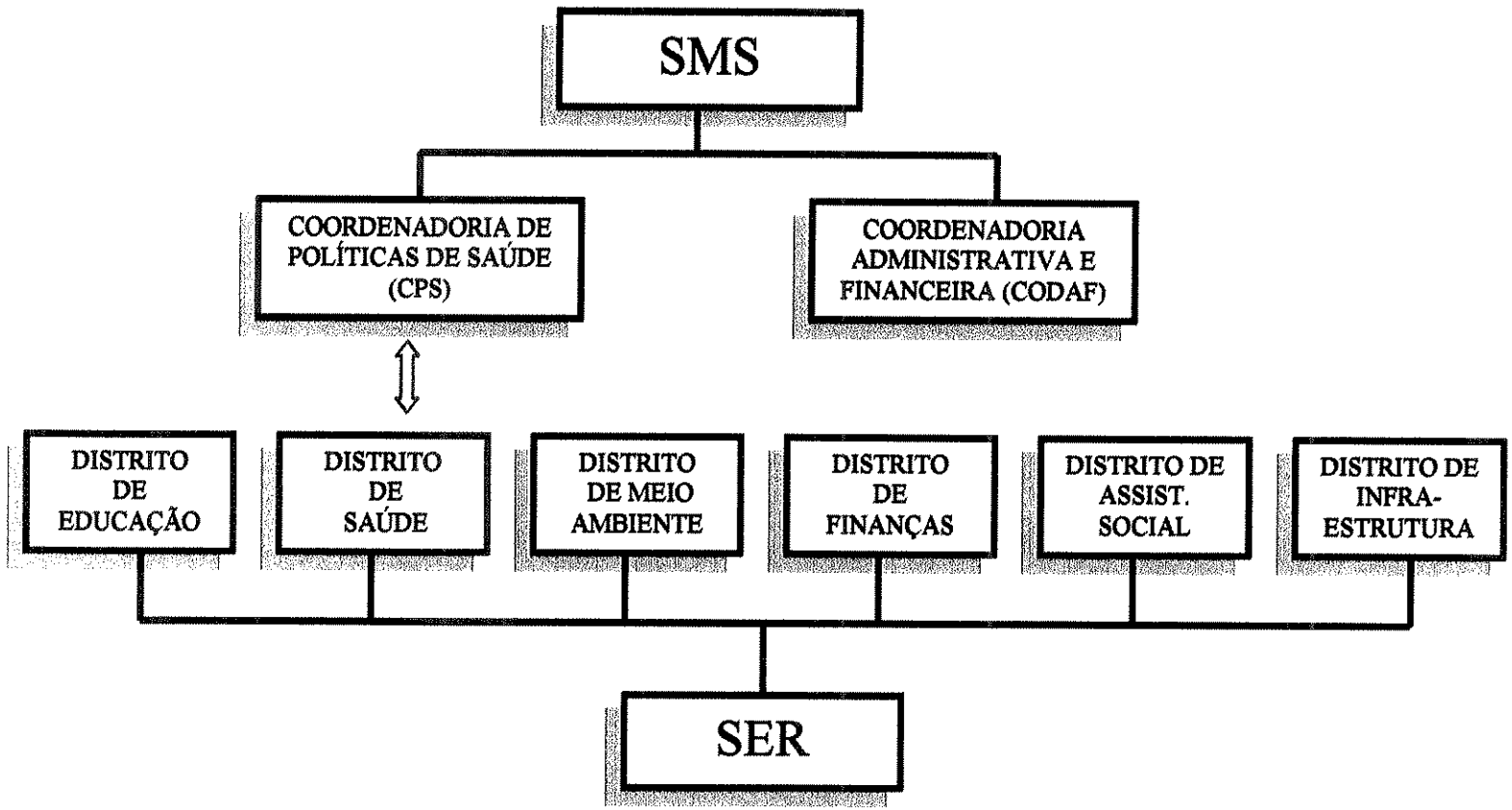
SECRETARIA EXECUTIVA REGIONAL (SER)



Desenho D

Fonte: Melo (2003).

NOVO MODELO ORGANIZACIONAL
(INTERAÇÃO COORDENADORIA/DISTRITO)

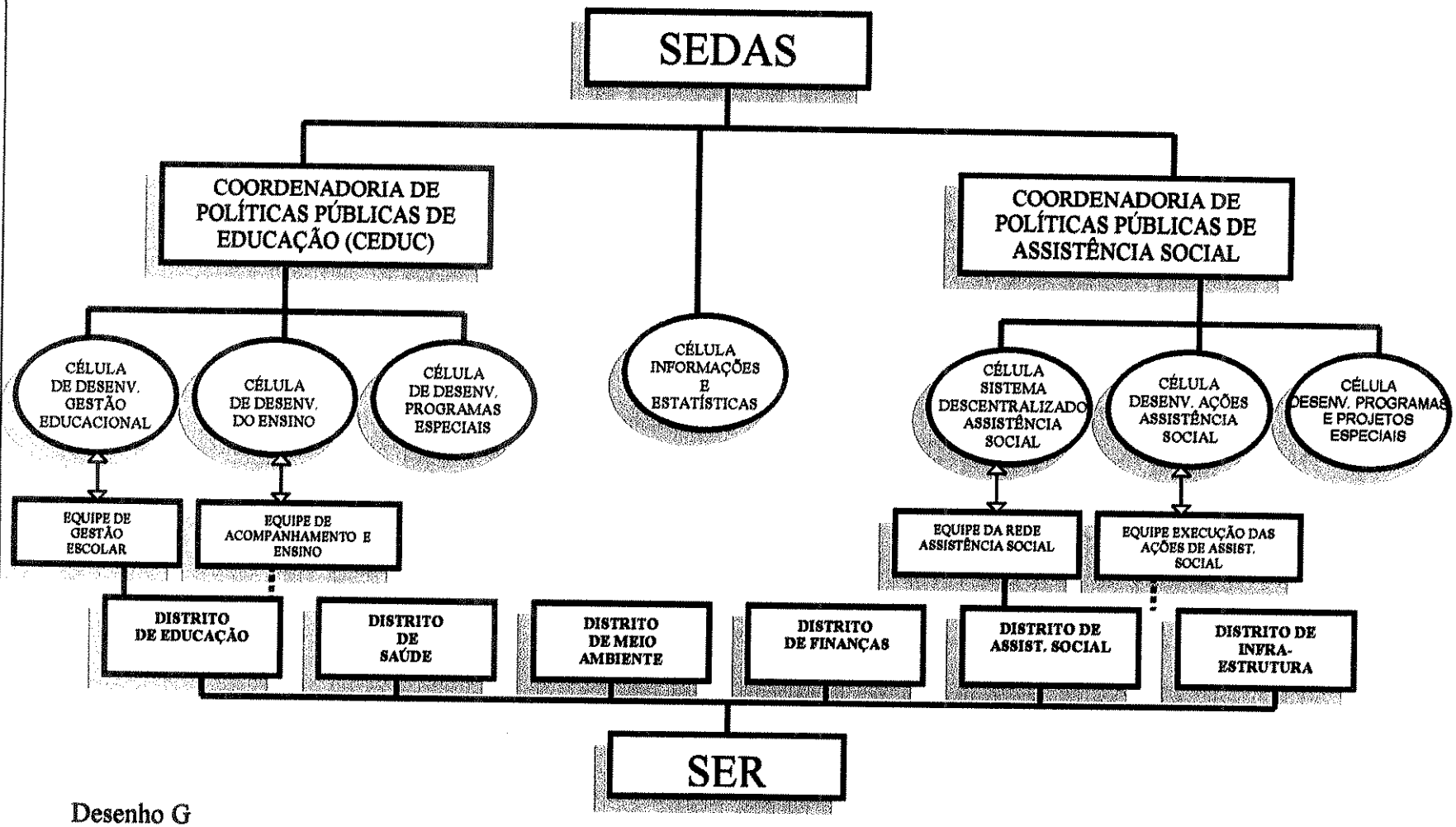


Desenho F

Fonte: Melo (2003).

NOVO MODELO ORGANIZACIONAL

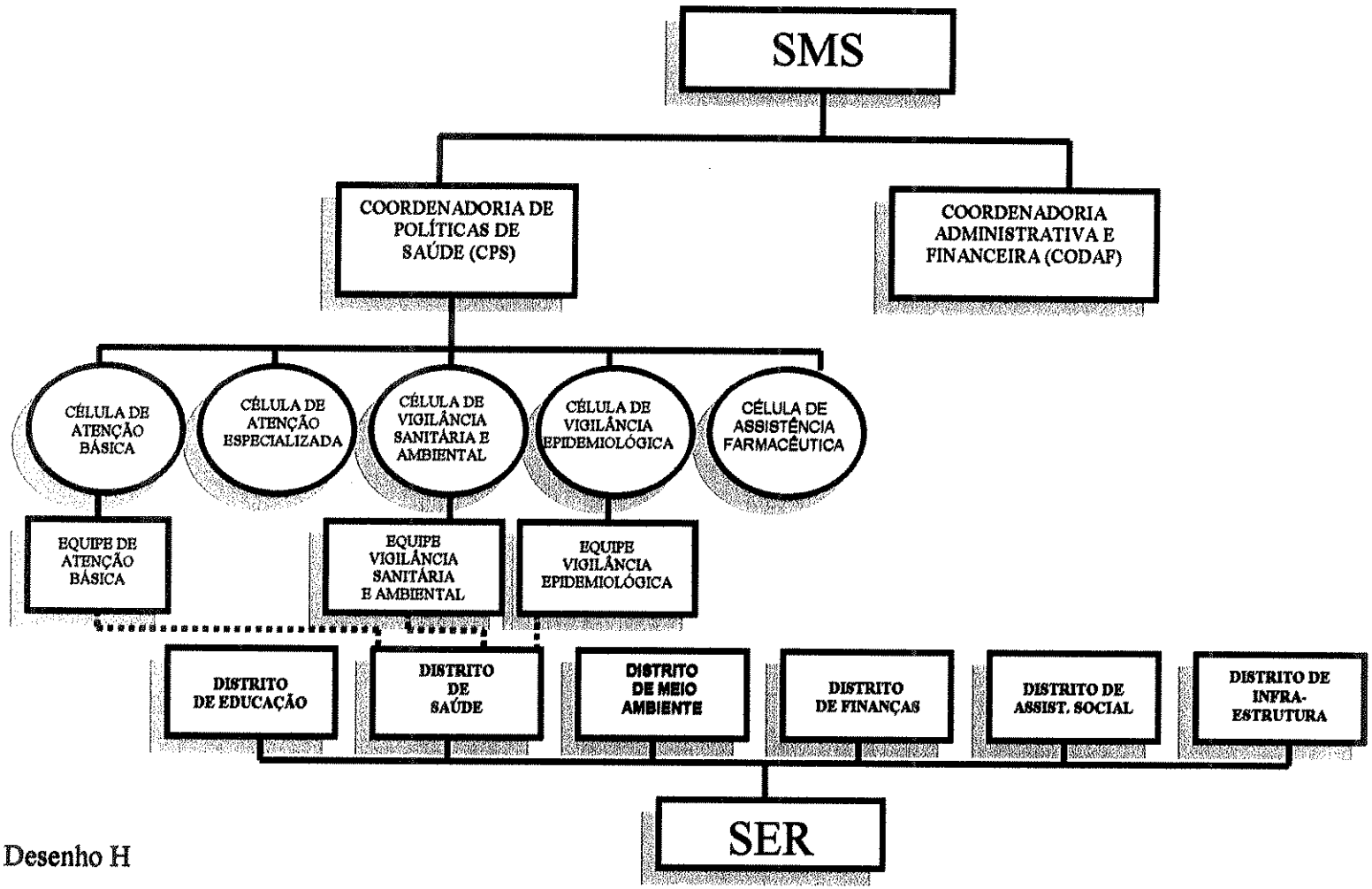
(INTERAÇÃO CÉLULA/EQUIPE)



Desenho G

Fonte: Melo (2004).

NOVO MODELO ORGANIZACIONAL
(INTERAÇÃO CÉLULA/EQUIPE)



Desenho H

Fonte: Melo (2003).:

3.5.3- Papel do governo e propósitos

- O papel do estado e propósitos de governo na reforma de Fortaleza

Como visto anteriormente no capítulo Poder e Governabilidade, TESTA (1992) ao anunciar o papel do Estado e os propósitos de governo que compõem o Postulado de Coerência afirma que estes levam em consideração as contradições inerentes aos Estados capitalistas dependentes, principalmente os latino-americanos, onde estas contradições são evidenciadas a partir das forças internas que buscam exercer de forma homogênea o poder no intuito de consolidar a dominação para garantir o processo produtivo dominante. Ao Estado, nesta visão homogênea de poder, cabe "um propósito permanente", qual seja, a legitimação da situação existente, bem como um processo contínuo de crescimento, garantindo a sua existência e a ampliação do seu poder diante de si e do seu entorno.

Por outro lado, este processo embute contradições geradoras de forças antagônicas e produz visões de heterogeneidade no interior do poder do Estado. Esta situação de heterogeneidade vai dar margem ao que Testa (1992) chama de "propósito possível", que é a facilitação das condições possíveis de conduzir a transformação da estrutura social.

Ao analisar a Reforma Administrativa de 1997 e a de 2001 na Prefeitura de Fortaleza à luz do Postulado de Coerência no componente papel do Estado e propósitos, se encontrará um rico material produzido a partir da base empírica por meio das entrevistas e do grupo focal com os servidores municipais. Outra fonte de informações sobre os propósitos deste processo foram os documentos analisados. Ganha destaque, entretanto, o material coletado por meio do DSC na mídia escrita.

- Os propósitos de governo do prefeito Juraci na reforma de 1997

Já na primeira administração do prefeito Juraci algumas inquietações em relação à estrutura do governo municipal o incomodavam, como a distância da administração da população e o fato de que a "quebra" das políticas públicas em setores isolados dificultava a ação destas políticas junto do cidadão. No período antecedente à sua posse, o então Prefeito eleito, Juraci Magalhães, montou um grupo de trabalho, que passou

a ser assessorado pela FUNDAP, objetivando construir e definir os propósitos de uma Reforma Administrativa a ser iniciada no seu primeiro dia de governo.

> *Já desde a primeira administração, que sentia a necessidade de que a gente deveria dar a diferentes setores uma visão global de que o trabalho deveria ser um único, quer dizer, a visão do cidadão na cidade; e que as ações deveriam ficar mais próximas dele para poder ele discutir e naturalmente dar uma opinião, porque se acredita que na cidade quem deve mandar é quem nela reside. (Floriano)*

> *O motivo principal é que a cidade cresceu tanto que os órgãos estanques, onde a população tinha um acesso muito difícil, não estavam mais dando a resposta devida para a população. Então, o objetivo da reforma visa aproximar o poder municipal da população e com a regionalização, muitos cidadãos poderiam resolver quase todos os seus problemas ou necessidades de uma forma regionalizada. (Franklin)*

A necessidade de fazer uma Reforma Administrativa de Fortaleza foi justificada em virtude do crescimento da cidade nos últimos anos. Essa nova estrutura, portanto, teria como objetivo central promover descentralização mediante regionalização, aproximando a administração pública municipal da população. O DSC ratifica a importância da Reforma Administrativa de Fortaleza, a partir da necessidade de uma maior aproximação da administração com a população, buscando assim prestação de maior assistência ao cidadão, uma vez que o crescimento da cidade, segundo os entrevistados citados e o DSC, originou um distanciamento entre estes.

A reforma não é radical, até porque Fortaleza já cresceu muito. Fortaleza precisa das subprefeituras e as Secretarias Regionais serão subprefeituras que funcionarão lá na Prefeitura junto do cidadão, dando maior assistência. (DSC, Papel do Governo e Propósitos)

Outra proposta da reforma foi melhorar o funcionamento da máquina administrativa agilizando a gestão pública, buscando assim uma administração de resultados e gestão participativa.

> *Ele (Prefeito) queria uma visão sistêmica, ele queria que isso acontecesse, que a máquina funcionasse melhor e atendesse ao cidadão. Era uma coisa dele mesmo que saiu de dentro para fora. E quando a consultoria chegou e mostrou para ele a capacidade de fazer, ele teve muita coragem. Mas faltou dizer para ele, [...] , se a tua coragem de colocar essa reforma não tiver o trabalho de sustentação dela (reforma), a gente pode ter problema. (Filomena)*

Mas como seria essa aproximação do poder municipal com a população a partir de melhor funcionamento da máquina administrativa? Para o consultor tratava-se de uma reforma em que seria necessário trabalhar a intersetorialidade e a descentralização.

> *Ele queria uma coisa nova e queria mudar a secretaria, ele queria levar a Prefeitura para junto da população que tem acesso aos serviços de saúde, educação, várias coisas e queria, de alguma maneira, reduzir essa máquina. Então nós começamos a trabalhar a intersetorialidade e a descentralização. (Francisco)*

A mensagem do Projeto da Reforma Administrativa de Fortaleza enviada à Câmara, no dia 2 de janeiro de 1997, a qual foi aprovada e tornou-se a Lei n° 8.000 de 29 de janeiro de 1997, evidencia os propósitos da nova organização que estava sendo proposta para o governo da cidade: "Garantir ao cidadão acesso aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua". Para isso ocorrer partiu-se de dois pressupostos fundamentais:

Primeiro, "da descentralização, como meio de levar as decisões para junto do cidadão, tornando a organização pública mais permeável às suas demandas e opiniões". Para tanto, segundo a mensagem, foi proposta a criação de Secretarias Regionais com a tarefa de responsabilizar-se pela gestão regional e pelos seus resultados, com o apoio técnico e administrativo das secretarias setoriais.

Segundo, "da intersetorialidade", porque as necessidades dos cidadãos não são estanques e, se o consumo dos serviços públicos for planejado de forma integrada e articulada, poderá superar a fragmentação que até então tem caracterizado as ações das políticas sociais. A figura a seguir mostra esses propósitos.

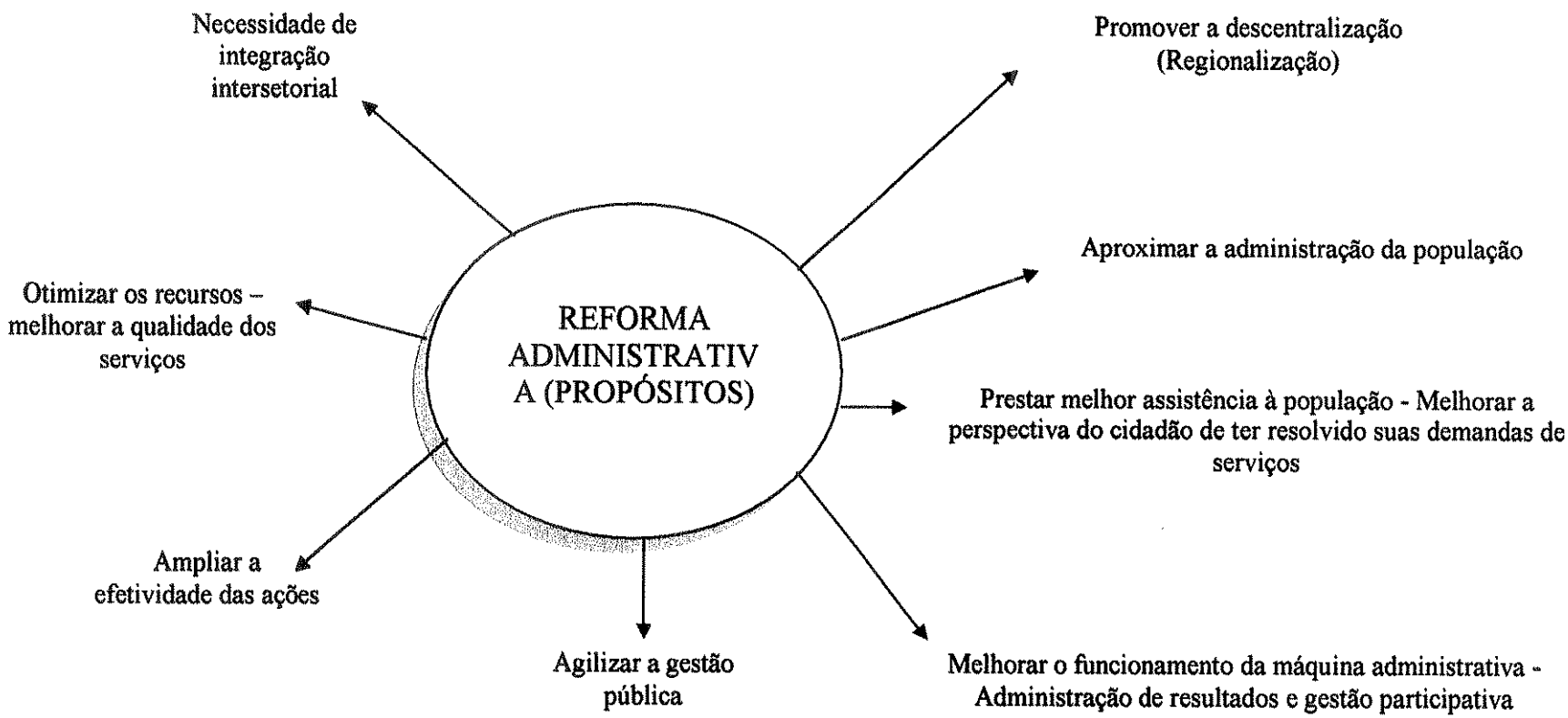


Figura 7- Reforma Administrativa de Fortaleza (1997) = Propósitos de Governo

Fonte: Elaboração do autor.

Acrescenta que é finalidade da nova organização da Prefeitura Municipal de Fortaleza "ampliar a efetividade das ações realizadas pelo governo municipal e a responsabilização de seus agentes, mediante descentralização da gestão municipal".

A mensagem também considerou que para estes propósitos serem garantidos haveria a necessidade de uma redefinição da configuração administrativa, extinguindo, redefinindo órgãos e criando novas secretarias com a finalidade de alcançar a descentralização das tarefas de governo. Na mensagem, o Prefeito, como já isto na História e Organização, propôs a criação das Secretarias de Desenvolvimento Territorial e de Desenvolvimento Social, que teriam o papel de promover a articulação intersetorial junto das seis Secretarias Regionais, bem como com outros níveis de governo.

Os propósitos do Prefeito em relação à idéia de intersetorialidade dentro da Reforma de 1997, no respeitante à criação das três grandes secretarias, foram capturados pelo DSC da seguinte forma:

> Os sistemas são definidos pelo Prefeito como cérebro da administração do município. Um dos sistemas será denominado de Apoio Governamental e envolverá o Gabinete, a Assessoria de Imprensa, o Planejamento, a Habitação, Finanças e a Procuradoria. No segundo sistema - Desenvolvimento Social, ficam as pastas da Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego e Renda, enquanto o terceiro sistema - Territorial e Meio Ambiente, compreenderá os setores de Obras e Infra-Estrutura, Serviços Básicos, Limpeza Urbana, Transportes e Controle do Meio Ambiente. (DSC, Papel do Governo e Propósitos)

A partir dessa reforma os problemas seriam identificados e solucionados no território e de forma integrada. Para um dos entrevistados, a aproximação com a população ocorreu com a criação das regionais:

> *A proposta de criar as Secretarias Regionais, que pudessem estar mais próximas da população [...]. A idéia da criação das regionais é a concentração de todos os serviços da Prefeitura naquela localidade para corresponder ao que a população estava querendo. (Filomena)*

Para os gestores a intersetorialidade foi buscada a partir da integração das Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, criando a Secretaria de Desenvolvimento Social. Já a descentralização ocorreu mediante regionalização e criação de seis Secretarias Executivas Regionais. Desse modo, a Reforma Administrativa permitiria que as pessoas exercessem maior participação na administração municipal.

Entretanto, como já apresentado, a nova estrutura da administração do município foi alvo de duras críticas, uma delas relacionada à criação das Secretarias Executivas Regionais, que segundo alguns atores sociais geraria disputa de poder.

> O Secretário da Administração do Estado, Ernesto Saboya, ao comentar a Reforma Administrativa de Juraci Magalhães, disparou: "É um projeto equivocado que, ao invés de descentralizar, vai gerar disputa de poder. (DSC, Papel do Governo e Propósitos)

Mas as críticas não se restringiram às Secretarias Executivas Regionais, pois algumas estavam relacionadas à extinção das Secretarias de Saúde e de Educação, uma vez que elas passaram a ser "absorvidas" pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, sendo criada uma coordenação de saúde e uma coordenação de educação.

Após a criação das seis Secretarias Regionais e das secretarias "mães", os servidores foram remanejados, gerando assim uma polêmica, pois a Reforma Administrativa poderia resultar apenas no "enxugamento" da máquina administrativa. Sobre essa discussão foram colhidas algumas declarações, como a do DSC.

> O Secretário do Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, Marcelo Teixeira, explicou que nenhum servidor do município será demitido, mas haverá um enxugamento da máquina administrativa. "Estamos extinguindo apenas as funções gratificadas". O objetivo é reduzir 22%. Os setores mais afetados são a saúde e a educação.
>
> Na pauta, está a reforma, que prevê a fusão de pastas e divide o município em seis Secretarias Executivas. Vou discutir com o governador seus projetos e metas que poderão ter desenvolvimento conjuntamente pela Prefeitura e Governo, afirma o Prefeito Juraci Magalhães.
>
> Não retiro garantia alguma, pelo contrário, nós estamos é motivando o servidor público a atender melhor a população.
>
> Narcílio de Andrade disse ontem que as mudanças administrativas na Prefeitura não implicam demissões de servidores e prejuízos para a população. A reforma, segundo ele, descentraliza as ações do Executivo e garante mais benefícios para a população. (DSC, Papel do Governo e Propósitos)

Apesar dos gestores e dos vereadores de situação afirmarem que não haveriam demissões de servidores municipais, termos como "Reforma Administrativa" e principalmente "enxugamento da máquina administrativa" sobressaíam no imaginário social dos servidores como demissões. Tais atitudes dos servidores foram verificadas quando se tratou da história e organização. Apesar de não se ter encontrado nas matérias ou nas entrevistas indícios de demissões, o processo de remanejamento não foi fácil.

A determinação dos propósitos do Prefeito em realizar a Reforma Administrativa em Fortaleza foi fortemente condicionada pelo apoio dos servidores, conforme é possível observar nos discursos do grupo focal e no DSC a seguir:

> *Foi muito mal aceita pelo servidor essa reestruturação da Prefeitura. Esse fato é mais ou menos assim, tudo que vem da Prefeitura já gera um temor, principalmente para os servidores, e mesmo para os cidadãos de Fortaleza. Não é identificada competência administrativa nessa gestão. (GFF)*
>
> *A gente acompanhou toda a implantação, as sessões na Câmara que tratavam disso, então a própria estrutura, a pulverização dos serviços, a tão falada descentralização da Prefeitura, na verdade, era só uma descentralização física. Essas pequenas regionais não tinham competência para exercer uma série de serviços nem de tomar uma série de decisões. E ficou assim a cidade como que acéfala, você ia em uma Regional e não tinha nenhuma impressora para dar uma certidão negativa de nada. Não houve planejamento. (GFF)*
>
> *Na audiência pública, de apresentação de um consultor, que veio fazer uma apresentação da Reforma Administrativa, foram chamados professores, técnicos da universidade pra dar um parecer quando foi votada a Reforma Administrativa (a primeira), e esses técnicos levantaram questões primordiais como falta de um secretário de saúde na cidade, porque da maneira que foi feito, foi pulverizada a assistência à saúde, digamos, então, até o encaminhamento burocrático das coisas por conta de não ter uma hierarquização, ou organograma semelhante ao que tinha no plano federal, o que acontecia? Se perdia, porque quem é que ia falar com o ministro para solicitar a verba? Por que tinham vários secretariozinhos que não resolviam nada e não existia aquele*

organograma que possui um espelho do federal e o encaminhamento das coisas do ponto de vista meramente burocrático, ficava atrapalhado. Então todas as questões que foram levantadas não tinham estudo, um embasamento técnico, parecia que era assim uma obra da vontade do Perfeito pra implantar aquilo. (GFF)

Servidores e diretores se rebelaram contra a ordem de mudança emitida pela Prefeitura, no final da semana passada. Todos devem sair da sede, localizada no bairro da Água Fria,até no máximo sexta-feira(21),e ir para o Departamento de Limpeza Urbana, no Jardim América, afirmavam os servidores no protesto que aconteceu na EMLURB. A operação começou com a mudança do presidente Paul Gerhard, primeiro a cumprir a ordem do Prefeito, para o DLU. Outro problema é que as condições físicas do prédio do DLU não têm estrutura para abrigar os cerca de 400 funcionários da EMLURB, afirmam eles. (DSC, Papel do Governo e Propósitos)

- Papel e propósitos e a reforma de 2001

Após a eleição de 2000 em que o Prefeito Juraci Magalhães foi reeleito para mais um mandato à frente da Prefeitura de Fortaleza, passou a ter como propósito o aprimoramento da reforma iniciada em 1997. Algumas situações chamam a atenção. Uma é o fato de a consultoria contratada para apoiar esta nova reforma ser a FGV e não mais a FUNDAP. A outra é a ênfase dada ao aprimoramento, segundo alguns entrevistados, na descentralização e não mais na intersetorialidade.

Então a reforma, ela não pode ser estática. Tem que ser dinâmica. Mas essa aqui, que mexe com a mente, tem que ser dinâmica. Aqui nós estamos colocando porque as pessoas têm o habito de dizer que nós estamos fazendo sem discussão. Você não participa porque você não quer. (Floriano)

Eu chamei a Fundação Getúlio Vargas, e ela fez um trabalho durante quase um ano junto aos servidores públicos selecionando aqueles que estavam dentro do foco da reforma. Estas pessoas estão dirigindo vários locais, por isso é que a gente sente que vai dar certo. Assim é mais rápido. Aqueles que estavam acostumados só a fazer desenho, hoje sofrem. A gente tem que fazer o desenho movimentar-se nem que seja pelo computador, tem que fazer agitação. Nós estamos conseguindo isto. (Floriano)

E agora estamos vendo isso já de uma forma diferente, porque quando nós avaliamos, em 2001, o tamanho dessas secretarias, se constatou que seria impossível você ter uma secretaria que funcionasse educação, saúde, e assistência social ao mesmo tempo. Ela ficaria com mais de 50% do orçamento do município, posto que já não é mais uma secretaria, um gigantismo muito grande e você perde até certo ponto eficiência, controle, acompanhamento. Foi o que nos levou a fazer de novo a divisão: saúde, educação e assistência social; são secretarias que se completam na ponta, na execução. É onde esse ativamento do sistema está sendo operacionalizado. (Ferreira)

Já no discurso produzido pelo GFF, a reforma de 2001 funcionou como um remendo em relação à reforma de 1997, conforme pode-se observar no que segue:

Essa nova reforma foi uma coisa já imposta pelos problemas que surgiram. A realidade se impôs nesse processo de acomodação do desastre que foi a primeira Reforma Administrativa. A nova reforma criou outras grandes secretarias. Apurando os problemas que teve a partir da reforma de 97. Essa reforma é como uma meia sola. Depois desse remendo, a coisa tem até começado a funcionar. Está se acomodando, estão pegando os defeitos que pipocaram aí em dois anos. Quebrou o ritmo da Prefeitura, o funcionário que fazia a máquina rodar ficou perdido. A formiga não tem o caminho, passaram o dedo no caminho da formiga e as formigas ficaram tontas. Então a Prefeitura passou dois anos acéfala, parada. Para resolver estes problemas fizeram um remendo. Com o remendo é melhor do que o que estava antes, já que foi para corrigir dentro daquela coisa emergencial. (GFF)

A Reforma Administrativa de 2001, segundo os gestores, buscava ainda a aproximação com o cidadão. Dessa forma, ressaltaram ser necessária a prioridade de uma gestão participativa, não somente com o estabelecimento de necessidades básicas, como também a participação no orçamento.

Eu sou a favor da reforma. Eu acredito que a gente só pode dar uma resposta próximo do cidadão. Acredito nessa gestão participativa, no desenvolvimento local. [...] a reforma funcione de forma adequada. Agora, começando pela reforma das pessoas. (Filomena)

A Vice-Prefeita explicou que o projeto prevê que cada bairro tenha um representante no conselho de sua regional. Os conselhos terão como principal função estabelecer prioridades no atendimento das reivindicações básicas da comunidade, inclusive participar da elaboração do orçamento. (DSC, Papel do Governo e Propósitos)

A reforma de 2001 voltou a criar algumas secretarias que tinham sido extintas na reforma de 1997, como no caso das Secretarias de Saúde e de Educação.

Conforme fontes ligadas ao Prefeito, o projeto da nova reforma prevê, entre outras mudanças, a extinção da Secretaria de Ação Governamental e a recriação das Secretarias de Saúde e de Educação, extintas em 97. (DSC, Papel do Governo e Propósitos)

Nessa reforma, as seis Secretarias Executivas Regionais permaneceram, mas buscando uma distritalização.

Segundo Juraci, a "distritalização" consiste na criação de distritos em cada uma das seis regionais para atuar nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação, Infra-Estrutura e Meio Ambiente.

As regionais, por exemplo, continuarão, mas ganharão distritos nas áreas de Saúde, Educação, Habitação e Ação Social. (DSC, Papel do Governo e Propósitos)

A Reforma Administrativa de Fortaleza constituiu, segundo o entrevistado, o primeiro teste de descentralização, uma vez que não foi possível implantá-la na cidade de São Paulo.

> *Esse modelo deveria ter sido implantado em São Paulo na administração da prefeita Luiza Erundina, mas a Câmara Municipal de São Paulo não aprovou a proposta da descentralização como havia sido criada. Fortaleza foi o primeiro teste e naturalmente precisava passar por ajustamentos aqui e depurar o processo até chegar a um modelo que pudesse ser distribuído inclusive com outros municípios do país. (Floriano)*

Já os servidores, por meio do GFF, identificam ausência de competência administrativa e confiabilidade política para a implementação dos propósitos

> *Esta é a quarta gestão do mesmo grupo. Foram duas do Juraci Magalhães, uma do Cambraia. Juraci - Cambraia – Juraci – Juraci. Este grupo já está emblemático. Agora existem dois casos: um genro dele está em vias de perder o mandato por estar envolvido no desvio da merenda escolar, e outra coisa, que está ocupando as manchetes, é a taxa de lixo, que é inconstitucional. São visualizadas duas vertentes da ação da Prefeitura que gera na população e nos servidores a sensação de que, quando a Prefeitura age, ou está com motivos escusos ou é incompetência. Porque mesmo quando a coisa é do interesse dela, tipo o lixo, ou ano passado, a implantação na nova planilha do IPTU, que foi um desastre, não cuidaram dos prazos nem nada. Fica a sensação clara e bem fundamentada nos fatos de que a Prefeitura, quando age, é de afogadilho, sem planejamento, e mesmo quando é uma coisa do interesse deles, eles agem com incompetência. (GFF)*

3.5.4- Teoria e método

O propósito declarado pelo Prefeito de Fortaleza tinha dois componentes: descentralização e intersetorialidade, como visto anteriormente na história e organização e no papel do governo e propósitos.

Para realizar o propósito, o Prefeito optou por apoiar-se, no respeitante à teoria e método, em consultoria externa ao município de Fortaleza. Contratou para a reforma de 1997 a FUNDAP e para a de 2001 a FGV de São Paulo.

A FUNDAP foi convidada, em novembro de 1996, a discutir o propósito antes de sua explicitação pública e depois a apoiar a equipe do Prefeito na construção do discurso da mudança e na metodologia de sua aplicação nos primeiros meses – até julho de 1997. Na revisão do processo de mudança, em 2001, a FGV de São Paulo aportou nova abordagem teórico-metodológica à Reforma Administrativa da Prefeitura de Fortaleza.

Uma primeira discussão dá-se em torno da motivação que teria orientado a escolha da primeira consultoria, a da FUNDAP. Em entrevista, o consultor afirma que o convite partiu do próprio Prefeito, informado por um dos membros de seu grupo mais próximo, que trabalhara com a FUNDAP na Secretaria da Saúde do Ceará, em 1995.

Já o DSC aponta a relação da escolha da FUNDAP com a proposta de Reforma Administrativa no governo da prefeita Luiza Erundina, em São Paulo.

> Há uma desinformação em relação ao projeto da reforma. O projeto foi feito por nós mesmos, apenas trouxemos um técnico, um cidadão da FUNDAP veio nos dar a informação do que ele havia feito em período anterior. Convidamos um sociólogo, Luciano Prates Junqueira, que trabalhou em 1991 quando Luiza Erundina era prefeita de São Paulo e não custou nada à Prefeitura, porque o técnico não ganha dinheiro, ganha por hora e quem trabalha por hora não ganha dinheiro. (DSC, Teoria e Método)

A polêmica a respeito da comparação da Reforma Administrativa de Fortaleza com a tentativa de reforma na administração da Luiza Erundina é discutida tanto no âmbito da história e organização e papel do governo e propósitos, quanto na teoria e método.

> *A FUNDAP realmente assessorou a processo de construção da proposta da Reforma Administrativa na capital paulista, que não chegou a ser aprovada, mas por meio de outra equipe e não a equipe que assessorou Fortaleza. O que há, na verdade, é similitude de método. (Fabiana)*

O discurso que relacionava a equipe da FUNDAP em Fortaleza ao trabalho da Prefeitura de São Paulo pode ter sido motivado pela similitude de propósito – a descentralização – e/ou pela necessidade de reduzir a resistência do Partido dos Trabalhadores ao intento do governo de Fortaleza. Entretanto, o que poderia contribuir para a redução de algumas resistências pode ter sido, ao mesmo tempo, razão para outras resistências no âmbito da organização, comuns na introdução de inovações com a presença de elementos externos à organização.

Não é de somenos importância o fato de que o propósito foi declarado pelo dirigente municipal e a abordagem metodológica da Reforma Administrativa de Fortaleza tenha sido trazida por consultorias externas, opção questionada por outros atores.

Uma óbvia preocupação da organização com a reforma era a questão da manutenção dos empregos, pois na época a discussão nacional sobre reformas no setor público era informada pela política de redução do Estado, pela lógica do "enxugamento".

> *Desse modo, já na sua origem, a reforma administrativa da organização da prefeitura municipal de Fortaleza distanciou-se das fórmulas que giram em torno do tamanho do aparato do estado e da eficiência desvinculada da eficácia. Trata-se de uma reforma referida à questão do desenvolvimento social e da inclusão. (FUNDAP, Relatório Final, julho de 1997, p.6)*

Em Fortaleza, o Prefeito não está preocupado em demitir, diz o assessor Luciano Junqueira, mas em reduzir a máquina. Ele (Juraci Magalhães) quer melhorar a eficácia de atendimento dos serviços prestados pela máquina pública através do redimensionamento e da readequação do poder e não diminuindo o número de pessoas. Temos que analisar uma nova maneira de pensar o Estado e melhorar a sua qualidade. A reforma não é apenas mudança de cargos, extinção de órgãos. É um processo que tem concepções de gerenciamento e de vida para a cidade. (DSC, Teoria e Método)

Como se pode observar no DSC acima a Reforma Administrativa de Fortaleza seria um processo a partir de uma concepção de gerenciamento e de vida para a cidade.

- A teoria e o método e o processo de descentralização

O propósito declarado da Reforma Administrativa de Fortaleza apoiava-se em dois pilares: descentralização e intersetorialidade.

O conceito de descentralização implica a transferência de poder do centro para a periferia, porém nem sempre é essa a leitura que está subjacente às decisões e às análises.

A utilização do conceito de descentralização como transferência de poder de decisão ou como delegação para a execução de ações que decorrem de decisões centralizadas transparece nos diferentes discursos e sugere contradições importantes entre os atores da reforma, entre teoria e método e a organização.

Durante os debates na Câmara uma das várias discussões girou em torno da questão da descentralização do poder.

O vereador Nélson Martins (PT) apontou divergências entre a explanação de Luciano Junqueira e o discurso do Prefeito eleito, Juraci Magalhães (PMDB). "O sociólogo Luciano Junqueira fala em descentralização de poder, enquanto o Prefeito fala que não haverá divisão do poder. É uma contradição que nos preocupa". (DSC, Teoria e Método)

A diferença de compreensão conceitual sobre a descentralização explicita-se fortemente na questão do planejamento que, inclusive, irá informar a reforma da reforma, em 2001.

A questão do poder permeia as relações entre propósito, método e organização. Para MATUS (apud 1989), planeja quem governa, "quem tem a capacidade de decidir e a responsabilidade de conduzir", pois é preciso ter presente que "uma decisão se toma aplicando recursos de poder e a conseqüência da aplicação destes recursos de poder reverte sobre quem decide, desacumulando ou acumulando poder." (MATUS, 1989).

A concepção de que uma instância da organização planeja e outra executa responde a um modelo de organização piramidal, que concentra o poder no ápice da pirâmide. Lá, junto com o poder de decisão, está o planejamento. Numa organização horizontalizada o poder é compartilhado e isso se expressa na superação da divisão entre quem planeja e quem executa. O poder de decidir dialoga, necessariamente, com a competência para planejar.

> *Todas as secretarias têm o mesmo nível hierárquico, não havendo relação de subordinação entre elas, resultando em uma estrutura horizontalizada.*
>
> *É através das secretarias executivas regionais que o centro das relações entre o governo municipal e o cidadão desloca-se para o âmbito local. Nelas a reorganização do trabalho na perspectiva intersetorial busca viabilizar que ocorra uma nova relação entre o munícipe – como sujeito de direitos – e os agentes do poder*

> *municipal, consideradas as peculiaridades dos grupos populacionais e do espaço onde eles vivem. Às secretarias executivas regionais cabe conhecer esses grupos populacionais; suas necessidades e demandas peculiares; subsidiar a definição de prioridades; atuar respeitando as prioridades estabelecidas para toda a população; estabelecer metas específicas para cada grupo populacional e prestar os serviços articulados em uma rede de ação social. (FUNDAP, Relatório Final, julho de 1997, p.8-9)*

A assessoria em seu relatório final ao governo municipal, em julho de 1997, explicita o modelo de horizontalização e de descentralização de poder, que implicava, inclusive, o poder de planejar descentralizadamente. Reitera que não havia a intenção de subordinar as seis Secretarias Executivas Regionais às secretarias articuladoras e de apoio, como eram as Secretarias de Desenvolvimento Social, de Desenvolvimento Territorial e Urbano, de Finanças e de Administração. Às secretarias articuladoras cabia o papel de tratar das questões que não eram regionais mas da cidade como um todo, promovendo a unidade, enquanto as SERs olhavam as regiões segundo suas peculiaridades. Essas duas visões deviam informar o processo de planejamento e de decisão no fórum que reunia todos os secretários. Nessa concepção os Secretários Executivos Regionais não eram administradores regionais, mas simplesmente executores de políticas e planos definidos centralizadamente, mas tinham o papel de planejar em seu âmbito, incluindo a possibilidade de acumular poder.

Em virtude dessa concepção, houve um primeiro processo de planejamento descentralizado, orientado ainda pela assessoria da FUNDAP, em maio de 1997:

> *De 5 a 9 de maio, os secretários executivos regionais e os gerentes de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, os gerentes de Desenvolvimento Social, os chefes de equipes e de distritos, os diretores regionais administrativo-financeiros e os chefes das centrais de atendimento e protocolo das seis secretarias executivas regionais, passaram por um processo de reflexão conjunta sobre a reorganização da prefeitura e seus objetivos e elaboraram o planejamento das suas secretarias para o período de maio a dezembro de 1997, considerando que, nesse período, a prefeitura*

ainda estava no âmbito do plano plurianual de 1993-97 e os primeiros recursos orçamentários repassados às novas secretarias. As equipes definiram, em conjunto, um primeiro elenco de metas para o período, com o cuidado de definir os indicadores que permitem acompanhar o cumprimento das metas e avaliar seus resultados (Documento 1 do item III).Esse processo de planejamento conjunto e compartilhado, vícios da administração pública que é o de produzir um plano normativo, referido apenas a uma "atualização" do orçamento do ano anterior. E busca introduzir uma cultura de avaliação, através da discussão conjunta e da escolha de indicadores que permitem não apenas aferir resultados, mas publicizar as metas, acompanhá-las e reorintentá-las quando necessário, numa perspectiva de planejamento situacional. (FUNDAP, Relatório Final, julho de 1997, p. 11)

Mas, até que ponto essa teoria e método trazidos pela assessoria externa eram compartilhados pela organização?

Atores estratégicos da organização questionaram a horizontalização das secretarias, colocando no mesmo patamar a Secretaria de Desenvolvimento Social e a de Desenvolvimento Territorial e as Secretarias Executivas Regionais, compreendendo que essas últimas tinham o papel de execução.

Eu disse ao Prefeito que esse era um erro que ele estava cometendo, porque as grandes secretarias, como SMDT, SMDS, SAM e SEFIN, elas têm que estar em um patamar acima, porque as outras são executoras, e se eu sou executor, não posso estar no mesmo nível administrativo de quem é planejador. Esse é um erro muito grande. Outro erro é a questão de colocar planejamento nas Regionais. Se elas são órgãos executores, elas não têm que ter planejamento, o planejamento tem que ser em nível central, eu tenho que ter órgão planejador, o acompanhador, o controlador e avaliador das ações, dentro do planejamento da SMDS, lá eu tenho a equipe de educadores, de assistente social, administrador, apoio, tem que ter umas três ou quatro equipes e que essas equipes fiquem responsáveis por cada Regional lá na ponta, para dizer que elas têm que fazer assim, porque se não fizerem vai acontecer desse jeito. Mas se eu

tenho um planejamento central e cada Regional tem o seu, eles vão bater de frente e ninguém vai fazer as coisas acontecerem. (Florença)

Eu acho que a sua própria pergunta, ela é respondida pelo modelo de gestão celular, porque as células, por exemplo, elas não precisam de autonomia, autonomia pra quê? Fazer alguma coisa contra o organismo? É uma questão de você trocar o conceito do isolamento, da fragmentação da chamada isofremia institucional pelo conceito estubiose que é desarmônica, não tem parasitismo, não tem ninguém querendo sugar ninguém, não tem ninguém querendo conter ninguém, cada celular, cada pessoa ou cada entidade dá de si o melhor que pode. Não adianta uma secretaria regional ir muito bem, e outra não ir. Não adianta uma secretaria articulada, por exemplo: Desenvolvimento Territorial ir bem no sentido de realizar obras, uma outra da área social não ir, porque as obras são feitas na finalidade de possibilidade de melhorar a condição social do povo. Essa visão é que faltava, são duas coisas: essa visão fundiótica que não admite disputas internas, não admite sequer uma divergência de ponto de vista, é sempre uma coisa unificada, uma coisa harmônica, com vistas a uma questão gerencial, esta sim. O mundo hoje passa por duas grandes crises, uma é a crise de paradigmas, numa maneira de perceber o mundo. Isso com certeza a física quântica vem demonstrando, provando por A + B, parte de um fenômeno que seja observado por uma pessoa basta para que se torne diferente, só pela simples observação. E ainda não entenderam direito ou se entenderam não conjugaram na prática. O segundo é a questão gerencial. Gerenciar, para você ser gerente, você não precisa ser nem médico, nem professor, nem engenheiro e nem arquiteto, tão pouco precisa deixar de ser, agora é preciso que você tenha uma visão gerencial, a visão de regência. A palavra gerência, se você trocar o "r" pelo "g", vira regência, então eu falo de gerência no sentido de regente, falo de maestro, ali e agora, não adianta ficar para próxima apresentação, porque se uma daquelas desafinar ou errar [...] com a visão de ajudar aí e agora, quer dizer, não adianta ficar pra próxima apresentação, você tem que fazer [...] questão uma coisa só, aquela coisa de inicio, não é nem por isso que eu falo da união, da unificação, tudo isso é uma ação. Com isso ela vai ficar

bonita, ela vai se comover, ela vai se sensibilizar, todo mundo vai ficar satisfeito, todo mundo dá o melhor que se pode dar. Agora o som de uma boa orquestra é um só e isso não pode desafinar. (Firmino)

Deixa eu tentar explicar melhor no sentido que eu acho que tem que haver as duas coisas. Eu acho que também só trabalho regional fragmenta, porque o município tem que ter uma política de saúde municipal, tem que ter uma coordenação monitorizada, centralizada. Então, eu penso que tem que funcionar as duas coisas. Quando eu penso isso, eu vejo minha experiência como processo. (Fabrícia)

Essas divergências acerca do planejamento, informadas por diferentes concepções de descentralização, são importantes no processo de decisão da reforma da reforma, realizada em 2001, com a assessoria da FGV.

Conforme Melo (2003), os ajustamentos promovidos em dezembro de 2001 foram: centralização do planejamento; reestruturação das áreas temáticas com vistas ao gerenciamento dos grandes sistemas de saúde, educação e assistência social, infra-estrutura, meio ambiente, desenvolvimento econômico, administração, finanças e apoio governamental e redefinição das competências das Secretarias Executivas Regionais e dos órgãos da administração indireta para, juntos, assumirem a execução de todos os sistemas.

- A teoria e o método e o processo da intersetorialidade

O segundo componente do propósito da reforma da Prefeitura de Fortaleza é a intersetorialidade. A explicação de sua escolha passava por aliar a descentralização a uma nova forma de operar a administração pública, buscando obter maior sinergia no atendimento às demandas e necessidades da população.

Concepção é saber o seguinte [...]. Quais eram as políticas sociais, como elas se integram de uma lógica nova, de uma nova perspectiva política. Daí começamos. A primeira proposta foi ler e discutir a questão sobre quais eram os pilares e as referências da reforma. Então nós trabalhamos a questão da descentralização, por que descentralização, que mudança trabalha isso, e o que significava a

intersetorialidade. Essa foi a primeira discussão que fizemos sobre intersetorialidade e descentralização. Então o problema é você criar uma lógica que possibilite a descentralização e o processo de acesso, a grande questão é descentralizar para garantir o acesso, democratizar o acesso, essa é a grande questão. (Francisco)

O desafio da intersetorialidade passa pela concepção de uma forma diferente de planejar, realizar e controlar a prestação de serviços, que significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização do aparato governamental que, muitas vezes, possuem percepções e interesses diferentes. (FUNDAP, Relatório Final, julho de 1997, p. 23)

A intersetorialidade, eu trabalho a intersetorialidade na perspectiva dos problemas sociais, que se manifestam em determinados territórios, porque ela está vinculada a território. Por isso eu vou pensar a intersetorialidade para esta área, onde os grupos se articulam e se organizam. (Francisco)

A questão da intersetorialidade se explica pelo fato de que as questões são muito complexas, não estão localizadas no limite perfeito. Por exemplo, a questão de epidemia na cidade [...]. As causas provêm, no caso da limpeza urbana, da drenagem. Então ela precisa de uma unidade que deve ser mais que intersetorial, precisaria ser multissetorial, só que o conceito da palavra intersetorial dá a entender que é um setor, outro setor, outro setor articulado [...]. (Firmino)

A intersetorialidade parece ter sido compreendida apenas como uma forma de olhar a descentralização, concentrando no nível regional a prestação de serviços de diferentes setores, sem, necessariamente, haver um novo modo de operá-los.

[...] A idéia da regionalização era levar o serviço destinado ao usuário. Se um usuário de qualquer bairro desses precisasse de qualquer assunto da área de saúde, da área de educação, ele teria que se deslocar lá do canto dele para ir à sede resolver o problema. Então a idéia da descentralização foi exatamente colocar os serviços da Prefeitura junto do usuário, chegar perto do usuário. (Fátima)

No nível da intersetorialidade, a perspectiva era que a Prefeitura que tinha [...] um cliente único. E esse cliente, ele é o nosso cliente da saúde, da educação, da área social, geração de emprego e renda e havia necessidade que os setores se organizassem de forma intersetorial e pudessem responder melhor a esse cliente. E teve um outro princípio da participação popular. Nesse eu acho que se trabalhou muito pouco. A gente vê que primeiro eles ameaçaram a participação popular, eu acho que foi muito [...] Eu cheguei a participar de alguns serviços com a consultoria, quando já estavam formatadas algumas idéias. (Filomena)

A intersetorialidade não se faz só juntando fisicamente pessoas. "É preciso que seja um princípio de todos que fazem a administração", assinala. Na avaliação dela, a idéia não foi trabalhada o suficiente com os funcionários. "Cada um estava preocupado com seu próprio setor". (DSC, Teoria e Método)

A própria assessoria aponta as dificuldades que o segundo pilar da reforma encontraria para sua realização:

A intersetorialidade é, de fato, o mais difícil de alcançar, pois demanda uma mudança cultural muito mais ampla. A instalação das secretarias nas regiões faz supor que a própria pressão da demanda da população fará valer a descentralização. Porém o mesmo não ocorre com a intersetorialidade. Ela demandará uma constância de propósitos dos dirigentes e um esforço extraordinário para introduzir novos elementos na cultura organizacional da administração pública. (FUNDAP, Relatório Final, julho de 1997, p. 18)

Mesmo quando os atores sociais envolvidos concordam com a inadequação da lógica antiga e das práticas que dela resultam, a criação de um modo novo de fazer, envolve jogos de poder e a substituição de valores culturais. Uma nova teia de relações precisa ser construída, para dar forma e viabilizar novas práticas. E essa é uma construção social que, embora amparada por diplomas legais e instrumentalizada, tomará os rumos que os sujeitos da mudança, dirigentes, funcionários e cidadãos, lhe imprimirem através do tempo. (FUNDAP, Relatório Final, julho de 1997, p. 23)

- A Teoria e o Método e Participação Social

A proposta da primeira reforma sugeria que ao se levar as decisões para mais perto do cidadão, também estaria sendo facilitada a sua participação. O binômio descentralização e intersetorialidade seria "uma forma de democratização da gestão mediante a criação de novas instâncias de poder" (MELO, 2003).

> *Sua diretriz inicial era a descentralização. A partir das primeiras reuniões foi incorporada, também como diretriz, a intersetorialidade. Assim a descentralização foi escolhida como um meio de levar as decisões para junto do cidadão, tornando a organização pública mais permeável às suas demandas e opiniões e a intersetorialidade para planejar os serviços públicos de forma integrada e articulada, para superar a fragmentação que até então tem caracterizado as ações das políticas públicas. (FUNDAP, Relatório Final, julho de 1997, p.6)*

> *Em julho, já com vistas ao planejamento plurianual para o período de 1998-2002, foi deflagrado o processo de planejamento participativo, agora aberto à representação da comunidade. Em cada região as respectivas secretarias executivas regionais, com a orientação do Instituto de Planejamento Municipal da Secretaria de Ação Governamental, promoveram reuniões com representantes da sociedade para iniciar o processo de identificação de prioridades. (FUNDAP, Relatório Final, julho de 1997, p. 12)*

Porém, com certeza esse processo é muito mais complexo do que sugerem a aproximação física entre usuários e prestadores e o início do trabalho de ausculta com "representantes da sociedade".

Fortaleza não tem uma tradição de participação popular direta na gestão pública. O fortalecimento da participação volta à pauta na Reforma Administrativa de 2001. As entrevistas revelam as dificuldades observadas.

> *No primeiro momento eu acho que ela foi altamente positiva, mas como você conhece bem , todos os sistemas, e o sistema político não foge a essa regra, operam dentro daquela famosa curva. Você cresce, se estabiliza e depois você começa a cair. Os sistemas na*

medida que eles vão envelhecendo e aqui nós temos, por exemplo, no Ceará um ciclo de dezesseis anos, o sistema ele vai descendo, quer dizer, ele já tá nesse declive. No município nós temos um ciclo de dezesseis anos que se completa nessa gestão, então o sistema também começa a apontar para baixo. Essa idéia de se fazer a gestão participativa, ela é uma idéia de se contribuir para inflexão dessa curva, você começar de novo um segundo ciclo, porque você inclui a comunidade no processo e essa comunidade passa a ter uma ação pró-ativa pela participação que ela vai ter no processo de gestão e ela pode de novo se motivar e recompor esse desgaste do sistema. (Floriano)

A maior de todas elas, e essa eu digo sem medo de errar, é que quando você envolve a comunidade no processo de gestão você maximiza a aplicação dos recursos, você atende melhor às prioridades que são naturalmente definidas baseadas na vivência do dia-a-dia, você gera transparência na aplicação do recurso público, porque o cidadão que está participando daquele processo participa da demanda, no encaminhamento da demanda e participa na fiscalização da ação, ele tem o que dizer sobre aquilo, então vamos chegar aqui, se Deus quiser nós vamos chegar, apesar de não estarmos educados, nem tão maduros quanto, a Alemanha , por exemplo, e o cidadão quer saber depois de cada orçamento quanto vai custar a obra "X" e por que vai custar aquilo, se não tinha outra alternativa de fazer essa obra com a mesma qualidade, o cidadão alemão ele cobra nesse nível, ele faz essa cobrança desse jeito. Um dia nós vamos chegar a isso aí. (Floriano)

As dificuldades de realização do propósito segundo as escolhas teóricas e metodológicas parecem demonstrar que essas escolhas não penetraram na organização o suficiente para ancorar o processo de mudança. Elementos da cultura organizacional, como é o caso do conceito de planejamento, resistiram ao discurso trazido pela consultoria e bloquearam, em seu cerne, o processo de mudança como vai-se analisar a seguir no Dilema da Intersetorialidade em Fortaleza.

3.5.5- O dilema da intersetorialidade em Fortaleza

Como evidenciado na introdução deste trabalho, a Constituição de 1988, ao definir saúde, o faz de forma intersetorial. O conceito de saúde plasmado pelo Movimento da Reforma Sanitária Brasileira e legitimado na Constituição ao mesmo tempo em que reconhece ter a saúde como fatores condicionantes e determinantes a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais, atribui a uma política setorial o papel de divulgar esses determinantes e condicionantes bem como de formular políticas de saúde destinadas a promover nos campos econômico e social a observância de ser a saúde – nessa concepção ampla – um dever do Estado.

Desde então se vive o dilema de aplicação na prática desse conceito intersetorial a partir de um Estado organizado sob a égide da especialização e da setorialização.

O Postulado de Coerência, como evidenciado neste trabalho, tornou-se potente mecanismo metodológico de avaliação destas políticas no âmbito das reformas administrativas no município de Fortaleza.

Levando em consideração os conceitos de determinantes e condicionantes na aplicação de políticas e as relações destas com a história e organização, papel e propósitos de governos e teoria e método, pode-se observar o seguinte:

a) do ponto de vista da história e da organização no momento pós-eleição de 1996, já caminhando para o seu segundo mandato e tendo, segundo ele, a necessidade de modificar a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, o prefeito Juraci Magalhães reunia as condições históricas para configurar novos propósitos que reorientassem o papel do governo municipal;

b) pode-se perceber que o Prefeito tinha de forma clara e evidente o desejo de promover a descentralização e que no processo de construção deste propósito agregou um outro: o da intersetorialidade;

c) com estes propósitos faltava ao Prefeito eleito e sua equipe o suporte teórico e metodológico que permitisse sua realização.

Então quando estes fatos são analisados à luz do Postulado de Coerência onde se embutem os determinantes e os condicionantes deste cenário, observa-se o seguinte:

1. Conforme os determinantes do postulado, o propósito determina duplamente, isto é, determina o método e a organização. O método por sua vez determina a organização. Isto deixa claro como o propósito foi determinante para viabilizar as reformas administrativas de Fortaleza, tanto a de 1997, quando foi implantado o processo de descentralização e de intersetorialidade, como na reforma de 2001, quando se manteve a descentralização. No entanto, por questões de organização, como se vê a seguir, a intersetorialidade foi revertida.

2. Segundo indicam os condicionantes do postulado, a organização condiciona duplamente, pois condiciona o método e o propósito. O método por sua vez condiciona os propósitos. Isto deixa claro como a organização condicionou o processo de reforma administrativa, sobremaneira a intersetorialidade, como conseqüência das resistências naturais de uma estrutura historicamente construída sob a égide da fragmentação das práticas e saberes.

3. Chama a atenção a sensibilidade do postulado aos condicionantes. No caso de Fortaleza, na reforma de 1997, o Prefeito importou um método que tinha coerência com os propósitos, mas contrariava a lógica da organização. Como a organização condiciona o método e os propósitos, na reforma de 2001 ele procurou um método e uma teoria, também importados, porém desta vez com o objetivo claro de ajustar a organização, pois dentro da construção do novo propósito, a partir da eleição de 2000, ajustar a organização, ou seja, resolver os problemas criados pela intersetorialidade passou a ser o novo propósito.

À luz do que se pode observar neste estudo, fica claro que a intersetorialidade, principalmente como operacionlizadora de políticas públicas objetivando a aplicação de um conceito abrangente de saúde, permanece como um dilema para a sociedade ocidental, que se plasmou desde os meados do século XIX até hoje.

São várias as razões para este dilema. Uma delas, como evidenciado no estudo de Fortaleza, é a natureza organizacional do Estado moderno. Um Estado, filho da modernidade. Um Estado que se organiza a partir das práticas, saberes e interesses produzidos pelos setores formuladores e implementadores de políticas públicas.

3.6- Curitiba

3.6.1- A cidade

Curitiba tem 309 anos. Em 29 de março de 1693, foi fundada a Vila de Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, por ordem do capitão-povoador Matheus Martins Leme. Anos depois a vila se chamaria Curitiba. Existe certa polêmica em torno do nome da cidade. Duas versões prevalecem: os índios das nações Tupi, Jê e Guarani – como os Tingüi – usavam a expressão Coré (pinhão) Etuba (muito); a outra versão, também em Guarani, vem da combinação de Kurit (pinheiro) e Yba (grande quantidade).

Esta mudança se deu em 1721. Nesta época assumiu a ouvidoria da cidade Raphael Pardinho Pires. Ele foi, provavelmente, a primeira autoridade a se preocupar com o meio ambiente local, iniciando uma tradição pela qual Curitiba ainda hoje é reconhecida. Já naquela época, a cidade desenvolveu ações para poda de árvores, cuidados de mananciais e habitação.

No século XIX Curitiba passou a ter importante visibilidade econômica especialmente a partir do tropeirismo. Ponto estratégico do caminho do Viamão a São Paulo e às Minas Gerais, o povoado viu crescer o comércio com a passagem dos tropeiros. O aluguel de fazendas para as invernadas transferia os habitantes do campo para o povoado. Surgiram lojas, armazéns e escritórios de negócios ligados ao transporte de gado. Com o

desenvolvimento, foi conquistada a emancipação do Paraná. Assim, em 1853, Curitiba tornava-se capital.

A exemplo de Fortaleza, Curitiba teve seu planejamento urbano iniciado em meado do século XIX e em 1853 foi escolhida para sediar a capital da nova província do Paraná. Desde então, e até o começo da década de 40, a cidade se adequou ao rápido crescimento da população. O primeiro Código de Obras e Postura é elaborado em 1895 e já em 1903 são hierarquizados o uso e ocupação do solo.

Em 1943, foi elaborado o Plano Agache, estrutural formalmente ao planejamento urbano. Previa crescimento radial, definição de áreas para habitação, serviços e indústrias, reestruturação viária e medidas de saneamento. Em decorrência dele é aprovada a primeira Lei de Zoneamento de Curitiba, em 1953.

Em 1964 promoveu-se um concurso para escolha do Plano Preliminar de Urbanismo. Este plano propõe melhoria da qualidade de vida urbana da cidade mediante modelo linear de expansão urbana.

Em 1965 foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba para detalhar e acompanhar a execução do plano proposto pela Sociedade Serete e por Jorge Wilheim Arquitetos. Este plano é discutido com a população em uma série de debates públicos, denominados "Curitiba de Amanhã".

Aprovado em 1966, o plano incluía, entre suas diretrizes básicas, a hierarquização do sistema viário, o zoneamento de uso do solo, a regulamentação dos loteamentos, a renovação urbana, a preservação e revitalização dos setores históricos tradicionais e a oferta de serviços públicos e equipamentos comunitários.

Na década de 70 o Plano Diretor de Urbanismo começa a ser efetivamen implementado, sob acompanhamento e orientação do IPPUC. Uma das gran preocupações do instituto neste processo foi garantir as dimensões históricas e cultura cidade nas esferas física, econômica, cultural e social.

Os anos 80 são marcados pelo crescimento de Curitiba e pela crescente participação popular, que induz a cidade a priorizar as ações sociais. Esta década também é marcada pela descentralização. A cidade é dividida em Administrações Regionais com vistas a tornar a Prefeitura mais próxima do cidadão. Em virtude da expansão dos equipamentos sociais exige-se maior e melhor planejamento. É instituída a Tarifa Social Única, que dá suporte à implantação da Rede Integrada de Transporte. A partir daí o Sistema de Transporte de Curitiba passou a ser referência internacional. Passou a ser sinônimo de humanização e eficiência de política pública bem-sucedida.

Outra política pública considerada como um ícone para Curitiba e que marcou os anos 90 foi a de meio ambiente. A cidade tem hoje aproximadamente trinta parques e bosques. É também desta década a idéia de integração de políticas públicas, a partir das políticas existentes. Nasce, então, por iniciativa dos técnicos do IPPUC e IMAP a idéia de intersetorialidade. A proposta era: Como integrar as políticas de meio ambiente, saúde, educação, área social, lazer e transporte? Neste contexto, verificou-se a eleição do prefeito Cássio Taniguchi em 1996. Nascem, assim, os projetos matriciais.

- A cidade e alguns de seus indicadores

Como mostram o gráfico e as tabelas a seguir, Curitiba atualmente conta com 1.671.193 habitantes. Na sua pirâmide populacional, segundo se pode ver, Curitiba já começa a se conformar como uma cidade de população mais idosa. Ao se comparar a população de Curitiba com a de Fortaleza, pode-se observar que enquanto em Fortaleza 1,8% da população tem menos de 1 ano de idade, em Curitiba este número cai para 1,5%. O mesmo ocorre em relação à população de 10 – 19 anos, pois enquanto em Curitiba este percentual é de 18,2%, em Fortaleza é de 21,2%. Já no respeitante à população de adultos jovens e idosos, estes percentuais começam a se inverter. Na população de 20 – 49 anos, enquanto Curitiba tem 49% da população nesta faixa etária, Fortaleza tem 45,3%, e na população com mais de 60 anos, enquanto Curitiba tem 8,4% da população nesta faixa, Fortaleza só tem 7,4%, o que se pode caracterizar como uma demanda de política pública de maior pressão na população idosa da cidade de Curitiba.

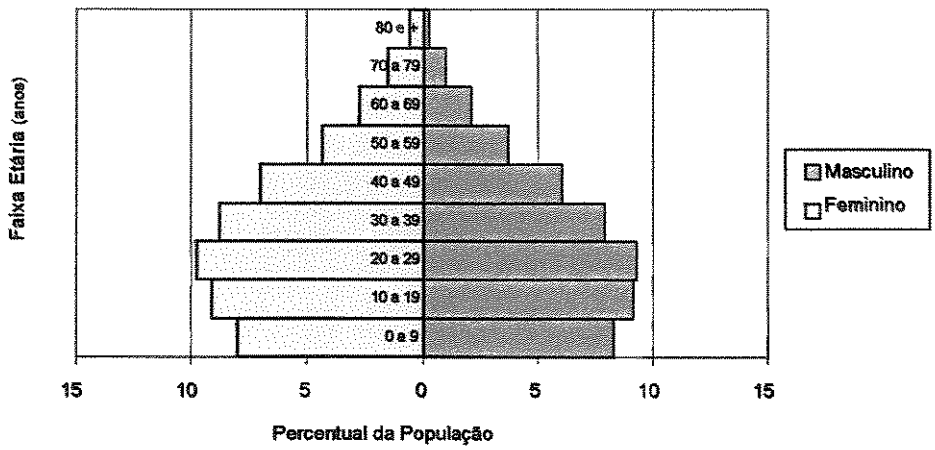


Gráfico 17- Pirâmide etária – Curitiba - 2003

Fonte: Caderno dos Municípios, Secretaria Executiva/Ministério da Saúde.

Tabela 8- População residente por faixa etária e sexo – Curitiba - 2003

FAIXA ETÁRIA	MASCULINO	FEMININO	TOTAL
Menor 1	13.485	13.019	26.504
1 a 4	55.536	53.130	108.666
5 a 9	70.118	67.311	137.429
10 a 14	72.295	70.897	143.192
15 a 19	80.038	81.548	161.586
20 a 29	155.795	162.886	318.681
30 a 39	132.910	146.936	279.846
40 a 49	101.225	118.045	219.270
50 a 59	62.160	73.180	135.340
60 a 69	35.119	45.971	81.090
70 a 79	17.229	26.636	43.865
80 e +	5.145	10.579	15.724
Ignorada	-	-	-
Total	801.055	870.138	1.671.193

Fonte: IBGE, Censos e Estimativas.

Em relação aos níveis de alfabetização, Curitiba conta hoje com 94,2 % da população alfabetizada conforme pode ser observado na tabela a seguir. Em Fortaleza este índice é de 85,4 %.

Tabela 9- Proporção da população residente alfabetizada por faixa etária – Curitiba – 1991 e 2000

FAIXA ETÁRIA	1991	2000
5 a 9	61,1	67,1
10 a 14	98,1	98,9
15 a 19	98,5	99,2
20 a 49	96,4	98,2
50 e +	85,6	90,6
Total	91,2	94,2

Fonte: IBGE/Censos.

Quanto aos indicadores sanitários, segundo mostram as tabelas a seguir, 98,6% dos moradores da cidade dispõem de abastecimento de água. No referente à ligação à rede geral de esgoto ou pluvial, 75,7% da população é servida com estes serviços e 19,5% usa fossa séptica ou fossa rudimentar. Quanto ao destino do lixo, 99,5% deste é feito pela coleta pública sistemática.

Sobre os equipamentos de saúde de Curitiba, consoante mostram as tabelas seguintes, a cidade conta atualmente com 317 Unidades de Saúde. Já em relação ao número de hospitais e leitos, existem 31 hospitais, no total de 5.406 leitos.

Tabela 10 - Proporção de moradores por tipo de abastecimento de água – Curitiba – 1991 e 2000

ABASTECIMENTO DE ÁGUA	1991	2000
Rede geral	97,1	98,6
Poço ou nascente (na propriedade)	1,8	1,0
Outra forma	1,1	0,4

Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Tabela 11- Proporção de moradores por tipo de instalação sanitária – Curitiba – 1991 e 2000

INSTALAÇÃO SANITÁRIA	1991	2000
Rede geral de esgoto ou pluvial	58,5	75,7
Fossa séptica	26,9	16,4
Fossa rudimendar	6,8	3,1
Vala	3,8	2,2
Rio, lago ou mar	-	1,8
Outro escoadouro	0,6	0,4
Não sabe o tipo de escoadouro	0,6	-
Não tem instalação sanitária	2,8	0,4

Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Tabela 12- Proporção de moradores por tipo de destino de lixo – Curitiba – 1991 e 2000

COLETA DE LIXO	1991	2000
Coletado	97,2	99,5
Queimado (na propriedade)	1,5	0,3
Enterrado (na propriedade)	0,3	0,0
Jogado	0,8	0,1
Outro destino	0,2	0,1

Fonte: IBGE/Censos Demográficos.

Tabela 13- Número e proporção de unidades por tipo de unidade – Curitiba – Dez/2002

TIPO DE UNIDADE	UNIDADES	%
Posto de Saúde	1	0,3
Centro de Saúde	58	18,3
Policlínica	15	4,7
Ambulatório de Unidade Hospitalar Geral	11	3,5
Ambulatório de Unidade Hospitalar Especializada	9	2,8
Unidade Mista	-	-
Pronto-Socorro Geral	2	0,6
Pronto-Socorro Especializado	1	0,3
Consultório	39	12,3
Unidade Móvel Fluvial/Marítima	-	-
Clínica Especializada	51	16,1
Centro/Núcleo de Atenção Psicossocial	6	1,9
Centro/Núcleo de Reabilitação	2	0,6
Outros Serviços Auxiliares de Diagnose e Terapia	67	21,1
Unid. Móvel Terrestre p/Atend. Médico/Odontológico	1	0,3
Unid.Móvel Terr.Prog.Enfrent.às Emergênc.e Traumas	1	0,3
Farmácia para Dispensação de Medicamentos	1	0,3
Unidade de Saúde da Família	42	13,2
Centro Alta Complexidade em Oncologia III	-	-
Centro Alta Complexidade em Oncologia II	-	-
Unidades de Vigilância Sanitária	9	2,8
Unidades não Especificadas	1	0,3
Outros Códigos	-	-
Total	317	100,0

Fonte: SAI/SUS.

Tabela 14- Natureza dos hospitais e leitos de Curitiba –2002

NATUREZA	HOSPITAIS	LEITOS
Públicos	2	110
- Federal	-	-
- Estadual	1	50
- Municipal	1	60
Privados	24	3.578
- Contratados	16	1.739
- Filantrópicos	8	1.839
- Sindicato	-	-
Universitários	5	1.718
- Ensino	-	-
- Pesquisa	5	1.718
- Privados	-	-
Total	31	5.406

Fonte: Datasus/Ministério da Saúde.

Referente à mortalidade proporcional, consoante o gráfico seguinte, 5,1% dos óbitos de Curitiba são por algumas doenças infecciosas e parasitárias (em Fortaleza são 6,4%); 40,6% por doenças do aparelho circulatório (em Fortaleza são 33,2%); 14,4%, doenças do aparelho respiratório (em Fortaleza são 13,6%); 3,4%, algumas afecções originadas no período perinatal (em Fortaleza são 7%); 15,9%, causas externas de morbidade e mortalidade (em Fortaleza são 19,2%); 20,6%, demais causas definidas (em Fortaleza são 20,7%).

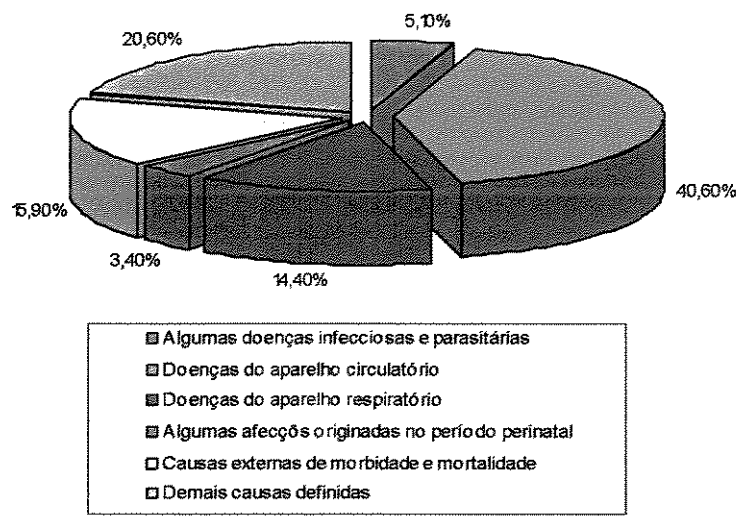


Gráfico 18- Mortalidade proporcional- Curitiba – 2003

Fonte: Datasus/Ministério da Saúde.

3.6.2- História e organização à luz do postulado de coerência

A exemplo do que foi feito no capítulo referente a Fortaleza, onde foi analisado o processo verificado no município à luz da história e organização, neste capítulo busca-se fazer o mesmo com Curitiba. O material empírico coletado na pesquisa da cidade refere-se à história a partir da eleição de 1996 e todo o processo ocorrido em torno da implantação dos projetos matriciais já no primeiro ano da gestão do prefeito Cássio Taniguchi, iniciada em janeiro de 1997.

- História recente

- Um ciclo de prefeitos do IPPUC

Como visto anteriormente, na década de 60 realizou-se o concurso para escolha do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba e a partir daí foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Segundo se pode perceber, a influência do IPPUC foi significativa na vida da cidade, não apenas do ponto de vista do marco teórico produzido no desenvolvimento urbano da cidade como do ponto de vista político. O instituto foi criado em 1965. Em 1971 (para o período 1971-1974) o então técnico do IPPUC arquiteto Jaime Lerner é nomeado Prefeito de Curitiba. Em 1979, Jaime Lerner novamente é nomeado Prefeito, para exercer o mandato no período de 1979 a 1983, e em 1989 foi mais uma vez eleito para o mesmo cargo, no qual permaneceu até 1992, quando foi sucedido pelo também urbanista e técnico do IPPUC Rafael Grega. Rafael ficou no cargo no período de 1993 a 1996. Em 1996 foi eleito o engenheiro Cássio Taniguchi, também técnico do IPPUC. Cássio exerceu o primeiro mandato no período de 1997 a 2001. Em 2000 foi reeleito para o período de 2001-2004.

Como se pode observar, nos seus 39 anos de existência o IPPUC sobressaiu pela presença de seus técnicos à frente da Prefeitura de Curitiba por 24 anos. Esta tradição é marcante neste estudo, e, conforme os entrevistados, constitui uma referência no marco teórico produzido no campo das políticas públicas da cidade.

Outra instituição que nasce antes do IPPUC e que no processo de formulação dos projetos estratégicos exerceu papel relevante foi o Instituto Municipal de Administração Pública, criado em dezembro de 1964, pelo Decreto nº 1.487, quando recebeu a denominação de Instituto de Administração Municipal. De natureza autárquica, tinha por finalidade manter cursos de administração pública e de aperfeiçoamento ao servidor. Seu escopo de atuação foi se ampliando, e em junho de 1991, com a Lei nº 7.671, foi transformado em IMAP. Em 1994, nova lei instituiu a Escola de Administração Pública em substituição à Diretoria de Recursos Humanos (IMAP, 2004 http://www.imap.org.br/o_imap/imap_historico.htm acesso em 2 de julho de 04).

Você tem aí uma trajetória. O governo municipal já vem desde a década de 70, uma equipe que foi se renovando em função de novas gerações entrando na equipe. Mas aqui tem uma linha humanista. Por causa que o Jaime Lerner vem da linha francesa, de uma pós-graduação em Paris, então com uma visão de planejamento europeu humanista. Com uma ideologia forte de diretor humanista contextualizado num momento de exceção. Jaime Lerner na primeira gestão foi designado para o cargo, ele não foi eleito. Dentro de um governo de exceção, onde ele pode implantar uma série de projetos de maneira autoritária em função do contexto lógico. Porém de concepções altamente humanistas, preservação de meio ambiente, de patrimônio histórico, numa questão de preservação da cultura e aí vai para o transporte e como uma visão coletiva da circulação. (Caetano)

O que se vê é uma forte presença do pensamento do grupo governante desde 72 que se manteve no poder com diferentes componentes. Você tem então uma visão humanista aí. Tem a questão da figura da pessoa que zela pelo quarteirão, não é o guardião do quarteirão, mas é a pessoa que cuida dos interesses de uma unidade de território. (Caetano)

Algumas entrevistas definem o propósito da administração relacionando-o a experiência dos quadros do IPPUC de onde saíram vários prefeitos.

Bem, como eu sou engenheiro, eu tenho formação matemática, e matriz é uma coisa que a gente aprende, tanto no sentido vertical, horizontal, e depois há três dimensões no fator tempo. Então essas coisas já vinham claras há muito tempo, e é uma coisa que surgiu meio que naturalmente na medida em que, como presidente do IPPUC, a gente tinha que trabalhar com todas as áreas. Não só a área do planejamento em si, mas também na área operacional, que vai efetivamente tocar o projeto. (Cristiano)

O Cássio é formado em engenharia eletrônica no ITA. Isto faz com que ele tenha uma determinada visão de jogo diferenciado. Ele muito jovem já veio para trabalhar e se entregar a um

projeto no novo governo Jaime Lerner, de 71 a 74. Nesta época, o Dr. Jaime Lerner, também já fazia parte da equipe do IPPUC. (Caetano)

Há um fato que precede a implantação dos projetos matriciais. É a questão da formação técnica do prefeito a sua atuação dentro da equipe de governo na primeira equipe de governo do Jaime Lerner, e na segunda do Jaime ele o acompanha quando vai para o governo do Estado. O Cássio é um técnico de planejamento. No Estado ele encontrou muitas dificuldades para viabilizar uma gestão com planejamento. E aí quando o Cássio vem para a sua primeira gestão em 97-2000 em Curitiba, então ele vem de uma experiência de dificuldades no governo estadual, e ele pessoalmente passa a coordenar o processo de implantação dos projetos matriciais. (Caetano)

A tradição de planejamento urbano em Curitiba estimula a construção de um processo de planejamento também na gestão pública municipal, desenvolvido por meio do matriciamento a partir de 1997.

Eu acredito que a relação entre a estratégia de gestão por projeto e a tradição de planejamento da cidade tá na palavra mágica do planejamento, porque a gente entende que para dar um salto realmente de qualidade, não basta mais ter só aquela visão de planejamento físico-territorial da cidade, mas sim um planejamento de todas as políticas setoriais, de uma forma muito mais integrada. Quando Cássio ganhou as eleições como prefeito, antes dele assumir, já naquela época, quando estava sendo feito o governo de transição, em novembro, dezembro, a gente já propôs que ele implantasse o sistema de atuação matricial, ligado justamente naquela filosofia de que Curitiba se destacou na área urbanístico-ambiental porque ela já tinha toda uma história de planejamento nessa área, e em termos de planejamento administrativo, intersetorial das outras ações da prefeitura, não; apesar de a gente ter um planejamento histórico na secretaria de saúde, de educação, mas eram pontos isolados, a saúde continua sendo um grande carro chefe para nós em termos de planejamento e a questão intersetorial, a

saúde sempre teve isso muito claro, mas até nas questões de legislação federal nos obrigou a isso; as outras áreas não. Então a gente entendia que até para uma questão de atualização, de modernização, de uma visão mais atual da gestão propriamente dita, você tinha que fazer um planejamento mesmo integrado de toda ação da prefeitura, pegando o gancho do que deu certo no planejamento urbano; porque é uma cidade que foi pensada fisico-territorialmente e a questão de gestão não; tanto que se você procura coisas escritas, vamos pegar um belo exemplo, "Lixo que não é Lixo" é um programa conhecido mundialmente; quando a gente ia buscar alguma coisa de referência não tinha nada porque nosso hábito em Curitiba foi sempre criar isso, tem uma frase até do Homero: "primeiro a gente inventa, depois a gente cria", a gente vê pra que serve, e com esse espírito de criatividade, de inovação que Curitiba sempre teve, não se preocupava muito com a questão formal, a gente ia inventando e fazendo as coisas acontecer e a gente entendia que para marcar uma história de gestão pública você tinha que ter a mesma coisa da área do planejamento urbano, que é uma história registrada, escrita; se você procurar em Curitiba, você vai encontrar uma série de publicações sobre planejamento, sistema viário, a questão urbanístico-ambiental mesmo, dos parques da cidade, saneamento; mas nada você vai encontrar na área de gestão pública propriamente dita, foi aí que vimos que tinha que dar esse salto realmente. (Carla)

No início do primeiro período, em 1997, os técnicos do IPPUC deixaram este órgão para comandar, como coordenadores de projetos, a introdução do modelo matricial na estrutura da Prefeitura. Desse modo, o grupo identificado como a Sorbone do Cabral penetra no aparato organizacional carreando sua experiência em planejamento e avaliação, para realizar 22 projetos estratégicos, que correspondiam aos doze compromissos de governo (mais 10 assumidos no início da gestão, desenvolvidos de forma matricial com todas as secretarias).

Existem contradições em relação ao número de projetos matriciais consoante se vê em momentos distintos no Relatório Anual da Prefeitura Municipal de Curitiba do Ano de 1997. Em alguns textos são mencionados 24 (CURITIBA, 1997, p.1), outros com 22 (CURITIBA, 1997, p.205), outros com 23 (CURITIBA, 1997, p. 105) e na fala a seguir, com 25.

> *É claro que numa primeira fase a gente começou com um número pequeno de projetos, eram doze, e de repente aumentaram para vinte e cinco. Foi talvez um grande erro. Acho que não precisa ter tantos projetos assim. Por outro lado, alguns projetos que a gente estabeleceu como projetos-mãe, ou projetos estratégicos, eram muito amplos, fluidos, que tinham assim uma multiplicidade de ações muito grande. (Cristiano)*

As secretarias permaneceram com seu poder historicamente constituído e os papéis legalmente atribuídos. Surge, porém, um novo lócus de poder, que são os projetos estratégicos para a cidade, os quais têm outro comando. Esse comando, constituído por um grupo de técnicos planejadores, entretanto, não dispõe dos recursos para a efetivação dos projetos, dependendo da contribuição das secretarias.

> *Num primeiro momento eu acho que foi realmente uma relação muito boa, porque havia um diálogo permanente através de reuniões periódicas. Inclusive não só de prestação de contas, mas de avaliação. Eu acho que isso foi uma coisa muito boa. A gente trouxe aí vários animadores. Foi importante, porque criou um espírito de equipe muito forte. Também no matricial aquela coisa do prefeito ir direto ao coordenador. Como fazer isso? Tinha muito mais conhecimento lá na ponta do que pelo secretário. Então isso criava um certo domínio, um certo problema com os secretários. Mas a gente conseguia [...]. (Cristiano)*

> *Até estimulei um pouco isso. O IPPUC, claro, sempre foi, desde a sua criação, sempre foi o órgão [...]. Aquela coisa, assim. A Sorbone do Cabral, do jornalista. De fato era mesmo uma massa crítica estupenda, e lá no IPPUC já tinha não só a área de arquitetura, mas também a área social. Tinha lá o pessoal de todas as áreas envolvidas, e faltava talvez exatamente o aspecto*

de gerenciamento desses projetos na acepção da palavra. Então, entra o IMAP, que veio com toda a tecnologia, foi pesquisado, buscou o que existia de mais moderno, mais eficiente, pois querer entrar nessa onda toda aí não é bem assim. Mas pegar coisas que efetivamente funcionam, e isso é claro que criou uma certa competição, mas salutar. (Cristiano)

Ao longo das gestões Taniguchi houveram algumas mudanças estruturais na organização da Prefeitura, com extinção de secretarias, fusões.

Nesse período nós extinguimos a Secretaria de Saneamento porque entendíamos que não tinha por quê ficar uma área de saneamento separada da Secretaria de Obras que cuidava já da macrodrenagem da cidade, e uma parte dela que é a educação ambiental toda ligada à Secretaria de Meio Ambiente. Nós extinguimos a Secretaria da Indústria,Comércio e Turismo porque nós tínhamos uma S.A. economia mista, que é a Companhia de Desenvolvimento de Curitiba, desenvolvimento econômico de Curitiba, que cuida realmente da questão do fomento, e a gente entende que o turismo é desenvolvimento econômico, então não tinha por que ter uma secretaria na administração direta. Eram duas coisas sobrepostas. Nós juntamos então o turismo, criamos uma diretoria na companhia de desenvolvimento, e a parte de indústria e comércio foi absorvida pela companhia; portanto, deixou de existir indústria e comércio e turismo. Não deixou de existir a atribuição, nem a atividade, mas deixou de existir com estrutura funcional.Agora (na segunda gestão) nós extinguimos a Secretaria da Criança. Na realidade esse processo de extinção a gente já vinha pensando há algum tempo, mas agora nós nos sentimos preparados para encará-la. Primeiro, uma questão politicamente sensível. Quando você acaba uma Secretaria da Criança, a primeira reação dos políticos é dizer "Poxa, que capital social é essa, que prioridade o prefeito está dando para área social acabando com a Secretaria da Criança?". A impressão que dá é que não vai atender mais criança no município, entendeu? Então essa é uma barreira que a gente enfrentou, mas a gente entendia que para cumprir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que é uma lei federal, nós tínhamos obrigatoriamente de nos organizar para até o ano de 2007 a área de creche, que é educação infantil, ser absorvida pela educação, porque a lei recomenda que educação deve ser tratada pela educação, e entendemos que a creche não é um atendimento social, é um processo educativo, e você passando as creches para a Secretaria de Educação você conseguiria valorizar ainda mais esses

servidores que hoje estão lá na área de creche e a parte toda de atendimento de risco, crianças e adolescentes em situação de risco, passa sim para a Fundação de Ação Social. (Carla)

Embora tenham ocorrido essas mudanças estruturais no sentido de extinção ou fusão de secretarias, essa não foi a tônica do processo. O que mais se ressalta é a mudança de lógica de operação – que era verticalizada e paralela, para uma lógica de matriz, onde a questão da interdependência é salientada – e da introdução de um novo grupo de poder, que para exercer-se precisa fazê-lo por meio do diálogo, da interação, pois não recebe recursos que permitam sua operacionalização isolada.

O quadro 9, ao final deste item, explicita a lógica matricial implementada.

Não tem um orçamento próprio para o Vida Saudável. O orçamento é junção, um pouquinho da saúde, um pouquinho da Secretaria de Esporte e Lazer. Cada secretaria assume o seu custo. Na primeira gestão, a Secretaria de Governo assumiu o custo pesado do Programa Cidadão Saudável. Então no Cidadão Saudável, existia um orçamento lá na Secretaria de Governo. Ficou mais como um projeto. Ele começa com aquela construção lá no IPPUC, mas nos finalmente mesmo, o que acabou foi a Secretaria de Governo assumindo a responsabilidade. Em função muito dos conflitos entre as secretarias. Então saiu como Secretaria de Governo. (Cecília)

O argumento inicial era de que o orçamento já estava desenhado por secretaria e a intenção era de que os projetos tivessem seus próprios orçamentos, o que não viria a se confirmar.

É, no começo, é claro, a gente passa por um periodo de adaptação, os projetos foram formatados de uma maneira geral, todas as áreas envolvidas, mas havia alguns problemas, como o orçamento. Então o orçamento já estava definido. Depois, no segundo ano a gente teve de fazer o PPA, o RPO, e com esse orçamento a gente já estabeleceu orçamento para o projeto. É claro que alocando a parte da saúde, a parte que trata da Secretaria de Esporte e Lazer da Educação, o conjunto, nessa concepção, entrava direto no orçamento por projeto,

e daí também surgiu todo o gerenciamento dos projetos. Quer dizer, é um bom instrumento para quem está operando, mas não para o governador, para o gerenciador. (Cristiano)

O orçamento vai ser elaborado em cima de projetos. Até os vereadores já entenderam. Entenderam e nos ajudam, olha, é bom ver essa cooperação. (Cristiano)

Eles contavam com o orçamento de cada secretaria. A não ser quando vinha assim "financiamento para o Linhão do Emprego", aí aquele projeto tinha um financiamento, mas a maioria dos outros projetos era contando com o dinheiro das secretarias. Daí como é que você faz isso? (Cláudia)

A concepção era de que às secretarias setoriais caberiam os serviços de manutenção do dia-a-dia da cidade.

Eu digo projeto quando a coisa tem começo, meio e fim. Ele tem recurso. Está elencado dentro das prioridades do governo. O resto é manutenção. É outra história, uma boa manutenção da cidade, bom atendimento nos serviços, um bom canal de escuta. "Ah, a dona Maria lá pediu a limpeza da valeta da casa dela", demorou quinze dias, mas fomos lá e fizemos. Isso é manutenção, são serviços normais da cidade. Agora, projetos. Nós vamos fazer o Linhão agora, o Eixo, então isso é um projeto enorme, ele vem com recursos financiados, isso realmente você tem de sentar e cair de boca mesmo, para fazer isso. Dificuldades existem. Existem vantagens. (Cristóvão)

Há sinais de que os técnicos de planejamento externos, isto é, do IPPUC e do IMAP, tiveram alguma interlocução com os técnicos das secretarias, mas dificuldades no relacionamento com os secretários.

Veja bem, na primeira gestão, como nessa gestão também, a gente tem sempre o que a gente chama de articuladores. Digamos, nós temos várias secretarias envolvidas, no caso, no Linhão do Turismo: URBS, meio ambiente, do governo municipal, as regionais. Então a gente tem as pessoas-chaves dessas

secretarias. Não são os secretários, mas têm uma ligação forte com os secretários, elas vieram participar da composição inicial do projeto, da missão, e isso foi discutido junto com essas pessoas. Por exemplo, quando eu tenho que conversar com uma secretaria, com uma regional, normalmente a primeira ponte é com essas pessoas e depois eu chego, se for o caso do secretário, trago essa pessoa, ela acompanha e tal. E dentro da secretaria são feitos os trabalhos necessários, a ação necessária para que o projeto se realize. Isso até funciona bem, desde que você mantenha o contato com os secretários, os articuladores tenham participado. Em algumas secretarias já muda, e por causa das mudanças isso atrapalha bastante, porque você perde o vínculo, então tem de começar o projeto, retomar tudo de volta, você perde um bom tempo para resgatar o relacionamento que você tinha lá dentro. Às vezes a pessoa, com essas mudanças, não está mais na secretaria, então acaba quebrando esse elo. E isso é uma dificuldade para a gente, certo? (Camilo)

Olha, eu vejo assim: no nível técnico existe, digamos, uma grande colaboração. Se eu precisar de uma colaboração de um pessoal da COHAB, técnicos, qualquer secretaria, desde que eu fale "sou do Linhão e estou precisando disso", as portas se abrem. No nível de secretários é um pouco diferente. Cada um puxa para o seu lado. Então eu acho muito mais fácil às vezes trabalhar com o técnico, e o técnico levar para o secretário, do que tentar com o secretário para ele descer. Porque às vezes não é prioridade dele. Então no nível do técnico você consegue essa relação. Com os secretários é mais difícil até porque eles têm outros compromissos, outros focos, esse tipo de coisa. Às vezes você pensa que o foco do Linhão na secretaria é uma coisa, mas o secretário não está nem aí, ele quer tocar o projeto dele. (Camilo)

De fato, o embate entre o poder constituído dos secretários e o novo poder dos coordenadores (gerentes de projetos estratégicos) não tarda a aflorar, pois, como explicita o discurso de um dos entrevistados, o projeto era contra-hegemônico e, em alguns casos, disputava claramente as atribuições de secretarias setoriais.

Se a gente tivesse posto a coordenação do projeto em uma pessoa de confiança do secretário daquela pasta onde o projeto tinha mais afinidade, com certeza teria sido outra coisa. Por exemplo, havia um projeto da área social que se chamava "Coração Social". Esse projeto era coordenado por uma pessoa que já era da área social do IPPUC e que é uma competente profissional, só que precisou "trombar" com a primeira dama. Isso então foi um erro, né? Um outro que essa pessoa coordenava, que era o "Cidadão Saudável", "trombou" também com a área de saúde, só que em outra perspectiva, eu diria que em uma perspectiva de trombada mesmo, sei lá, de querer fazer um outro projeto de saúde paralelo, alguma coisa do tipo. Então, O "Cidadão Saudável" continuou e virou "Vida Saudável". Depois, eu acho que perdeu força na época, até por causa desses desentendimentos, mas com o "Coração Social" tivemos de desmontar o projeto e passá-lo à coordenação, quer dizer, isso foi a nossa vontade, mas não deu certo, de um colegiado de secretários da área social. Depois ele andou mal e foi deixado de lado, mas isso não aconteceu com todos não, apesar de todas as dificuldades, apesar de não ter podido andar tudo aquilo que a gente sabia que era possível andar, mas eu considero que a experiência foi exitosa, foi muito positiva, marcou, eu diria, todo um estilo de gestão, que depois continuou, fortemente puxado por alguns atores, como no caso o IMAP em algumas secretarias, mas que passou a ser toda, digamos, a filosofia de desenho de gestão, não só de planejamento urbano. O planejamento urbano pega lá uma cultura do IPPUC, porque é uma coisa muito rica, uma tradição, uma cultura, mas que realmente nunca encontrou uma liderança capaz de chegar lá e dar uma mudada naquilo, aproveitando toda essa tradição, todo esse conhecimento acumulado, fazer com que do ponto de vista da gestão isso se transformasse. (Cícero)

Eu acho que a Prefeitura de Curitiba tem uma gestão pesada, ou seja, depois de todo um esforço como esse, eu saí faz três meses, mas a gente continuava tendo as mesmas velhas questões de perda de prazo, de projetos, de mudança de prioridades. Eu atribuo isso ao fato de que esse projeto de gestão que a gente

tocou e que em determinado momento chegou quase a ser hegemônico, nunca foi hegemônico. Ele foi contra-hegemônico e como projeto ele não foi secundário. Foi até respeitado por todo mundo, mas no íntimo, quem realmente tinha aquilo como o novo caminho era mais um conjunto de pessoas de gerentes intermediários, de funcionários, mas a alta direção, eu acho que nunca viu ali alguma coisa. O Prefeito em alguns momentos estava convicto de que era por ali, noutros momentos ele tolerou, em outros momentos ele apostou, disse assim: "Vamos ver se dá certo, eu tou louco mesmo pra tocar" e como a coisa era difícil, complicada, então a gente algumas vezes achava que ele estava quase orgânico ao projeto, ele acabou escapando por entre os dedos, entendeu? Eu acredito nisso, acabou prevalecendo, digamos, porque o pessoal fazia muito comentário de corredor, do tipo assim. "Bom, isso aí é um grande laboratório, mas na prática a gente tem de fazer como antigamente sempre fez e tal" e algumas lideranças, isto é: da gestão tradicional, muito forte, com algumas características assim: "Pessoal é tecnocrático, centralizador", eu diria até assim, sabotador dos sistemas, porque os sistemas iriam trazer transparência. Eu lembro que nós tivemos uma dificuldade tremenda de montar os sistemas de monitoramento dos projetos, e a gente tinha aparelhamento mais do que suficiente, a dificuldade era uma questão relacionada ao modelo mesmo teórico da coisa, ou mais do que isso, ao modelo de manejo do poder, da informação, porque para nós não havia nem um problema, a gente sabia o que queria, a gente queria muita gente participando, aprendendo a planejar, aprendendo a conversar e a gente até acreditava que apesar de uma possível barreira inicial, aquilo iria ganhar velocidade cada vez maior, a cada ano aquela fórmula iria ganhando força, se tornando mais eficaz, os projetos passando a ser mais eficientes economicamente, com maior resultado social e tudo isso, mas o pessoal não acreditava muito nisso e ao mesmo tempo tinha lá um outro corte político. (Cícero)

Quando o IMAP começou a trazer toda a metodologia do planejamento estratégico, fazer toda a capacitação da gente, era em cima de um único foco. Assim, era como se chamasse um

grande guarda-chuva, porque foram pondo, pondo. Então a gente começou a desenvolver o planejamento estratégico, mas em várias situações. Era em cima do deficiente, era em cima da terceira idade, até para montar o planejamento estratégico, foi assim uma canseira, e desgastante. Quando a gente foi fazer a capacitação do planejamento estratégico, que o IMAP ficou alguns dias fazendo isso, trouxe um consultor para trabalhar. Hoje eu penso na avaliação e digo assim "Mas não dava, isso não ia dar certo". E por que eu fui assim tão ingênua, que o consultor mesmo se batia para fazer o planejamento estratégico, porque não conseguia dar uma lógica com tudo aquilo. A gente foi realmente depois separando por área, mas no momento que tivesse aquela coisa não havia ligação. (Celina)

Aí quando você vai distribuindo a missão, aquela coisa, a missão daí que eles, no curso de capacitação, chegam assim a uma conclusão que a gente teria que fazer integração com todos os programas da área social, só aquilo assim ia se bater, lógico, com toda a proposta da pasta da primeira dama, que ela tem esse papel, de fazer a integração. Aí eu me lembro que até a Sandra do IMAP disse "nossa, mas ela vai se chocar com a dona Marina". (Celina)

Além da disputa de poder entre os secretários e os coordenadores de projetos estratégicos, perdura uma característica do modelo tradicional setorializado, onde as partes são distribuídas para diferentes grupos de poder, que é a competição entre os próprios secretários e o distanciamento interno entre o nível central das secretarias e as regionais.

Eu acho que essa competição entre os secretários tem pontos bons e tem pontos ruins. Depende muito do secretário. Se o secretário tem uma visão do conjunto da Prefeitura, às vezes tem um secretário que é fora da estrutura da Prefeitura, se ele está, digamos, ele não vai se preocupar muito com isso. Se tem um secretário que se preocupa mais com a cidade, a gente nota essa diferença. (Camilo)

Nós não temos nem muita relação com a secretaria. Eles são fechados, são setorializados. São setorizados mesmo. E nós, na regional, parece que não fazemos mais parte daquela secretaria. Nós fazemos parte da Secretaria da Rua da Cidadania, que é uma coisa, é bem diferente a prática. (GFC)

Na época, nós acabamos ficando, acabamos fazendo uma espécie de concorrência aos secretários, porque às vezes o secretário não era muito técnico, às vezes não entendia muito do assunto, e se sentia constrangido nas reuniões. E outras vezes não. Outras vezes o secretário se alinhava muito com o coordenador, com o gestor do projeto, e a coisa fluía muito bem. Eu não tenho assim visto, nessa fórmula, uma coisa que não deu certo porque, a partir do momento que você montou o teu conjunto de projetos junto com a secretaria, aí vai depender do coordenador. Se ele é uma pessoa dura e não tem muita relação no caso com o executor, aí começa a dar briga. Então tem que ter uma harmonia muito grande, porque são eles que vão executar, colocar o projeto para funcionar. (Cristóvão)

A introdução da lógica matricial demandou um processo de aprendizagem da organização.

O IMAP tem como missão aperfeiçoar a capacidade do governo, e o que é isso? É você sair ainda do modelo burocrático, porque eu acredito que a prática no Brasil ainda está 80% dela num modelo de gestão burocrática, apesar do nosso discurso está 80% no modelo gerencial, e a gente entendia que esse aperfeiçoar o governo obrigatoriamente passaria por aí, como você quebrar as questões de barreiras burocráticas dentro da máquina pública? E uma delas, que a gente entendia como forte, é a questão da barreira setorial, das vaidades setoriais, quando, por exemplo, alguém da Secretaria de Abastecimento faz alguma coisa e coloca o selo "Secretaria de Abastecimento", saúde, educação, obras, e você acaba tendo uma visão puramente setorializada mesmo, você chega ao ponto do cidadão não reconhecer naquela ação a Prefeitura, ele não reconhece como sendo do município, justamente por essa quebra dessa ação, então a gente entendia que a 1ª barreira que a gente tinha que quebrar era isso, e passar a ter

projetos estratégicos de governo, então não seriam mais projetos setoriais, mais seriam projetos de governo, que deveriam obrigatoriamente ter a chancela do governo Cássio Taniguchi, que era aquele que nós estávamos assumindo; e o IMAP entrou então como o órgão de gestão pública, olhar a gestão pública, trazer conhecimentos novos. Em 1997 nós trouxemos para a Prefeitura, para todos os órgãos a idéia do funcionamento matricial, então fomos nós que trouxemos como a Prefeitura passaria a trabalhar a partir daquele momento, como se daria a composição dos níveis estratégicos de comando em relação aos projetos, treinamento de todo esse pessoal, porque nós tínhamos excelentes técnicos, mas não obrigatoriamente um excelente técnico pode ser um bom gerente. E para ele coordenar um projeto ou representar a sua secretaria num projeto, obrigatoriamente ele tem que ser gerente porque ele tem toda uma equipe por trás, ou seja, da sua secretaria ou uma que ele tenha ali, multissetorial, no projeto, e administrar isso. Então a 1ª investida nossa foi essa de preparar a Prefeitura e todos os órgãos para trabalhar o que era matricial e trabalhar com esses técnicos, nesse 1° momento a gente desenvolveu a capacitação de uns 800 técnicos, mais ou menos, na questão de como se daria o funcionamento matricial e o IMAP então trazendo metodologias de planejamento, metodologias de reunião, metodologias de acompanhamento e avaliação, monitoramento em cada área, trazendo os nossos técnicos como consultores, a gente descentralizou o IMAP e cada dois técnicos, mais ou menos, acompanhavam cada projeto estratégico, para sentir qual era a realidade do projeto; porque uma coisa é você planejar a quatro paredes, distante da realidade, e outra coisa é você viver a realidade. Então nossos técnicos viviam a realidade do projeto, isto para que a gente pudesse ir realimentando em nós o próprio planejamento no sentido bom. Agora, basta de ferramenta, de acompanhamento de projeto, o povo já está craque, ou não agüenta mais; ou então até chegar à conclusão de que o MS, que era uma ferramenta que a gente estava usando no cumprimento do projeto, não era mais adequado porque ela era extremamente pesada, chata, e nem todos os técnicos conseguiam utilizá-la como uma ferramenta útil, e era o nosso papel também identificar, olha, isso aí não tá dando mais certo, vamos para uma coisa mais light,

era o tempo todo balizando. A gente acompanhou e coordenou esse processo todo lá do matricial , então era um processo onde os coordenadores dos projetos estavam lotados no IPPUC como lotação administrativa, eram coordenadores técnicos, lotados no IPPUC, mas a coordenação de gestão do processo era do IMAP, porque a questão da gestão é nossa; no IPUC a questão deles é pesquisa e planejamento urbano, então poderia até haver aí uma distorção de papéis se a gente fizesse o contrário. (Carla)

A mudança se radicaliza na segunda gestão Taniguchi, com os projetos passando para o comando das secretarias.

Na primeira gestão os projetos eram gerenciados, quer dizer, quem puxava os projetos eram pessoas do IPPUC. Traziam pessoas de referência de cada secretaria, pessoas indicadas pelo secretário, o secretário indicava pessoas para compor um grupo e esse grupo se reunia no IPPUC, sob a coordenação do IPPUC, para o planejamento e posterior implementação dos projetos. (Cecília)

O que muda na segunda gestão é que os projetos passam a ser de responsabilidade de um secretário, do secretário, da secretaria mais afeta àquele tema do projeto. Então, como no "Vida Saudável", a essência base do projeto é saúde, qualidade de vida, promoção de saúde. Este projeto ficou sob a responsabilidade do Secretário de Saúde. E é responsabilidade dele delegar para uma pessoa que vai fazer a coordenação de todas as secretarias parceiras. E as pessoas que vêm compor o grupo também são indicadas pelo secretário. (Cecília)

Nessa segunda gestão aconteceu assim, porque nós não tínhamos como abraçar o mundo, isso é impossível. Por exemplo, o projeto que a polícia militar está tocando lá, a gente vai lá, faz uma visita. Projetos, junto com o IPPUC, é uma coisa. Ficou dividido. A área social, tinha tantos projetos. Na época o governo federal ofereceu o Projeto Sentinela, nós vimos como um projeto bom. Sentinela eu acho que é saúde junto com a FAS, que era Secretaria da Criança e juntou com a FAS. Mas eles é que estão tocando. Cada dois, três meses a gente faz uma supervisão, não de uma maneira assim

"como é que está o projeto? Está atrasado, está assim". Não, porque eles têm o cronograma. Eu acompanho tudo isso no computador, eu tenho todos os dados. Eu autorizo a senha deles e eu acompanho o desenvolvimento. E o Prefeito acompanha lá no gabinete todos os projetos. Então nós ficamos, digamos, executores somente de projetos pelos quais a secretaria é responsável organicamente, direto. Senão ia dar uma confusão muito grande. Essa é que é a mudança. (Cristóvão)

É, foi uma mudança muito grande, porque agora não despachamos com o Prefeito, nós despachamos com o secretário, e o secretário despacha com o Prefeito. Olha, continuo afirmando que depende de cada secretário. Se o secretário não tem muito compromisso político com as futuras eleições, então vai do secretário. Se é um secretário bem articulado, ele toca o projeto, não vejo nenhum problema. Agora, são questões que, por exemplo, eu sugeri na época que se criasse uma assessoria de articulação. Porque existem projetos que estão numa secretaria, mas que dependem de outras secretarias. Então aí é o secretário do secretário. Eu acho que deveria ter uma assessoria de articulação junto ao Prefeito. Um assessor de articulação. Esse assessor seria uma pessoa muito de confiança do Prefeito, que faria todas essas articulações de projetos que estão no mesmo nível. (Cristóvão)

Algumas secretarias estão tocando bem o projeto, quando o projeto é dela. Porque sempre esbarra nisso, esbarra nessa questão pessoal, na questão política, questão das vaidades. (Cristóvão)

Posso estar enganada, mas eu vejo assim, se vamos passar para as secretarias era para as secretarias viabilizarem, porque na verdade era só uma coordenação, e fazer todo o acompanhamento e monitoramento junto com o IMAP. A operacionalização caberia às secretarias, aí começou a esbarrar com isso e eles passaram para as secretarias. Eram coisas que dependiam de recursos financeiros, que a secretaria tinha que pôr no orçamento, e nem sempre havia um comprometimento. Nessa gestão estão todos nas secretarias. Todo o plano de governo, cada secretaria tem um. Só que também não sei se a coisa está funcionando. (Celina)

Quadro 9- Matriz de funcionamento dos PEPGs

	PREFEITO																								
Assessoramento à gestão dos PEPGs: Gabinete, IPPUC, IMAP	PGM	SEAM	SGM	SMCS	IMAP	IPMC	SMAD	SMF	SMRH	COHAB	FAS	FCC	SMAB	SMCr	SMF	SMEL	SMS	CIC	IPPUC	SICT	SMMA	SMOP	SMSA	SMU	URBS
BR – Cidade	●	●	○				●	●		●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	○	●	○	○
Linhão do Emprego	●		●				○	●	●	○	○	●	●	●	○	●	●	○	○		●	○	●	●	○
Empório Metropolitano		○	●	○							○	○	○				○		●	○					
Plano 1000										●	●			●	●		●	●	○		●	○			○
Saneamento Bairro a Bairro	●	○	●	●			●	●	●	○	●				●		●	●	●	●	○	○	○	●	
Vila Olímpica	●	○	●				●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●		○		○	○	●	○	
Cidadão em Trânsito				○									●		○				○		●	○		●	○
Rede Integrada de Segurança											○				○		○		○		○	○		○	
Centros de Bairro			○							●	●	●	●	●		●	●		●	●	●	●	●		●
Digitando o Futuro	●			●	●		●	●			●	●			○				○	●		○			
Coração Social/ Cidadão Saudável (Coordenação Ação Social)											●	●	●	●	●	●	●								
Ahú-Cabral	○		●				●					●							○			●		●	○
Eixo Barão-Riachuelo	○		○					●			○	○		○	○				○	○	○	○		○	○
Zoneamento e Uso do Solo	●	●	●							●					●		●	●	○	●	●	●	●	●	●
Portão Cultural	●		●		●		●	○		●	●	○		●	●	●			○		●	○		●	○
Patrimônio Cultural	○			○	○							○			○	○			○		●				
Monitoração da Gestão Urbana					●														●						
Revivendo Curitiba	●		○	●				●			○	●	●	●			●		○	●	●	●	●	○	●
Segurança no Trânsito	●		●		●			●							○				○		●	●		●	○
Circulação na Área Central																			●						●
Rebouças					●		●						●						●		●	●	●		●
Habitação	○	○	●	○	●	●	○	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●	○	○	●
El Niño		●	●	○						●	●				●		○		○		○	○	○		○
○Gerente/Órgãos ●Órgãos Envolvidos	Assessoramento						Meio						Social						Infra-Estrutura						

Fonte: Giacomini (2001).

3.6.3- Papel do governo e propósitos

A decisão de introduzir na Prefeitura a operação em matriz, fazendo-o por meio de projetos estratégicos que correspondiam aos compromissos de governo, revela o propósito de alcançar maior eficácia por meio de um novo modo de operar a organização – matricialmente – e de infiltrar na organização tradicional da Prefeitura, verticalizada e paralela, uma prática de interação orientada pela perspectiva do planejamento estratégico e da avaliação de resultados.

> *Na verdade, você fez uma opção por planejamento centralizado, um planejamento urbano que acabou virando referência em função do processo de execução. Agora, esse processo, muitas vezes, [...] dificilmente acontecia com a rapidez e a eficiência desejada. E quando a gente montou a nossa equipe, e começamos com planejamento estratégico, que nós queríamos, e tal, a gente sentiu que se não houvesse uma integração efetiva mesmo das várias unidades de execução, dificilmente as coisas poderiam acontecer. E dentro da equipe eu não tinha alguém com perfil para tocar todos os projetos. Então era necessário criar essa estrutura de tal forma que todos estivessem engajados na concepção das metas. Eu acho que um projeto que envolveu praticamente toda a estrutura, que eu considero assim um sucesso, foi o Linhão do Emprego, que é um projeto financiado pelo BNDES, é um projeto que eles chamam de multissetorial, e que envolve praticamente a Prefeitura inteira. E essa condição que a gente conseguiu de matriciamento realmente foi um achado para o projeto. Outra coisa importante: não há uma competição entre as secretarias, comum em qualquer administração. Uma quer fazer mais do que a outra, mostrar que está fazendo mais, e isso obviamente implica gastos de dinheiro muitas vezes duplicado, estrutura duplicada, e conseqüentemente falta de eficiência no processo. Então o que nós procuramos fazer foi exatamente trabalhar por projeto, e não por secretaria. Acho que foi essa a grande diferença que a gente conseguiu com toda a estrutura da Prefeitura. (Cristiano)*

A possível elaboração do orçamento por projeto e não por secretaria poderia indicar uma perspectiva de operação intersetorial, caso fosse abrangente. Porém, isso não se confirma se a maior parte do orçamento permanece alocada por secretaria.

Essa opção por não fazer reforma estrutural abrangente – e portanto manter a alocação de recursos setorializada – é apontada como um obstáculo à implementação da mudança.

> *Eu acho que houve uma retirada de algumas questões que talvez a gente tenha tentado avançar demais. Mas ficou foi muito bom, porque é isso mesmo. Não tinha muito claro como ia ser essa nova Prefeitura trabalhada só com matriz. Eu acho que deveria ter havido uma mudança maior de estrutura, real mesmo, de organização administrativa. (Cibele)*

Para o grupo focal, a percepção da abordagem intersetorial do modelo matricial é avaliada de forma positiva, mas com questionamentos.

> *Eu vi a primeira vez que ela apresentou o processo matriciado, e, na época, o presidente deu a oportunidade para que ela implantasse dentro do IMAP. E acabou a coisa não dando certo até por causa da cultura do servidor público. Quando o Cássio ganhou ela apresentou isso para ele. Eu estava no dia da apresentação, e foi uma coisa meio assim: "Vamos fazer, e vai ser assim". Então foi quando todo mundo correu atrás da situação para poder se posicionar. E em muitas circunstâncias não ficou bem claro. Eu acho que hoje, agora, nessa gestão, a coisa aconteceu até mais naturalmente, porque foi emergindo a necessidade das secretarias começarem a se ligar, se juntar, e começar a trabalhar intersetorialmente. (GFC)*

> *Eu acho fantástico esse trabalho intersetorial, mas minha primeira palavra foi essa aí: faltou um trabalho de base, de estruturação, de informação, de discussões na base. Sabe por quê? Porque ele é uma coisa que funciona. (GFC)*

Essa questão da intersetorialidade, a gente trabalhar mais próximo de outras secretarias, acaba viabilizando alguns trabalhos nossos. (GFC)

A gente está otimizando, está atendendo a população como uma Prefeitura mesmo, e não como secretarias separadas. "Eu não vou fazer isso porque não é da minha secretaria". Isso é uma coisa, eu acho que é um ganho, tanto para nós, funcionários, que a gente não se estressa em correr atrás, como a gente consegue dar uma qualidade no atendimento às pessoas. Ter um trabalho de qualidade. (GFC)

Mas em termos de planejamento, eu acho que esse projeto matricial poderia ganhar bem mais, se fosse seguir o inverso. Por exemplo, se fosse por área, no caso, se tivesse algum problema na comunidade, por exemplo, droga no bairro, violência no bairro, desemprego no bairro. O quê cada secretaria, o quê cada departamento pode trabalhar junto para poder enfrentar esse problema? e daí, a partir disso daí, começar a prática, começar as ações. Isso poderia vir de baixo para cima. (GFC)

O propósito de introduzir uma nova dinâmica na Prefeitura com o modelo matricial, um modo de planejar e de operar recursos e obter resultados que implica nova articulação interna, traduz-se em uma grande mudança, pois exige o compartilhamento do poder e o aprendizado de toda a organização sobre como fazer.

No caso de Curitiba, o propósito vem colado à teoria e ao método, tendo sido fortemente condicionado por eles, não apenas em razão da escolha do IMAP (suporte teórico) e do IPPUC (coordenação dos projetos), mas pelo próprio Prefeito, originário desta instituição de planejamento, dominar o método.

Então o IPPUC e o IMAP tinham um papel preponderante na construção dessa forma de gestão. Foi escolhido um caminho de projetos estratégicos, projetos-âncora. Inicialmente começou com doze, e acabaram acho que em 24, projetos-âncora, e todos os gerentes, coordenadores desses projetos, eram pessoas do IPPUC, e basicamente da supervisão de planejamento. De uma certa forma,

não com esse desenho formal, mas a supervisão coordenava os coordenadores dos projetos estratégicos. Não era uma coordenação única nem isolada, porque o IMAP tinha todo um papel de suporte teórico, de acompanhamento da implantação desses grupos, que nos apoiava muito nessa questão teórica, instrumental, capacitação, em tudo isso, o IMAP nos dava apoio. Porque o IPPUC, em paralelo a isso, tinha as suas atribuições a mais. Deu para a gente perceber, um ponto frágil nesse processo todo, que era você conciliar a estrutura formal com as suas atribuições, com as suas responsabilidades, com essa nova forma de agir, com esses novos projetos. Isso foi um conflito muito grande. (Carla)

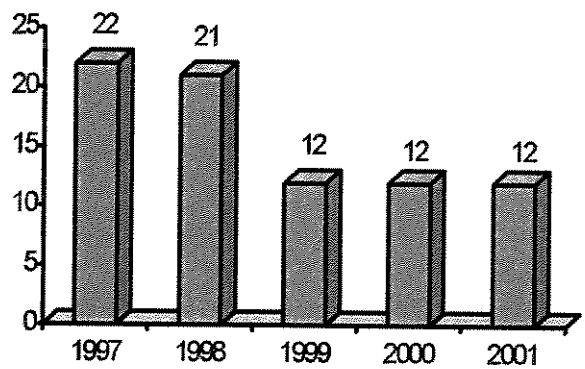


Gráfico 19- Projetos Estratégicos do Plano de Governo de Curitiba 1997-2001

Fonte: Elaboração própria.

- 1997–2000, Uma gestão por projetos estratégicos ancorados no IPPUC

No ano de 1997 foram desenvolvidos 22 projetos matriciais em Curitiba. Estes serão aqui analisados levando em consideração, também nos anos seguintes, o DSC, a análise documental, o GFC e as entrevistas.

O prefeito Cássio Taniguchi assim se refere aos projetos matriciais de 1997:

Foram obras essenciais para a população inserida nos 24 grandes projetos (esta contradição de números já foi vista antes) coordenados e executados em sistema matricial, uma inovação administrativa capaz de imprimir agilidade às ações municipais

> *em cujo resultado se observa de forma indubitável a integração de toda estrutura da Prefeitura de Curitiba.* (CURITIBA, 1997, p.1)

- AHÚ-CABRAL

O Projeto Ahú foi constituído a partir do objetivo da transferência da prisão do Ahú-Cabral para outra localidade do Estado do Paraná. Do ponto de vista do zoneamento, a idéia era de que a Prefeitura fomentasse de forma intergovernamental o processo de remanejamento para permitir novo uso e parâmetros para a área, com vistas a atender aos interesses da cidade.

No ano de 1997 todos os projetos estratégicos construíram seus macroindicadores. Estes se constituíram como parâmetros para os outros anos em que passaram a apresentar os seus produtos nos seus relatórios.

Segundo Curitiba (1997), os macroindicadores do Projeto Ahú-Cabral foram: a) grau da satisfação da população vizinha ao presídio, antes e depois da intervenção; b) comparação do valor de comercialização dos imóveis antes e após a retirada da prisão; c) quantificação das novas opções e alternativa de ligações viárias para a região a partir da reestruturação da área da prisão; d) comparação da relação de m² de área pública de lazer, verde por habitante e por bairro, antes e após a retirada da prisão; e) comparação e variação da densidade populacional do terreno da prisão e entorno; f) comparação da arrecadação de tributos do terreno e entorno e levantamento do nível de acessibilidade do terreno e entorno.

Conforme se pode observar, tanto no discurso dos entrevistados como no DSC, este foi um projeto estratégico de articulação matricial para uma entre as esferas federativas:

> *O Ahú era um projeto que buscava viabilizar que a prisão saísse de lá. O projeto era só um estudo, e o restante nós ficamos na organização mesmo. A gente estava de metido no projeto porque a Prefeitura tem um zoneamento para toda a área. Então nós fomos apresentar e levar o projeto para vender dentro do governo federal e dentro do governo estadual na Secretaria de*

Justiça. A gente dizia: "olha, se quiserem mudar tem que fazer isso, e a gente está podendo ajudar a fazer a lei, fazer os projetos, ajudar vocês, mas queremos que vocês viabilizem a retirada da prisão do Ahú". (Camilo)

Numa reunião realizada na última segunda-feira o governador Jaime Lerner solicitou estudos sobre a transferência do complexo do Ahú-Cabral, que já tem destino certo: o município de Piraguara, onde o Estado pretende concentrar todo setor penitenciário. O Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba já está trabalhando num projeto urbanístico para o local. (DSC, História e Organização)

De acordo com Curitiba (1997), as ações desenvolvidas pelo projeto em 1997 foram: execução de estudo preliminar, apresentação do projeto ao Governador e ao Prefeito; minuta do edital de licitação para permuta da Prisão do Ahú por novos presídios e composição de equipe nas esferas estadual e municipal para definir projetos a serem executados.

Já em 1998, conforme Curitiba (1998), as ações realizadas foram: entendimentos entre os órgãos envolvidos para discussão de convênios de cooperação técnica, competências e definição da contrapartidas; preparação de legislação pertinente.

Este projeto permaneceu nos anos de 1997 e 1998, mas em 1999 saiu da relação dos PEPG. Conforme Curitiba (1999, p. 203), o Projeto Ahú-Cabral articulou a mudança do presídio provisório do Ahú para a Colônia Penal de Piraquara e definiu um novo uso para o terreno, de interesse para a cidade. As atividades de articulação foram concluídas, e aquelas referentes a construção e transferência do presídio ficaram para ser gerenciadas pelo governo do Estado, sendo as de acompanhamento absorvidas pelos órgãos da municipalidade.

- BR-CIDADE

O Projeto BR-Cidade objetivou urbanizar as BR-116 e 277, para os usuários da via, turistas, população e empresas da região, articulando de forma matricial a integração urbana com segurança, conforto e fluidez do tráfego, bem como a oferta de serviços e lazer à comunidade.

Os macroindicadores do Projeto BR-Cidade, conforme Curitiba (1997), foram: a) trechos não-urbanizados; b) transposições com problemas de circulação para veículos e pedestres; c) número de acidentes; d) número de mortes; e) número de atropelamentos; f) tempo/trajeto Pinheirinho-Atuba; g) extensão dos congestionamentos.

Em Curitiba (1997) pode-se observar que o conjunto de ações desenvolvidas no ano de 1997 foram suficientes para contribuir para a melhoria dos indicadores no local onde foram implementados, principalmente os relacionados à circulação.

INSTRUMENTO DE TRÂNSITO EDUCATIVO

Prefeitura implanta lombada eletrônica no cruzamento da BR-116 com a Rua Brigadeiro Franco. O equipamento é considerado pelos técnicos o instrumento de trânsito mais educativo existente. Dados do IPPUC revelam que os índices de acidentes caem em cerca de 30%. Prefeitura concluiu sexta-feira instalação da sexta lombada eletrônica prevista este ano para reduzir a velocidade na BR-116. "Nós estamos preparando o tráfego nas rodovias para a escala urbana, reduzindo a velocidade para a máxima permitida em vias rápidas dentro da cidade", explica o engenheiro responsável pelo Projeto BR-Cidade, Clever Ubiratam. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Este projeto permaneceu nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000 . Como principais resultados, conforme Curitiba (2000), o projeto conseguiu avanços satisfatórios neste ano de 2000, bem como ao longo destes quatro anos de gestão. Foram investidos aproximadamente R$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) na realização de diversas intervenções nas rodovias BR-116 e BR-277, tais como implantação de trincheiras, bolsões de travessias, semáforos, sinalização horizontal e vertical, lombadas eletrônicas, calçadas e iluminação pública, que propiciaram a melhoria da fluidez do tráfego e, principalmente, da segurança dos motoristas e pedestres. Cabe salientar que, em virtude das inúmeras ações realizadas, a gravidade dos acidentes ocorridos nas rodovias foi reduzida.

- CENTROS DE BAIRRO

No ano de 1997, o Projeto Centros de Bairro, cuja missão era fortalecer a dinâmica social e econômica das doze regiões da cidade e dotá-las de infra-estrutura, serviços e programas públicos, teve como meta fechar a sua fase de planejamento. No planejamento foram definidos os descritores do problema central relativo a cada Centro de Bairro. Verificou-se, também, a identificação dos nós críticos e a elaboração das operações necessárias à mudança da realidade em cada Centro de Bairro.

O macroindicador mais importante proposto para este projeto foi o incremento de atividades econômicas antes e após a intervenção. Como indicador de impacto social propôs-se: a) oferta de vagas em escolas e creches em rede pública/demanda/ano; b) oferta de atendimento pela rede pública de saúde/demanda pelos serviços de saúde/ ano. Como indicador de impacto sobre a urbanização propôs-se: a) galerias de águas fluviais existentes/ano; b) rede de esgoto existente/ano; c) ruas pavimentadas existentes/ano; d) calçamento existente/ano.

Este projeto permaneceu nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000. Conforme Curitiba (2000), no decorrer desta gestão, o Projeto Centros de Bairro foi sendo adaptado para atender às demandas identificadas na cidade em conjunto com as Administrações Regionais, no sentido de promover o desenvolvimento de áreas de subabitação de formação espontânea, novos assentamentos em processo de ocupação e infra-estruturação e em bairros pobres com problemas de identidade, buscando aprofundar a participação comunitária no processo.

- CIDADÃO EM TRÂNSITO

O Projeto Cidadão em Trânsito teve como missão viabilizar um trânsito eficiente para a população em geral. A idéia geral do projeto é que este seja seguro, fluido, acessível, ambientalmente correto e conte com a participação consciente dos cidadãos.

No ano de 1997, ao criar o projeto criaram também seus macroindicadores: a) tempo de viagem: (km/h ou min/km) – índice de desempenho do transporte coletivo e índice de desempenho dos automóveis; b) redução dos acidentes de trânsito: número de acidentes – comparativo anual; c) e número de vítimas fatais – comparativo anual; d) redistribuição dos picos de trânsito – achatamento dos horários de concentração de tráfego.

PROGRAMA CIDADÃO EM TRÂNSITO

O Programa Cidadão em Trânsito é um exemplo de ação integrada. Os treze projetos que compõem o programa exigem a participação de vários setores da administração pública e em menos de três meses após o seu lançamento já apresentam resultados na melhoria do trânsito e da **qualidade de vida** do curitibano. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Este projeto permaneceu nos anos de 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001. Conforme Curitiba, (2000), a implantação dos Programaa Cidadão em Trânsito e Segurança no Trânsito em 1997, e a entrada em vigor do Código de Trânsito Brasileiro no início de 1998, proporcionaram uma queda de 5,3% no número de acidentes e queixas e a diminuição de 24% no número de mortos por 10 mil veículos, entre os anos de 1997 e 1999.

O aumento no número de acidentes sem vítima no ano de 1999 deve-se, em parte, ao início do registro das ocorrências de acidentes sem vítima que, em anos anteriores, só eram considerados quando os envolvidos registrassem uma queixa. Conseqüentemente, este fato também é responsável pelo decréscimo no número de queixas.

O aumento no número de acidentes, no primeiro semestre de 1999, acelerou o processo de implantação dos radares e diminuição da velocidade média de circulação, com a redução de 8% no número de feridos no período de ago/99 a ago/00, ou seja, após a implantação dos radares, 600 pessoas deixaram de ser feridas no trânsito, representando uma economia social de R$ 1.455.600,00.

CURITIBA (1999) destaca que, ao longo do ano de 1999, notou-se evolução no número de acidentes e tendência a retornar ou mesmo exceder valores de anos anteriores. Felizmente, as estatísticas de dez meses do ano 2000 mostram a queda dos acidentes com vítima, atropelamentos, queixas e feridos, apesar de o índice de fatalidade ter aumentado. Mas a redução do número de acidentes e feridos no ano 2000 foi conseqüência direta da implantação dos 29 radares e 4 "ratoeiras", enquanto o aumento do número de mortos está relacionado ao crescimento da frota, que provocou maior número de acidentes complexos e engavetamentos, ao maior número de acidentes com caminhões e ao descuido dos motoristas e pedestres quanto às normas de segurança no trânsito.

No ano de 2000, as estatísticas de mortes posteriores na região urbana de Curitiba foram completamente invadidas, pelo fato de o Instituto Médico Legal deixar de classificar a origem das ocorrências e disponibilizar apenas o somatório das mortes em vias urbanas, rodovias e Região Metropolitana. Este fato fez com que se considerassem somente as mortes locais como índice de fatalidade no trânsito (mortos por 10 mil veículos), o qual

passou de 2,19% em 1996 para 1,44% (estimado) em 2000, isto é, uma redução de 34%. Em 1998 e 1999 ocorreu um dos menores índices de fatalidade dos últimos 22 anos, 1.08 mortos por 10 mil veículos. É preciso, porém, estar alerta para o aumento estimado de 33% entre 1999 e 2000, o que elevará o índice para 1,44%.

CURITIBA (2000) avalia que o desenvolvimento dos programas de melhoria do trânsito em Curitiba e o início da vigência do Novo Código de Trânsito Brasileiro foram fundamentais para redução da violência no trânsito, mas infelizmente seus efeitos foram de curta duração. A anistia de multas e a interrupção no processo de instalação da fiscalização eletrônica colaboraram para o recrudescimento dos índices de fatalidade. É imprescindível a ampliação e aceleração das ações de educação e fiscalização de trânsito para que a mudança de hábitos e comportamento dos pedestres e motoristas, ao circular pelas vias públicas, seja um processo contínuo.

PROGRAMA CIDADÃO EM TRÂNSITO

Escolas e autoridades do trânsito de Curitiba e de outros municípios do Paraná estão se adequando para adotar o tema Educação no Trânsito como uma disciplina transversal - quando o conteúdo pode ser inserido no contexto das demais disciplinas. A medida é resultado do artigo 76 do Código de Trânsito Brasileiro que começou a vigorar em janeiro de 1998. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Diretoria de Trânsito tem mais de vinte dias para a conclusão das propostas do Programa Cidadão em Trânsito previstas para 2000. Dos onze projetos principais, três foram concluídos, três devem terminar até o final do ano e outros cinco tiveram sua implementação prorrogada para o primeiro semestre dos próximos anos. Para o primeiro semestre de 2001 ficaram a substituição de 75 semáforos no sistema CTA, a divulgação da campanha de educação no trânsito direcionada para pedestres, a implementação do gerenciamento estatístico cadastral de acidentes de trânsito, a ampliação do Projeto Escola em 27 colégios e a instalação de 36 radares e câmeras nos semáforos de onze cruzamentos da cidade. Towardowski diz que o Cidadão em Trânsito II ainda não foi definido. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

O Projeto Cidadão em Trânsito foi o único dos PEPG da primeira gestão do prefeito Cássio Taniguchi que se manteve na segunda gestão – como projeto-âncora, com o mesmo nome, ampliando, entretanto, seus propósitos.

- CIDADÃO SAUDÁVEL

O Projeto Cidadão Saudável teve como missão promover a valorização da vida por meio da disseminação de informações e práticas educativas, bem como estimular na população comportamentos saudáveis, individuais e coletivos.

Em 1997, quando este projeto foi implantado e ao definir seus macro-indicadores, conforme Curitiba (1997), chamou-se a atenção para a dificuldade em mensurar o impacto do projeto, pois como este tem por objetivo a alteração de comportamento e de estilo de vida de uma população, afirmava-se que estes podem ser perceptíveis a médio e longo prazo.

Neste mesmo ano, o Projeto Cidadão Saudável implantou um subprojeto, o Serviço de Assistência Médica de Urgência. Este teve como objetivo instalar serviço de regulação médica das situações de emergência e urgência, capaz de receber e analisar as demandas da população e dos demais serviços, escolher a resposta mais adequada a cada situação, contando com a rede de serviços de saúde pré-hospitalares, ambulatoriais e hospitalares, e viabilizar os meios para garantir o acesso do paciente ao serviço indicado.

Para o SAMU foram definidos os seguintes macroindicadores: a) índice de profissionais capacitados para atendimento de emergências e urgências; b) proporção de internamentos encaminhados pelo SAMU X a demanda espontânea; c) controle de informações sobre o atendimento de urgências/emergências; d) priorização do atendimento de urgência nas US 24 horas; f) redução no número de internações hospitalares para urgências de baixa complexidade de intervenção; g) normatização dos serviços pré-hospitalares públicos e privados; h) definição de critérios de avaliação.

Este projeto permaneceu como estratégico do Plano de Governo apenas no ano de 1997. CURITIBA (1999, p. 203) cita que o Cidadão Saudável juntou-se ao Projeto Coração Social, e formaram um bloco de Políticas de Ação Social, sendo executados pelos órgãos de ação social do município. Em CURITIBA (1999, p. 8), encontra-se na apresentação das ações do Gabinete do Prefeito a implantação do Cidadão Saudável, o qual também é citado no mesmo ano, em Curitiba (1999, p. 170), como ação da Secretaria de Saúde, e denominado Cidadão Saudável no Bairro.

O Projeto Cidadão Saudável poderia ser entendido como um projeto guarda-chuva, muito amplo e pouco operativo. Teve problemas de poder com o secretário da saúde, o qual considerava as ações propostas como uma interferência em sua área de atuação e gestão. A pressão política determinou a extinção do projeto (Carmem).

- CORAÇÃO SOCIAL

O Projeto Coração Social no ano de 1997 foi composto pelos seguintes subprojetos: Projeto Coração Social – Terceira Idade; Projeto Coração Social – Formando Cidadão; Projeto Coração Social – Política Municipal de Promoção dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência e Projeto Coração Social – Da Rua Para a Escola.

CORAÇÃO SOCIAL – TERCEIRA IDADE

O Projeto Coração Social – Terceira Idade teve como missão implantar e consolidar a política municipal de atenção ao idoso por meio de um conjunto de ações voltadas para a potencialização de sua autonomia e conseqüente integração social, com ênfase na satisfação de suas necessidades biopsicossociais.

Como macroindicadores para o Coração Social – Terceira Idade, foram definidos: a) incremento à demanda; b) alteração do número de internamentos por faixa etária e causas; c) alterações no número de óbitos por faixa etária; d) percentual de idosos participantes dos programas da PMC; e) percentual de asilos regularizados quanto aos aspectos técnicos, jurídicos e operacionais.

CORAÇÃO SOCIAL – FORMANDO CIDADÃO

O Projeto Coração Social – Formando Cidadão teve como objetivo desenvolver um processo de formação integral de crianças e adolescentes, favorecendo o acesso à escola, atividades culturais e esportivas de formação para o mundo do trabalho, entre outras, para que possam abandonar as atividades geradoras de renda nas ruas.

Como macroindicadores para o Coração Social – Formando Cidadão foram definidos: a) percentual de adolescentes freqüentando escola, atividades culturais e esportivas; b) percentual de adolescentes em atividades geradoras de renda nas ruas; c) crianças e adolescentes com vínculo familiar em situação de risco na faixa etária de 7 a 14 anos; d) freqüência escolar; e) aprovação/reprovação.

CORAÇÃO SOCIAL – POLÍTICA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA

O Projeto Coração Social – Política Municipal de Promoção dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência teve como objetivo atender as pessoas portadoras de deficiências em suas necessidades, aplicando os preceitos constitucionais que assegurem seus direitos à cidadania, ao acesso à oportunidade de desenvolvimento de suas potencialidades e à sua integração social.

Entre os macroindicadores estabelecidos para este subprojeto estão: a) percentual de PPDs sem atendimento e em lista de espera para atendimento especial; b) número de centros municipais de atendimento especializado com avaliação diagnóstica integrada: saúde e educação; c) percentual de inclusão dos PPDs no ensino regular e creches municipais; d) percentual de PPDs abandonadas pela família: na rua e em casa; e) índice de programas para capacitação de servidores municipais que atuam com PPDs direta e indiretamente; f) redução de percentual de novos casos de deficiência após implantação de medidas preventivas (3 mil novos PPDs/ano em cada trinta nascimentos/ano); g) melhoria do tempo de deslocamento e de permanência dos PPDs nos sites (trajeto residência – sites – escolas); h) comparação ano/ano do número de registro de nascimento e comunicação de ocorrência de novos casos e causas de PPDs; i) incremento da fiscalização ao cumprimento da legislação municipal sobre acesso e vagas para estacionamento para PPDs nos estabelecimentos públicos; j) incremento de dispositivo legal que assegure a aplicação das normas da ABNT sobre edificações e equipamentos adequados para as PPDs.

CORAÇÃO SOCIAL – DA RUA PARA A ESCOLA

O Projeto Coração Social – Da Rua para a Escola teve como objetivo propiciar acesso aos benefícios sociais a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, que desenvolvem atividades geradoras de renda nas ruas, com vistas ao retorno e permanência no universo escolar.

Entre os macroindicadores estabelecidos para este subprojeto estão: a) crianças e adolescentes com vínculo familiar em situação de risco na faixa etária de 7 a 14 anos; b) freqüência escolar; c) aprovação/reprovação.

PROGRAMA DA RUA PARA A ESCOLA

Prefeitura distribui este mês as primeiras cestas básicas do Programa Da Rua Para a Escola para 120 crianças que exerciam alguma atividade geradora de renda nas ruas da cidade. O programa determina que as crianças participantes deixem o trabalho nas ruas e voltem para a escola e em outro período freqüentem uma unidade do Programa de Integração da Infância e Adolescência. O programa é uma parceria entre a Secretaria Municipal da Criança e a FAS. O UNICEF concedeu ao Paraná, no ano passado, o prêmio criança e paz, pela criação do Programa Da Rua Para a Escola. Curitiba entrou no programa em março deste ano junto com outros 123 municípios. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

> *Foi bem legal em relação aos [...], mas realmente não durou muito, começou a se bater. Então era de dentro, por isso que eu falo, aquela época, quando eu fiz a capacitação, eu já disse "mas não vai dar certo dessa forma, tem que rever essa coordenação". Porque quando chega na missão integrar os [...], não sei o quê, da área social, em relação à criança, ao adolescente, ao idoso, enfim, toda aquele leque de coisas, eu disse "meu Deus do céu", eu não tinha noção assim, foi uma coisa muito grande, [...] de comer a coisa assim, engolir assim sem ter uma avaliação que entra em choque (Sueli Fisher).*

Este projeto permaneceu como estratégico do Plano de Governo apenas no ano de 1997. Curitiba (1999, p. 203) cita que o Projeto Coração Social juntou-se ao Cidadão Saudável, conforme já dito, e formaram um bloco de Políticas de Ação Social, sendo executados pelos órgãos de ação social do município.

- DIGITANDO O FUTURO

O Projeto Estratégico Digitando o Futuro foi composto por três subprojetos: Acessando o Futuro; Especializando a Mão-de-Obra e Internet nos Faróis do Saber.

O Projeto Digitando o Futuro objetivou propiciar o acesso ao ensino com informática a todos os alunos da rede municipal de ensino, disponibilizar os serviços da Internet aos estudantes e usuários dos Faróis do Saber e Bibliotecas da Fundação Cultural

de Curitiba com equipamentos adequados, com orientação técnica por meio de parceria com empresas, bem como oferecer cursos de informática com programas básicos profissionais a todos os interessados da vizinhança das escolas, mediante seleção. Estes cursos deveriam primar pela boa qualidade e serem adequados ao mercado de trabalho.

Os macroindicadores do Digitando o Futuro estabelecidos a partir da instituição do projeto em 1997 foram: a) percentual de escolas do município que possuem laboratórios de informática; b) percentual dos professores da RME que possuem qualificação para o ensino com a informática; c) percentual dos equipamentos que devem ser mantidos em funcionamento e evoluídos periodicamente; d) percentual de escolas da RME que possuem metodologia adequada para o ensino com a informática; e) percentual de Faróis do Saber e Bibliotecas da FCC equipadas para a prestação do serviço; f) percentual de Faróis do Saber com profissionais capacitados.

PROJETO DIGITANDO O FUTURO

Até o final do ano as 134 escolas da rede municipal de ensino devem estar equipadas com computadores como parte do Projeto Digitando o Futuro. Os recursos investidos incluem treinamento de professores e construção dos laboratórios. O projeto já equipou 48 escolas com computadores e programas educacionais voltados às disciplinas. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Este projeto permaneceu nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000. Como principais resultados, conforme CURITIBA (2000) os Subprojetos Acessando o Futuro e Especializando a Mão-de-Obra estão sendo desenvolvidos simultaneamente pela SME, de forma descentralizada: Subprojeto Acessando o Futuro: foram capacitados professores. Este ano, 88 escolas e cinco centros de atendimento especializado apresentaram suas propostas para integrar-se ao Digitando o Futuro. Subprojeto Especializando a Mão-de-Obra: as aulas de informática para a comunidade, utilizando os laboratórios implantados, aconteceram em escolas da rede municipal. Nesses cursos, matricularam-se 1.400 pessoas das comunidades próximas às escolas; c) Subprojeto Internet nos Faróis do Saber: com a coordenação do ICI, a Internet foi disponibilizada em 25 locais, sendo dezesseis em faróis ligados às escolas, dois em bibliotecas de CAIC, cinco em faróis de praça, um na Biblioteca Comunitária do Terminal do CAIC e um na Rua 24 H. Em cada local, foram instalados nove computadores e os usuários marcam hora antecipadamente para utilização dos computadores.

O Projeto Estratégico Digitando o Futuro cumpriu 45% de sua meta para o ano de 2000 no que diz respeito à disponibilização de locais de acesso gratuito à Internet. Quanto à integração das escolas ao projeto, manteve-se o mesmo índice de 1999, 34%.

- BARÃO/RIACHUELO

O Projeto Estratégico Barão/Riachuelo teve como missão revitalizar o Eixo Barão/Riachuelo, mediante valorização do patrimônio histórico, arquitetônico, paisagístico e cultural, proporcionando condições de utilização adequada dos espaços, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos moradores, proprietários, comerciantes, turistas, usuários e população em geral.

Seus macroindicadores construídos em 1997 foram: 80% dos comerciantes do eixo insatisfeitos com a segurança pública; 9,3% (de 251/20) imóveis em mau estado de conservação; 27 lojas comerciais localizadas no térreo inativas. No Projeto Eixo Barão/Riachuelo, deverá ser avaliado o impacto em relação à comunidade a partir da concretização das ações propostas, o que deverá ocorrer a partir de julho de 99, pois são ações integradas - segurança, recuperação dos imóveis e fomento econômico, e de execução a médio prazo.

PROJETO EIXO BARÃO/RIACHUELO

A primeira reforma prevista para o Projeto Eixo Barão/Riachuelo será a despoluição das fachadas do comércio local considerado a porta de entrada dos viajantes no início do século. Um ponto marcante no projeto é a restauração do Centro de Convenções. Relacionou-se também como prioridade a restauração de obras de arte existentes nas praças 19 de Dezembro e Eufrásio Correia. Esta receberá também um tratamento paisagístico com recuperação de pisos e calçadas. O Prefeito de Curitiba apresentou ontem a empresários o projeto de revitalização do Eixo Barão/Riachuelo. Os empresários que aderirem ao projeto contarão com incentivos para recuperar e preservar os prédios públicos e executar a despoluição visual das fachadas. Os incentivos, segundo o Prefeito, podem ser construtivos ou fiscais, como isenção do IPTU e solo, criado a partir de aprovação de nova lei, em estudo, pela Câmara Municipal. O projeto visa resgatar a memória de um dos principais pontos históricos da cidade do início do século. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Este projeto permaneceu como PEPG nos anos de 1997 e 1998. Em 1999 juntou-se a outros (Revivendo Curitiba; Portão Cultural e parte do Projeto Patrimônio Histórico), e formaram o Projeto Operações Urbanas – Viver Curitiba, coordenado pelo IPPUC.

- EL NIÑO

O Projeto El Niño teve como missão preparar o município de Curitiba e apoiar a preparação dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba para enfrentar os efeitos do El Niño, com vistas a mitigar transtornos e danos à população, como Grupo de Apoio Fundamental, dentro do sistema brasileiro de Defesa Civil.

Seus macroindicadores construídos a partir de 1997 foram: comparativo do impacto dos efeitos do El Niño com situações anteriores semelhantes e grau de satisfação da população atendida.

O primeiro macroindicador baseia-se em uma correlação dos danos provocados e população atingida em relação ao histórico de enchentes, levando em consideração situações pluviométricas semelhantes. O segundo macroindicador será verificado por meio de pesquisa nos abrigos (enquetes) e de pesquisa utilizando o telemarketing para verificação dos atendimentos de emergência, com enfoque na eficiência e rapidez no atendimento.

O projeto foi desenvolvido nos anos de 1997 e 1998. A etapa relativa à minimização dos fenômenos resultantes do El Niño foi concluída e embasou o Plano de Ação da Defesa Civil Municipal. As rotinas e procedimentos estabelecidos nos órgãos da Prefeitura passam a ser coordenados, a partir de então, pelo Comitê de Defesa Civil de Curitiba.

- EMPÓRIO METROPOLITANO

O Projeto Empório Metropolitano teve como missão apoiar os pequenos produtores do município de Curitiba e Região Metropolitana na produção e na comercialização de produtos com qualidade e preços competitivos, que prioritariamente

não estejam participando de programa público de apoio à comercialização, gerando ocupação e renda e contribuindo para a melhoria de sua qualidade de vida.

São macroindicadores do Empório Metropolitano, construídos a partir de 1997: a) evolução do número de produtores cadastrados no projeto por tipo de produção; b) evolução do número de produtores encaminhados para treinamento; c) tipos de cursos ofertados e freqüências; d) associações ou cooperativas implantadas: tempo de existência, formas de atuação, tipos de serviços oferecidos - financiamento, aquisição de matéria-prima, parcerias, participação em eventos, etc.; e) pontos de comercialização: pontos da Prefeitura Municipal de Curitiba, pontos da Região Metropolitana de Curitiba, pontos criados no comércio formal/parcerias; f) volume de vendas por tipo de produto: faturamento por setor, obtenção de registros de produtos alimentícios, produtos exportados (volume de vendas, faturamento, produtores atendidos); g) divulgação: número de informativos utilizados para divulgar o projeto e os produtos nos diversos meios de comunicação

Este projeto permaneceu nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000. Conforme CURITIBA (2000), o Programa Empório Metropolitano tem seu desempenho avaliado pelo aumento da participação no mercado dos produtores inscritos com visíveis ganhos na qualidade dos produtos comercializados, na administração de seus negócios, no aumento de vendas e no faturamento global. Os treinamentos e cursos de capacitação iniciados no ano anterior ampliaram o conhecimento sobre técnicas de produção, comercialização e administração do negócio, enquanto as ações programadas motivaram os participantes a construir grupos de produção e comercialização, fortalecendo o perfil empreendedor. As parcerias com órgãos e instituições respaldaram ações, propiciaram conhecimentos e contribuíram, junto com outros órgãos da Administração Municipal, para o efetivo resultado do programa.

- HABITAÇÃO

O Projeto Estratégico Habitação foi desenvolvido pela COHAB-CT e teve como missão viabilizar a produção de unidades habitacionais (casas, apartamentos, lotes e regularizações fundiárias) com infra-estrutura básica, serviços essenciais e titularidade, por

meios próprios ou em parcerias com a iniciativa privada, para as famílias cadastradas na COHAB ou em situação de subabitação.

Seus macroindicadores construídos a partir de 1997 foram: a) quantidade de recursos destinados anualmente para a produção de moradias; b) índice de crescimento da demanda fornecida pela COHAB; c) índice de inadimplência dos mutuários da COHAB; d) índice de crescimento da Região Metropolitana na produção da COHAB; e) quantidade de área disponível para habitação em Curitiba; f) redução da quantidade de loteamentos clandestinos na cidade; g) redução da quantidade de fundos de vale ocupados irregularmente; h) redução da quantidade de bosques cadastrados ocupados irregularmente.

PROGRAMA DE HABITAÇÃO

"O Bairro Novo (bairro da periferia) é a prova de que é possível resolver os problemas habitacionais e de recolocações de forma eficaz e racional" comenta Oscar Montez, administrador regional da Prefeitura no Bairro Novo. Assim como outros da periferia integraram vários projetos, o asfaltamento da Avenida Tijuca já concluído abrigará em suas margens empreendimentos industriais e comerciais do Linhão do Emprego. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

ÁREAS DE RISCO

Mais de 10 mil famílias vivem em Curitiba em áreas consideradas de risco. Destas, 3.309 estão em áreas sujeitas às inundações. A Prefeitura está direcionando ações para famílias que moram nestas áreas. O instituto (IPPUC) está preparando a caracterização desta área para saber o que será feito. Entre as medidas consta a relação de famílias que moram no bolsão conjunto, região de maior risco. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Este projeto permaneceu nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000. Conforme CURITIBA (2000), o trabalho realizado com os mutuários inadimplentes da COHAB desde o início da atual gestão (2001-2004) permitiu a redução do índice de inadimplência de 63% para cerca de 42%, o qual vem se mantendo nesse patamar, apesar dos esforços para a sua redução. Isto demonstra a necessidade de se estudar mais profundamente essa questão e implantar novos programas que permitam retomar a tendência de queda do índice de inadimplência que se vinha obtendo. Embora os recursos financeiros continuem escassos, a produção habitacional tem se mantido no patamar de 4 mil novas unidades por ano.

Conforme ainda CURITIBA (2000), os projetos já assinados com a iniciativa privada vão viabilizar o atendimento e o cumprimento de uma boa parte do compromisso de governo previsto para a nova gestão já em seu primeiro ano, o qual, aliado aos contratos assinados com o governo federal para atuação em urbanização e regularização de favelas, permite antevê bons resultados em 2001.

- *LINHÃO DO EMPREGO*

> *Aliás, o Linhão do Emprego foi o grande projeto, exemplo, tanto que eles vieram [...]. Era um projeto integradíssimo, porque contemplava transporte coletivo, trânsito, todas as guias rebaixadas, o pessoal portador de necessidades especiais, creches, Liceus de Ofício [...]. (Cristiano)*

O Projeto Linhão do Emprego teve como missão urbanizar a faixa de proteção da linha de transmissão de energia da COPEL, viabilizando a geração de empregos e ocupações por meio de oferta de espaços produtivos, capacitação profissional dos trabalhadores, treinamento de microempresários, com reforço na especialização e suporte à qualidade.

O projeto teve como população da área de influência 358 mil habitantes – 24% da população de Curitiba, e área territorial de abrangência, 52,4 km² – 12% da área total de Curitiba.

Seus macroindicadores construídos em 1997 são: a) geração de Ocupação e Renda: número de empresas criadas – Barracão Empresarial, Microdistritos, Incentivos Fiscais, Zoneamento e Vila de Ofícios; número de ocupações geradas – familiares, contratadas e terceirizadas; incremento de renda; volume de créditos tomados; b) mudança do Perfil do Ocupado – capacitação profissional, gerencial renda e ocupação; c) relocações de habitações em áreas inadequadas; d) melhoria no Transporte Coletivo – integrações à RIT; e) melhoria no sistema viário; f) melhorias de acesso e segurança; g) empregos gerados pelas obras de infra-estrutura.

LINHÃO DO EMPREGO

Na próxima semana uma comissão do BNDES vem a Curitiba discutir a forma de liberação de um empréstimo, que vai gerar recursos para a implantação do Linhão do Emprego. Incluídos entre as denominadas "idéias-força" do Plano de Governo, os projetos Linhão do Emprego e Empório Curitibano, que vão gerar empregos e incentivar a economia dos bairros, aperfeiçoando a produção e capacitando melhor a mão-de-obra. O Linhão do Emprego recebeu sinal verde do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e poderá gerar até 30 mil novos empregos. Em cada bairro a Prefeitura incentivará a criação de micropólos de empregos. As atividades econômicas dessas empresas serão orientadas à exploração da vocação de cada bairro. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

O Governador Jaime Lerner e o Prefeito de Curitiba Cássio Taniguchi assinaram ontem um convênio, em parceria com a COPEL, para a criação do Linhão do Emprego, onde serão instalados micropólos de emprego. Serão barracões comunitários onde os moradores das proximidades poderão instalar micro e pequenas empresas. A Prefeitura também fará obras de urbanização e instalará outros equipamentos urbanos. O Linhão terá 28 km utilizando as áreas de faixa de segurança das linhas de transmissão de alta tensão, passando por doze bairros da cidade. A iniciativa do Linhão do Emprego pode ser utilizada por outros municípios. Já o Prefeito enfatizou que essa parceria (com a COPEL) torna realidade o projeto por meio do emprego, ao solucionar problemas sociais mais emergentes. Segundo o presidente da COPEL, a empresa de energia também ganha, pois a urbanização dos terrenos para o Linhão do Emprego aumenta as condições de segurança do sistema e garante os trabalhos de manutenção e recuperação dos equipamentos. Os Barracões Comunitários serão divididos e locados aos moradores dos bairros, para instalação de microempresas, com facilidades fiscais e isenção de aluguel por um ano. Entraremos com a tecnologia, *softwares*, centros de *design*. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Técnicos do banco (BNDES) e a equipe da Prefeitura tiveram uma primeira reunião de trabalho com a presidenta da Fundação da Ação Social Marina Taniguchi, com os presidentes do IPPUC Oswaldo Navarro, e da URBS, Fric Kerin, o coordenador do projeto, Nereu Barão, além de representantes de todas as secretarias municipais. Beatriz, líder da missão, disse que o Linhão do Emprego é para o banco uma excelente oportunidade. Do total de 100 milhões a serem investidos, 75 milhões serão aplicados pelo poder público e outros 25 serão alocados na forma de financiamento aos micro e pequenos empresários participantes do projeto. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

O Projeto Linhão do Emprego vai nortear o BNDES nas suas análises para financiamento de propostas semelhantes em outras cidades do Brasil. A idéia é estabelecer com o Linhão um paradigma de intervenção do poder público para desenvolvimento do mercado de trabalho, afirmou a superintendente da área social do BNDES, Beatriz Azevedo que, juntamente com outros técnicos do BNDES, veio analisar detalhes e definir prazos para os próximos trâmites do Linhão dentro do banco. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Câmara Municipal de Curitiba autorizou o Prefeito a contratar empréstimo de 35 milhões do BNDES para o financiamento do Linhão do Emprego. O empréstimo será concedido em quatro parcelas anuais. Para a primeira etapa que terá início ainda este ano, o BNDES vai liberar 3 milhões e 645 mil. A segunda etapa do projeto a ser realizada em 98 receberá um montante de 11 milhões e 320 mil. Na terceira etapa para 99 o projeto receberá 10 milhões e 188 mil. A quarta para o ano de 2000 terá 9 milhões e 917 mil. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

LINHÃO DO EMPREGO

Levantamento técnico do IPPUC já está analisando os números de novos negócios e empregos gerados com as obras de urbanização. Quem mora nos bairros do Pinheirinho, Tataquara, Sítio Cercado, Alto Boqueirão, Boqueirão, Alberaba, Cajuru, Capão do Imbuia e Bairro Alto já usufrui dos benefícios do Linhão do Emprego. Os veículos já circulam pela nova avenida, nova linha que cobre seis terminais e já é utilizada por 70 mil pessoas por dia. Programa Linhão do Emprego já chegou a nove bairros com 31 obras de infra-estrutura, realizadas ou em desenvolvimento. Pavimentação de novas avenidas, seis áreas de lazer, creches, mais três barracões, dois liceus e 6 km de pavimentação. "Com melhores condições de acesso, moradia, creches, escolas, etc., cada região é capaz de suportar o crescimento das atividades econômicas, que é o grande objetivo do projeto", lembra o prefeito Taniguchi. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

LINHÃO DO EMPREGO

Em Curitiba, a Prefeitura da cidade possui um roteiro de serviços para facilitar a entrada no mercado de trabalho ou complementação de renda. Começa na retirada gratuita da segunda via de documentos pessoais, passa pela volta à escola e pelo treinamento e vai até a abertura de pequenas empresas dentro do Programa Linhão do Emprego, com a documentação em dia e completando escolaridade, por meio de programas de educação, oferecidos em várias escolas municipais. A partir daí, o leque de opções se abre com programas Liceu de Ofício, Empório Metropolitano, Profissão Empresário e Linhão do Emprego. No último ano, milhares de novas empresas abriram suas portas na região do Linhão do Emprego. Mais do que uma grande avenida, o Linhão do Emprego é o caminho que já está mudando a vida de muita gente. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Técnico de qualidade conseguiu montar uma empresa no Barracão Empresarial do Linhão do Emprego, passou pelo Profissão Empresário, foi selecionado para o Barracão e fez curso de empreendedor.O resultado foi muito bom. Enfatiza que lá encontrou toda a infra-estrutura necessária para emprego, e o melhor, não paga aluguel.Com o dinheiro que economizou em aluguel pode investir na empresa. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

O Linhão beneficia diretamente 400 mil curitibanos, mas o retorno é para toda a cidade. Apoio à família, Profissão Empresário, Treinamento para Empreendedores, Empório Metropolitano, Centro de Oportunidades, Condomínios, Indústrias, Barracões de Reciclagem, Centro de Comercialização, Rede Facilitadora de Negócio, Parque de Software, Centro de Design, Centro de Orientação Empresarial, Liceu de Ofício, Novas Vilas de Ofícios, Barracões Empresariais. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Moradores das proximidades da Avenida das Indústrias, na Cidade Industrial de Curitiba (CIC), estão otimistas quanto ao desenvolvimento da região como conseqüência das melhorias feitas na via. E a expectativa é de que a situação seja ainda melhor, já que a avenida integra o eixo do Linhão do Emprego, para o qual está prevista a instalação de vários equipamentos que devem estimular o surgimento de novos pontos de comércio e pequenas indústrias. (DSC , Mídia Escrita, História e Organização).

Este projeto permaneceu nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000. Conforme CURITIBA (1999), o Projeto Estratégico Linhão do Emprego é a maior intervenção urbana em Curitiba desde a criação da Cidade Industrial, há 25 anos. É também o primeiro programa multissetorial integrado do país, associando obras de infra-estrutura, construção de equipamentos sociais e programas de geração de emprego e renda.

> *O Linhão do Emprego já tinha o recurso garantido pelo BNDES. Quando eu entrei no projeto ele já estava com 20% implantado, faltava 80% para ser implantado, mas os recursos já estavam garantidos, então se você não fizesse o projeto você perdia o recurso. Então até é uma condição cômoda, que você podia chegar lá e dizer "olha, Prefeito, tem lá. Eu quero três, quatro barracões nessas áreas". Definíamos as áreas, apresentávamos para ele, discutíamos essas áreas todas e "olha, aqui é melhor por causa disso, daquilo, tal, tal, tal", e o projeto ia embora (Sérgio Rui).*

- PLANO 1000

O PEPG Plano 1000 teve como missão executar 1.000 km de pavimentação em Tratamento Superficial Betuminoso (antepó) em quatro anos, proporcionando a proprietários de imóveis, munícipes, contribuintes e, por extensão, à comunidade, uma melhor qualidade de vida mediante pavimentação das vias a um custo acessível e uma benfeitoria de alta vida útil.

Como macroindicador construído em 1997 menciona-se percentual de pavimentos executados em relação à meta de 1.000 km.

PLANO 1000

Mais 13 km de antepó começam a ser executados. A Secretaria Municipal de Obras Públicas, responsável pela execução do programa, emitiu as ordens de serviços para empresas vencedoras do quarto lote de obras de pavimentação e elas têm prazo de cinco dias para iniciar os trabalhos e sessenta para concluir. Esta nova etapa do Plano 1000 vai beneficiar 21 bairros de Curitiba. As famílias beneficiadas com as obras vão pagar um valor subsidiado; 35,00 por metro de testado, podendo parcelar em até 12 vezes. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

PLANO 1000

Comerciantes afirmam que com o Plano 1000 no comércio, o imóvel colonizou e o pó sumiu. Na semana passada, na Rua Eunice Bettine, dezessete imóveis estavam sendo construídos. "Movimentos em lanchonetes aumentaram com o aumento da concorrência" diz morador. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

PLANO 1000

Uma nova etapa de obras iniciada esta semana vai elevar para 70% o índice de execução das metas do Plano 1000. O programa vai alcançar 700 km e chega a 2.253 ruas cobertas com antepó. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

A nossa avaliação é que estamos com vários projetos em andamento, em especial três grandes programas: Plano 1000, Cidadão em Trânsito e Linhão do Emprego. Avaliando seus 100 dias de gestão. Dentro do Plano 1000 já foram investidos 25,5 milhões em obras. Parte desses investimentos envolve também obras de outro grande programa da Prefeitura: O Cidadão em Trânsito. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Este projeto permaneceu nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000. Conforme CURITIBA (2000), o Plano 1000 atingiu dentro das metas previamente estabelecidas um índice de efetividade de 95%, considerando-se como um Projeto Estratégico de Plano de Governo no qual a parceria é fundamental para as ações implementadas. Destacam-se: 50 mil contratos de parceria comunitária; alto índice de adesão a benfeitorias (85%); índice médio de inadimplência abaixo do mercado (25%); grande número de empresas de pavimentação envolvidas; manutenção de postos de trabalho.

- PORTÃO CULTURAL

O PEPG Portão Cultural teve como missão criar um pólo para desenvolver os aspectos artísticos, culturais, científicos, educacionais, de lazer e cidadania para a população em geral, otimizando a infra-estrutura existente e imprimindo uma nova dinâmica de integração de atividades, implantando infra-estrutura e equipamentos para a Linha Circular Sul de Transportes e melhorando a fluidez de tráfico na área abrangente.

Seus macroindicadores construídos em 1997 foram: a) grau de atratividade antes e após a intervenção; b) comparativo de quantidade e qualidade da programação dos espaços existentes; c) comparativo de afluxo de visitantes inscritos em eventos e oficinas; d) comparativo sobre a fluidez de tráfico na área de abrangência; e) grau de satisfação da população com a implantação da Linha Circular Sul.

Conforme CURITIBA (1998), durante o ano foram priorizadas as obras viárias, pela urgência da implantação do ônibus biarticulado, Linha Circular Sul, garantindo melhor acesso e circulação na região: obras de pavimentação asfáltica, galeria de águas pluviais, galeria celular, paisagismo, sinalização horizontal e vertical, infra-estrutura para estações-tubo. Foram desenvolvidos projetos arquitetônicos da Escola de Talento, do Terminal de Transportes do Portão, do Museu Metropolitano de Arte e da Avenida da República.

Este projeto permaneceu nos anos de 1997 e 1998. Em 1999 juntou-se a outros projetos, e formou o Projeto Operações Urbanas – Viver Curitiba.

- PATRIMÔNIO CULTURAL

O PEPG Patrimônio Cultural teve como missão proteger os bens de valores histórico, cultural, artístico e ambiental, identificadores de Curitiba, por meio de uma política única de preservação.

Seus macroindicadores construídos em 1997 foram: a) de 670 imóveis existentes em 1990, 49 foram devolvidos ou descadastrados, o que significa uma perda de 7,01%; b) dos 620 imóveis, 30% estão em situação de descaracterização, em ruínas, sem tratamento técnico; c) dos 620 imóveis cadastrados, 35% tem uso inadequado.

PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL

Preservar a integridade do patrimônio histórico e cultural da tricentenária capital paranaense continua sendo uma tarefa ingrata. O IPPUC mantém cadastradas cerca de 700 moradias tidas como Unidades de Interesse de Preservação. Os proprietários encontram artifícios capazes de driblar as regras e se safar com tranqüilidade na Justiça. No final do ano passado o setor sofreu um golpe quando a Câmara Municipal derrogou parte do artigo 408 da Lei nº 6.337/82 que rege o incentivo construtivo para imóveis antigos. A previsão é que até dezembro uma proposta definitiva seja encaminhada à Câmara, garantindo uma reviravolta na política patrimonial a partir de 1998. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

PROJETO PATRIMÔNIO CULTURAL

Estão em pauta a aprovação de uma lei do patrimônio cultural, a análise de reclassificação dos imóveis cadastrados, a identificação e divulgação do acervo arquitetônico da cidade e Região Metropolitana, o exercício da identidade do Centro (despoluição visual) e a educação da comunidade. Para a arquiteta Nilsa Leone, coordenadora do setor do Patrimônio Histórico do IPPUC, um dos fatores mais importantes do projeto é a divulgação na mídia e nas escolas públicas e privadas. Um importante aspecto do Projeto Patrimônio Cultural diz respeito às técnicas de preservação. No mês passado, com a inauguração da casa Ebrostenzel, o IPPUC deu provas que tem "know-how" suficiente para restauração e relocação de construções de madeira em estágios avançados de degradação. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Este projeto permaneceu nos anos de 1997 e 1998. Em 1999, parte dele juntou-se a outros, formando o Projeto Operações Urbanas – Viver Curitiba, coordenado pelo IPPUC. A outra parte do Patrimônio Histórico Cultural foi absorvida pela estrutura funcional do IPPUC.

Conforme CURITIBA (1998), com vistas à obtenção de uma política única de preservação para a cidade de Curitiba, foram concentrados esforços durante este ano na elaboração da Lei de Política de Preservação do Patrimônio Cultural, criando o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico-Cultural. Foi realizada extensa pesquisa sobre outras legislações existentes (municipais, estaduais e federais) e foi organizado o Seminário Patrimônio Cultural e Legislação.

Como base para todo o processo de preservação, procurou-se identificar e inventariar o acervo hoje sob a responsabilidade da PMC, resultando na identificação e inventário de cerca de 40% do patrimônio cultural sob a responsabilidade da PMC.

- REBOUÇAS

O Projeto Rebouças teve como missão integrar à malha urbana da cidade as áreas situadas na antiga Zona Industrial, atual Zona de Recuperação, com a reavaliação de usos, aberturas de novas ligações viárias, novas opções ao fluxo de transportes coletivos e a renovação de projetos, como a Estação Redeferroviária, as antigas oficinas da RFFSA, o Mercado Municipal e demais obras complementares e de infra-estrutura, visando a melhoria da qualidade de vida da região.

Seus macroindicadores construídos em 1997 foram: a) índice de satisfação dos usuários e lojistas do Mercado Municipal em aspectos de conforto, segurança e acessibilidade; b) índice de satisfação dos usuários da Rodoferroviária no referente ao conforto, segurança e acessibilidade; c) índice de satisfação dos moradores da área de influência dos espaços verdes e de lazer existentes e ampliados no entorno do Teatro Paiol; d) índice de acidentes na área de abrangência do projeto; e) comparativo de fluidez com a ligação viária leste/oeste.

Este projeto foi desenvolvido nos anos de 1997 e 1998. Em CURITIBA (1999), o PEPG Rebouças não mais é relacionado entre os projetos estratégicos. Cita, entretanto, que o Projeto Rebouças apresentou como produtos a definição e implantação da Av. Maurício Freut, e a ação de urbanização e de incorporação fiscal dos terrenos da antiga RFFSA ao longo da Av. Sete de Setembro, a nordeste da antiga estação ferroviária. As ações de readequação de eixos de transportes leste-oeste foram incorporadas ao Projeto Cidadão em Trânsito; e a readequação da estação rodoferroviária foi executada e terminada em 1999.

- REVIVENDO CURITIBA

O Projeto Revivendo Curitiba teve como missão revitalizar o Centro tradicional da Rua XV de Novembro, Rua Luiz Xavier, Praça Osório e Rua Comendador Araújo, no trecho compreendido entre o Largo Bittencourt e a Rua Coronel Dulcídio, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos moradores,comerciantes, proprietários, turistas e usuários da região.

Seus macroindicadores construídos a partir de 1997 foram: a) percentual de Unidades de interesse de Preservação da Rua XV de Novembro estão em boas condições de preservação e segurança; b) índice de satisfação com o Centro de Curitiba por parte dos lojistas e usuários.

PROGRAMA REVIVENDO CURITIBA

O IPPUC já esta elaborando o projeto de revitalização da Rua XV e das ruas que cruzam o calçadão. As propostas serão discutidas entre o Prefeito, o IPPUC e a Associação dos Logistas. A revitalização da Rua XV faz parte do Programa Revivendo Curitiba que não vai apenas recuperar equipamentos. Segundo a coordenadora do projeto, Ariadne Mattei, a proposta é dar vida para a rua e criar novos atrativos para circular ali. "Esta rua tem biografia. A história de Curitiba passa pela XV, diz Cássio. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

Este projeto foi desenvolvido nos anos de 1997 e 1998. Em 1999 juntou-se a outros, formando Operações Urbanas – Viver Curitiba, coordenado pelo IPPUC.

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas pelo Projeto Revivendo Curitiba foram as seguintes: Rua XV de Novembro: vistoria de imóveis para aprovação pelo Corpo de Bombeiros, vistoria de imóveis para licenciamento pela Vigilância Sanitária,

elaboração de projeto arquitetônico e contratação de projetos complementares de reurbanização da Rua XV de Novembro; imóveis vistoriados pelo Programa de Despoluição Hídrica; obras de infra-estrutura e de paisagismo executadas. Em 1998, 30% do programa estávamos concluídos.

- SANEAMENTO BAIRRO A BAIRRO

O Projeto Saneamento Bairro a Bairro teve como missão garantir à população carente em infra-estrutura de saneamento o sistema de abastecimento e tratamento de água e esgotamento sanitário domiciliar e industrial, coleta e tratamento de resíduos sólidos, revitalização, preservação e melhoria das águas superficiais e subterrâneas, bem como do sistema de macrodrenagem,dentro dos padrões de qualidade, com ações integradas entre as secretarias do Município, órgãos do Estado e federais, instituições internacionais, mantendo interface com a Região Metropolitana de Curitiba e com a participação da comunidade, visando à melhoria da qualidade de vida.

Construiu como macroindicadores a partir de 1997: a) percentual da população atendida por coleta e tratamento de esgoto; b) condições da qualidade de água dos principais rios: Belém, Atuba, Barigüi, Passaúna, Padilhas; c) incidência de doenças de veiculação hídrica e leptospirose; d) redução de resíduos sólidos nos sistemas de macro e microdrenagem; e) comparativo do impacto dos efeitos de enchentes em áreas sujeitas a inundação com situações de enchentes anteriores às implementações de drenagem.

Este projeto foi desenvolvido nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000. Conforme CURITIBA (2000), o Projeto Saneamento Bairro a Bairro desenvolveu ações nas áreas: Saneamento Ambiental, Despoluição Hídrica, Educação Ambiental e Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos e assessoramento no desenvolvimento da legislação relativa a recursos hídricos. Foi realizado um acompanhamento sistemático da formulação do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos e legislação correlata.

- SEGURANÇA

O Projeto Segurança teve como missão oferecer ações municipais pela segurança na cidade, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população.

Seus macroindicadores construídos a partir de 1997 foram: a) escolas públicas: número de ocorrências (comparativo mensal/anual por escola), manutenção física dos imóveis (pesquisa de opinião) e iluminação pública (pesquisa de opinião); b) terrenos baldios: número de denúncias (comparativo mensal/anual); c) imóveis abandonados (mocós): número de denúncias (comparativo mensal/anual); d) sistema de informações sobre a violência em Curitiba; e) reorganização dos serviços de iluminação pública em Curitiba: número de reclamações (comparativo mensal/anual)

Este projeto foi desenvolvido no ano de 1997, e passou a chamar-se, nos anos seguintes (de 1998 a 2000), de Rede Integrada de Segurança, com a mesma missão.

O Programa Rede Integrada de Segurança busca desenvolver práticas e parcerias com outras instituições, ocupando assim os espaços de intervenção na municipalidade na área de segurança.

> *Por exemplo, uma das promessas que se tornou um projeto era aumentar o sentimento de segurança da população através da iluminação pública. Então Curitiba tinha um acervo de aproximadamente 96.000 lâmpadas, todas elas, digamos em famílias, divididas em famílias, por potências, né? Hierarquizadas, [...], mais rápido, menos rápido, vias locais, porque alguns locais, cuja violência era acentuada, possuíam um equipamento defasado, quer dizer, fora de utilização, fora de padronagem, pouco índice de iluminação. Então, o que nós fizemos? Fizemos planejamento, apontamos dentro desse grupo pessoas que foram convidadas, apontamos uma necessidade, que era justamente a melhoria da iluminação pública, tanto nas praças como nas vias públicas. E esse projeto foi atrás de recursos. Depois que você consegue delinear tudo você vê quanto vai custar a tarefa. Nós entramos em contato com a Eletrobrás e pegamos dinheiro da Eletrocel. Pegamos nove a dez milhões de reais. Trocamos toda a iluminação de Curitiba. (João Govoni Jr.)*

- SEGURANÇA NO TRÂNSITO

O Projeto Estratégico Segurança no Trânsito tem como missão propiciar o deslocamento seguro dos usuários do sistema viário, com a participação consciente dos cidadãos.

Construiu como macroindicadores, a partir de 1997, elevado número de: a) acidentes com vítimas: 4.341 em 1996; b) atropelamentos: 1.722 em 1996; c) feridos: 7.929 feridos em 1996; d) mortos: 363 em 1996; e) existência de congestionamentos – aumento do tempo de deslocamentos; f) obstrução de calçadas – dificuldade nos deslocamentos.

Este projeto foi desenvolvido nos anos de 1997 e 1998, sendo em 1999 incorporado pelo Projeto Cidadão em Trânsito.

Conforme CURITIBA (1998), com o término do processo de seleção da empresa de consultoria, iniciaram-se, em 18 de maio de 1998, os trabalhos do consórcio das empresas TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A. e Dalcon Engenharia. Segundo estava previsto no edital, a consultoria analisou e propôs obras de correção para 200 pontos e trechos críticos do sistema viário de Curitiba, com vistas à melhoria imediata das condições de segurança e fluidez. Nesses locais, foram realizados levantamentos das condições geométricas, topográficas, de sinalização, de circulação e de acidentes cadastrados pelo BPTRAN nos anos de 1996 e 1997. Com base nesses estudos, foram propostas soluções de engenharia, no intuito de minimizar as causas. As propostas foram transformadas em projetos, que serão licitados no início de 1999 e implantados na seqüência. No âmbito da adequação sistemática do sistema viário, criou-se um programa de cadastramento de acidentes de trânsito, a se constituir no principal item do banco de dados com informações sobre o trânsito. Comporão ainda este banco de dados as informações coletadas nos hospitais de Curitiba que atendem a emergências. Com esta finalidade, foi composto um *software* especial para cadastramento dos pacientes que dão entrada nesses hospitais, o qual, ao mesmo tempo, envia as informações para o nosso banco de dados.

- VILA OLÍMPICA

O Projeto Estratégico Vila Olímpica tinha por missão criar um eixo de esporte e lazer destinado às instituições esportivas e educacionais, comunidade situada ao longo do eixo e população em geral, que garanta a conservação ambiental com urbanização adequada, voltada para o desenvolvimento da cultura, esporte e lazer, funcionando de maneira integrada e permanente.

Estabeleceu como macroindicadores a partir de 1997: a) índice de áreas ambientalmente recuperadas no espaço de abrangência do projeto; b) percentual de modalidades já contempladas; c) famílias que ocupam desordenadamente essas áreas; d) tipo de utilização das instalações; e) quilômetros de áreas sem conservação.

Este projeto foi desenvolvido nos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000. Conforme CURITIBA (2000), além das modalidades já existentes, o Projeto Vila Olímpica agregou durante o ano de 2000 mais duas modalidades, ao disponibilizar para a comunidade remo e canoagem. São esportes de expressão, pois propiciarão a formação de futuros atletas de nível olímpico que poderão, num futuro próximo, representar a cidade em eventos esportivos nacionais e internacionais. A revitalização do Pólo do Parque Náutico pela Prefeitura colocou a cidade de Curitiba no circuito internacional de eventos dessa modalidade e sua raia náutica foi considerada pelos atletas como a melhor do Brasil. Também permitiu a realização de eventos importantes para a cidade, tais como a Copa do Mundo de Canoagem Velocidade, da qual participaram treze países, no total de 106 atletas, e o Campeonato Sul-Americano de Canoagem Velocidade, com 150 atletas oriundos de seis países sul-americanos, em parceria com a Confederação Brasileira de Canoagem. O Projeto Vila Olímpica vem atendendo à comunidade ao proporcionar locais para mais atividades esportivas e de lazer, atingindo os objetivos a que se propôs.

- ZONEAMENTO E USO DO SOLO

O Projeto Zoneamento e Uso do Solo teve como missão avaliar, aperfeiçoar, e propor instrumentos legais reguladores do uso e ocupação do solo, garantindo qualidade de vida, por meio de um espaço urbano adequado e funcional em relação à dinâmica socioeconômica e

físico-territorial de Curitiba e Região Metropolitana, e em consonância com o planejamento integrado e as políticas públicas.

Como macroindicadores foi definido a partir de 1997: viabilização de meios que garantam a melhoria da qualidade de vida da população, um espaço urbano adequado e funcional, o planejamento integrado e compatibilizado às políticas públicas.

O projeto foi desenvolvido nos anos de 1997, 1998 e 1999. CURITIBA (1999) afirma que o objetivo principal desse projeto foi atingido e durante o ano de 2000 será efetuada a regulamentação das novas leis aprovadas. O impacto da aplicação desses instrumentos na melhoria da qualidade de vida da cidade poderá ser avaliado no decorrer de sua implementação.

ZONEAMENTO E USO DO SOLO

Em função da lei de zoneamento, que limita a metragem de construção de acordo com a localização dos terrenos, proprietários do Shopping Chrystal buscaram junto ao IPPUC alternativa para ampliarem a área de construção permitida para o local escolhido para levantar as obras. Para isso, eles adquiriram vários imóveis de interesse histórico de conservação em outras regiões da cidade, restauraram estes edifícios e transferiram o potencial de construção destes imóveis, calculado pelo IPPUC, para o terreno no Shopping", explica Erik Nissen, presidente do IPPUC, e frisa que Curitiba é pioneira no Brasil deste mecanismo. (DSC, Mídia Escrita, História e Organização)

- CIRCULAÇÃO NA ÁREA CENTRAL

O Projeto Circulação na Área Central teve como missão racionalizar a circulação da área central, implantando estacionamentos subterrâneos, por meio da concessão de serviços públicos, como suporte à carência de vagas, e adaptar o transporte, coletivo ou não, para um sistema alternativo (elétrico) não poluente.

Como macroindicadores foram construídos a partir de 1997 os seguintes: a) carência de vagas de estacionamento na área central; b) dificuldade em conciliar a localização de estacionamento subterrâneo, sua execução e operação com o transito na área; c) concentração de poluição na Região Central.

O projeto foi desenvolvido no ano de 1998 e em 1999 foi incorporado pelo Projeto Cidadão em Trânsito.

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas no projeto em 1998 foram: transporte elétrico: a) convênio assinado e em andamento com a FIAT/PMC/COPEL; b) estudos técnicos concluídos para a área do projeto; c) dois veículos elétricos importados da Itália que circulam na área central, com infra-estrutura para operação montada na URBS, na Estação Rodoferroviária, sendo testados pela população. O funcionamento destes está prorrogado até abril de 1999, monitorado por uma pesquisa de opinião com os usuários; estacionamentos subterrâneos: a) 100% do estudo e relatórios de viabilidade concluídos; b) 100% do estudo e relatórios de impacto no trânsito concluídos.

- VIVER CURITIBA

O Projeto Estratégico Operações Urbanas - Viver Curitiba teve como missão revitalizar o Centro tradicional, num raio de 1,5 km a partir do Marco Zero, por meio dos eixos históricos com a valorização dos patrimônios histórico, arquitetônico, paisagístico e cultural.

Este projeto teve início no ano de 1999, com desenvolvimento também no ano de 2000. Nos relatórios pesquisados, não apresentou macroindicadores.

Conforme CURITIBA (2000), de todas as realizações deste projeto, a mais importante foi a revitalização da Rua XV, pois refletiu os resultados esperados. As opiniões dos diversos interessados relatam o êxito da intervenção. As obras foram executadas em tempo recorde, três meses, e na época em que os comerciantes tiveram menos prejuízos em seus negócios, de janeiro a março. Os quiosques foram todos renovados com uma nova apresentação visual e mais durável. Os mobiliários urbanos foram substituídos por modelos novos. A arborização foi totalmente renovada. A nova iluminação, somada ao monitoramento por câmeras de TV, tornou a rua mais segura, possibilitando que ela seja um eixo comercial muito mais dinâmico. Essas intervenções feitas pelo município, qualificando os espaços públicos, indicam um rumo para que a iniciativa privada redirecione seus investimentos para a principal parte da cidade, o seu Centro histórico.

- 2001 – Projetos Estratégicos Ancorados nas Secretarias

O Prefeito Cássio Taniguchi é reeleito Prefeito de Curitiba para o período 2001 – 2004, redesenhando os Projetos Estratégicos do Plano de Governo, que, em número de doze, passam agora a chamar-se Projetos-Âncora.

A seguir, faz-se a descrição dos Projetos Âncora, com suas respectivas missões e resultados no ano de 2001.

- APRENDER

O Projeto Aprender teve como missão criar novos ambientes reais e virtuais de aprendizagem na cidade, ao estabelecer uma rede de colaboração que permita gerar mais oportunidades de construção do conhecimento, por meio da educação formal, informal e continuada, contribuindo para o desenvolvimento social de forma permanente e em condições sustentáveis.

O Aprender foi constituído por nove subprojetos, a saber:

PROJETO HORA DA EJA

O Projeto Hora da EJA destina-se a jovens acima de 14 anos e adultos que não podem freqüentar o programa da EJA ofertado nas escolas municipais, no período noturno. [...] Em 2001, foram criados cinqüenta novos ambientes de aprendizagem, atingindo 808 pessoas; destas, 538 são funcionários públicos municipais. Para realização deste projeto foram firmadas onze parcerias com a participação de 34 voluntários.

PROJETO LUZ DAS LETRAS

O Projeto Luz das Letras foi criado pela COPEL em 2000 com o objetivo de erradicar o analfabetismo no Estado do Paraná mediante desenvolvimento de um "software" com interface didático – pedagógico para educação de jovens e adultos. O computador é a ferramenta principal nesse processo no qual o educador tem papel de facilitador, e o aluno, de colaborador ativo. [...] O projeto acontece, em 2001, na forma de projeto piloto, no Farol do Saber São Pedro e São Paulo, em Umbará, com dez

participantes, mas a SME tem como meta ofertá-lo em todos os Faróis do Saber que estão conectados à Internet, e em ônibus equipados com computadores, que levarão oportunidades de alfabetização às regiões onde se instalou um crescimento urbano desordenado.

CURSO DE INICIAÇÃO À INFORMÁTICA

A Fundação de Ação Social por meio dos Liceus de Ofício e a SME, por meio das escolas municipais que possuem laboratórios de informática implantados pelo Programa Digitando o Futuro, oferecem curso de informática à comunidade, e criam novas oportunidades de trabalho para a população. [...] Em 2001, 1.207 pessoas participaram do curso Iniciação à Informática nas escolas municipais, no período noturno.

ACESSO GRATUITO À INTERNET

Com o objetivo de democratizar informação e conhecimento para os diversos segmentos da sociedade, a Prefeitura Municipal de Curitiba mantém os Faróis do Saber e bibliotecas gerenciados pela SME e FCC, disponibilizando para a comunidade um acervo bibliográfico atualizado para consultas, empréstimos e acesso gratuito à Internet. [...] Em 2001, são 28 postos de acesso gratuito à Internet localizados nos Faróis do Saber (SME/FCC) e Bibliotecas da FCC, onde o cidadão curitibano poder ter seu endereço de e-mail e acesso gratuito à Internet.

PORTAL DA EDUCAÇÃO – APRENDER

Conforme CURITIBA (2001), a "Curitiba Capital Social" estará mais fortalecida pela interação entre escola, comunidade e SME ao implantar o Portal da Educação, que propõe uma rede de comunicação direta e interação entre sociedade e governo, mediante utilização das tecnologias digitais, com o propósito de democratização dos serviços e produtos. [...] Em 2001 o projeto encontrava-se em processo de aprovação e início de implantação.

PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO DIGITAL: CIDADÃO DIGITAL

O Projeto Cidadão Digital está sendo desenvolvido pelo Instituto de Qualidade e Produtividade, no Paraná, em parceria com o Paraná Tecnologia e SEBRAE. Como objetivo geral, tem a preocupação de oferecer aos desempregados, empregados e jovens que

necessitam se atualizar um contato com a tecnologia digital e uma interativa abordagem de treinamento. [...] Em 2001, o projeto aconteceu em forma de projeto piloto na E.M. Albert Schweitzer, beneficiando vinte alunos da EJA.

PROJETO EXTRA, EXTRA!

No intuito de possibilitar maior comunicação entre alunos e professores, apresentando caráter interdisciplinar pela utilização do computador e Internet, este projeto propõe o desenvolvimento, a criação e a formatação de textos eletrônicos para a publicação na WEB. [...] No ano de 2001, para o desenvolvimento do projeto, conta-se com parcerias da Folha do Paraná, GVT, Positivo Informática e Agência Estado, além do envolvimento de 305 alunos e 21 professores.

PROJETO DE INCENTIVO À LEITURA

Os Faróis do Saber e as Bibliotecas da SME e FCC são espaços onde as pessoas podem ler, estudar, viajar e sonhar. São locais de lazer que propiciam o acesso ao livro e à recriação do conhecimento.

PROJETO TALENTOS EMPREENDEDORES PARA A COMUNIDADE JOVEM

Esse projeto trabalha na dimensão da educação não-formal, em caráter suplementar às ações curriculares das escolas, desenvolvendo as diferentes potencialidades dos alunos da RME. É um projeto inovador, alicerçado em parcerias nas áreas de artes, esportes, ciência e tecnologia, informação e comunicação. Em 2001, houve três subprojetos: Xadrez, Oficinema e Aeronáutica.

Conforme CURITIBA (2001), o Projeto Aprender encontra-se em fase inicial; assim os resultados mais concretos aparecerão ao longo dos próximos anos quando novos produtos serão incorporados a ele. [...] O projeto em 2001 beneficiou aproximadamente 40 mil pessoas.

- CIDADÃO EM TRÂNSITO

O Projeto Cidadão em Trânsito teve como missão implantar e aprimorar ações de engenharia, gerenciamento, fiscalização, regulamentação e programas educativos para os sistemas de deslocamento, proporcionando aos cidadãos serviços com eficiência, segurança, qualidade e elevado grau de cidadania.

Conforme CURITIBA (2001), o Projeto-Âncora Cidadão em Trânsito, que abrange uma vasta gama de atividades em várias áreas, encontra-se em fase de reestruturação, em decorrência da viabilização de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para respaldar a implantação de diversos produtos. A redução do número de acidentes é um dos indicadores de avaliação da atuação do projeto-âncora.

- CIDADE OPORTUNIDADE

O Cidade Oportunidade teve por missão promover o desenvolvimento socioeconômico mediante alternativas de geração de trabalho e renda para o cidadão curitibano em situação de risco e vulnerabilidade social, por meio de uma rede de responsabilidade solidária.

Conforme CURITIBA (2001), o desempenho dos programas de geração de renda pode ser avaliado, inicialmente, a partir dos três objetivos prioritários da política de geração de trabalho e renda, defendidos pelo município:

- Multiplicar e tornar permanentemente disponíveis as oportunidades de acesso à informática e o conhecimento necessário à promoção do desenvolvimento socioeconômico, por meio de propostas de desenvolvimento auto-sustentáveis, desenvolvidas com a participação da comunidade. Este objetivo vem se consolidando com as ações que fazem parte dos projetos Operação Cajuru, com 5.500 famílias beneficiadas, e Habitar Brasil – BID, no Xapinhal, no total de 9.009 famílias beneficiadas. [...]

- Fortalecer e ampliar as oportunidades de inserção do trabalhador no mercado e estimular o empreendendorismo. [...] Em 2001, 29.129 pessoas tiveram acesso a ações de qualificação profissional. [...] Neste ano, mais de 10 mil famílias foram beneficiadas pela ação de jovens que participam de programas educativos com foco na cidadania, protagonismo juvenil e ação voluntária nas comunidades.

- Promover a auto-sustentabilidade das iniciativas empreendedoras viáveis, fomentando e apoiando produtores, artesãos e prestadores de serviços. Atualmente são 270 unidades fixas disponibilizadas para a divulgação e comercialização de produtos e serviços [...] representando apoio direto à 3.200 empreendedores. [...] Além dos mais de 31 mil beneficiados diretos, no ano de 2001, ao se considerar o núcleo familiar envolvido, serão 14.500 famílias, que representam aproximadamente 124 mil pessoas beneficiadas indiretamente.

- CIDADE SEGURA

O Projeto-Âncora Cidade Segura teve como missão proporcionar à cidade de Curitiba segurança efetiva e contínua, promovendo ações integradas de prevenção, defesa, proteção ao cidadão, constituída de forma participativa e articulada, com vistas à convivência cidadã. São produtos da ação deste projeto:

NÚCLEO DE PROTEÇÃO AO CIDADÃO

Realizado, em parceria com o IPPUC, o projeto arquitetônico do Núcleo de Proteção ao Cidadão. Em parceria com a polícia militar, foi definida, nos bairros do Boqueirão e Bairro Alto, a construção de duas unidades.

UNIDADES DESCENTRALIZADAS DO CORPO DE BOMBEIROS E SIATE

Plano de descentralização do Corpo de Bombeiros, em conjunto com o IPPUC, a SMU e a SMAD. [...] Em construção duas unidades do Corpo de Bombeiros, no Bairro Alto e Sítio Cercado.

AÇÕES INTEGRADAS DE FISCALIZAÇÃO URBANA (ESTADO E MUNICÍPIO)

Articulação entre órgãos do Estado e do Município para coibir irregularidades quanto ao Código de Obras e Posturas, Código Sanitário, Lei do Silêncio, Prostituição Infantil e outros delitos nos estabelecimentos comerciais e vias públicas. [...]

PLANO DE MODERNIZAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA

Dentro do Plano Nacional de Segurança Pública coordenado pelo Ministério da Justiça, o município de Curitiba foi habilitado, por meio da aprovação de projeto, com recursos para a modernização da Guarda Municipal. [...]

REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA

Elaborado o Protocolo de Atendimento da Rede de Proteção, a Ficha de Notificação Obrigatória da Violência ou de Suspeita de Violência na Infância e Adolescência e o Manual de Preenchimento da referida ficha de notificação. [...]

Conforme CURITIBA (2001), a articulação realizada entre as várias instituições que atuam na área da segurança publica, da fiscalização urbana, da reorganização do serviço de defesa civil municipal e do atendimento às populações de risco está entre as principais estratégias de atuação do município no Projeto Cidade Segura. Da mesma forma, o envolvimento da comunidade, por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança e a Guarda Municipal, como uma parceria indispensável no planejamento e desenvolvimento de ações voltadas para a prevenção e combate à violência.

> *A questão da violência é muito séria. Você não consegue trabalhar com projetos fechados na [...] da violência, porque a dinâmica é muito grande. Ou você [...]. Por exemplo, tem cidades em que a prefeitura dá gasolina, põe a guarda municipal para prender bandido, fazer policiamento [...]. São outras questões, constroem delegacias [...]. Nós fizemos isso também, construímos até presídio aqui, mas diminuiu a violência? Não, não diminuiu. Conseqüências, exatamente, conseqüências. Então, o que você tem que trabalhar? Tem que trabalhar uma coisa mais de raiz, trabalhar a família, trabalhar o adolescente, trabalhar o emprego, a renda, então isso demanda um projeto? Demanda um projeto, mas a longo prazo. Não é uma coisa assim de curto prazo. É a longo prazo. Então é gerar renda [...]. A prefeitura pode gerar renda? Pode. Ela deve gerar postos de trabalho [...]. Isso aí já são rebatimentos que vão dar lá na frente. Olhar o bairro, "ah, a favela. A favela eu não vou investir nada". Tem que investir, tem que ir lá, tem que trabalhar com o social, trabalhar com a infra-estrutura. (João Govoni Jr.)*

Bom, dentro do Cidade Segura nós começamos com ações da saúde, Secretaria de Obras, Secretaria de Ação Social. Por exemplo, nós coordenamos, dentro do plano estratégico das discussões, vários projetos [...]. Chegamos a ficar quase com dezoito projetos. Aí o que aconteceu? Uma coisa muito interessante: você elenca, discute, nós ficamos dois meses e meio discutindo, eu não agüentava mais, era coisa de louco. Bom, aí conseguimos formatar, vou dizer doze a quinze títulos, digamos. É, Juntamos todo mundo numa sala, os representantes de todas as secretarias, e assim foi. Só que daí aconteceu o seguinte. A nossa secretaria, evidentemente, não poderia dirigir um projeto na área de saúde, também na área do social. O social tem a estrutura própria. Isso tem que tomar muito cuidado, porque a redução da violência, trabalhar com o título violência é um título muito grande, entendeu? Eu posso reduzir [...]. Por exemplo, se eu falo em violência com um técnico da saúde, eles encaram como um problema de saúde. É um problema de saúde hoje em dia. O mundo inteiro entende isso. Se você pega um policial militar, o problema da violência é falta de cadeia, compreendeu? Então você vê como muda a cabeça. Você pega cada ator aí, está mudando. Bom, então, o que aconteceu? Aí, os projetos que foram elencados, que todo o desenvolvimento gera uma questão de saúde, passaram para a saúde. E vinculou-se ao título Cidade Segura. Então, por exemplo, iluminação pública, prometeram uma melhoria, continuação, com outras atividades, outros projetos. Como nós éramos secretaria agora, e a nossa secretaria só cuida da guarda municipal, enfim, segurança de patrimônio, nós não poderíamos realizar um projeto, entendeu? Porque o conhecimento não está aqui, o conhecimento está lá na secretaria de obras, com um engenheiro da área elétrica [...]. Então o conhecimento está na área de saúde, com o pessoal da área de saúde [...]. Nós só fazemos o acompanhamento agora. O que é esse acompanhamento? São algumas reuniões periódicas, em que o secretário só cuida da guarda municipal, enfim, segurança de patrimônio, nós não poderíamos nós realizarmos um projeto, entendeu? em que o secretário, ou o coordenador, coordenadora no caso, do Vida Saudável passa o desenvolvimento para Nós. "Olha, o projeto aqui está assim, assim, assim". Tudo bem. Ele é um grande guarda-chuva o Cidade Segura (João Govoni).

- CONVIVER

O Projeto Conviver teve como missão transformar o espaço das escolas municipais, referência de convivência comunitária, em quadras esportivas cobertas, por meio de ampliação e aperfeiçoamento dos espaços físicos, desenvolvendo atividades educativas, esportivas, de lazer, socioculturais e artísticas.

Conforme CURITIBA (2001), neste ano o projeto foi encaminhado ao Ministério do Esporte e Turismo, para a viabilização de recursos à sua execução. Pesquisa realizada no projeto piloto constatou que a comunidade é receptiva à idéia de que a quadra esportiva esteja aberta para sua utilização em finais de semana e períodos de férias escolares e dispõe-se a cooperar, de diversas formas, com a proposta de gerenciamento da quadra esportiva.

- CURITIBA TECNOLÓGICA

O Projeto Curitiba Tecnológica teve como missão consolidar Curitiba como uma metrópole tecnológica, com ênfase na inovação em tecnologias urbanas e ecológicas pela potencialização dos ativos existentes, promovendo a articulação dos setores estratégicos da sociedade produtiva.

Conforme CURITIBA (2001), com respeito à tecnologia, o ano de 2001 foi direcionado para o início do diagnóstico e encontro com representantes dos potenciais parceiros identificados. Para 2002, programou-se a conclusão do diagnóstico e, após terminada a rodada de encontros, será realizado o seminário com os envolvidos. Nos anos seguintes, passar-se-á a tratar dos itens de infra-estrutura.

- LINHÃO DO TURISMO

O Linhão do Turismo teve por missão consolidar um eixo turístico ambiental, localizado entre os bairros Atuba e Fazendinha e passando por Santa Felicidade, que possa ser atrativo à população de Curitiba e aos turistas, com vistas à conservação do meio ambiente e ao desenvolvimento de potencialidades econômicas e culturais de sua área de abrangência.

Conforme CURITIBA (2001), o planejamento estratégico do Projeto Linhão do Turismo abrange um grande conjunto de ações e de interfaces com várias outras secretarias.

> *E no Linhão do Turismo, ao contrário, o projeto não tem recursos, quer dizer, ele está amarrado a diversos outros projetos, como o projeto da BR. Nós estamos captando recursos da União através de outros programas, então é uma dificuldade. Então, digamos, na BR, perto da BR, nós temos vários pontos do linhão, que de repente, no momento são projetos [...] eles entraram no projeto da BR por causa do linhão, mas por alguma condição às vezes têm que ser cortados. A mesma coisa o BNDES. Então, você não ter a parte do orçamento, da gestão orçamentária, e a CIC para fazer uma [...] é difícil. Às vezes você precisa até de poucos recursos, levam aí, né? Recursos para xerox, recursos para carro, para motorista, para memória para o computador, então leva trinta dias para chegar, por aí, e isso [...]. Lógico que não é o que vai parar o projeto, mas atrapalha (Sérgio Rui).*

- *MEU AMBIENTE*

Promover a melhoria das condições ambientais da cidade, implantando ações voltadas à gestão de resíduos sólidos e à proteção dos recursos hídricos, tendo como base as bacias hidrográficas e estimulando o comportamento da sociedade na construção e na conservação de um ambiente equilibrado. São produtos de sua ação:

REVITALIZAÇÃO DOS RIOS DE CURITIBA

Diagnóstico das bacias hidrográficas, realizado durante o ano todo, vinculado às atividades do Projeto Olho d'Água.

PROJETO VERDE CIDADE

Incentivo à redução da geração de resíduos, por meio da conscientização da comunidade para a reutilização e reciclagem de materiais.

Conforme CURITIBA (2001), em face do elevado número de objetivos e ações propostos para o projeto, os resultados podem ser considerados satisfatórios, pois permitiram a consolidação e a viabilização de ações concretas com a efetiva implantação de programas, estudos, projetos e obras, sem prescindir da integração intersetorial e da participação da comunidade.

- NOSSA VILA

O Projeto-Âncora Nossa Vila teve por missão promover a urbanização e a regularização fundiária de ocupações irregulares selecionadas por critérios sociais, físico-territoriais e jurídicos e a melhoria socioeconômica das famílias beneficiadas, bem como fortalecer a capacidade de prevenção de invasões de áreas públicas ou privadas de interesse público, visando à mitigação de focos irradiadores de problemas sociais, de inclusão dessas ocupações à cidade formal e de melhoria das condições ambientais e de qualidade de vida nessas regiões. São produtos de sua ação no ano de 2001:

1. Regularização Fundiária – Projetos Concluídos

Seis áreas (91 lotes) – Plantas de loteamentos aprovadas e registradas com entrega de escritura aos ocupantes.

2. Regularização Fundiária – Projetos Aprovados:

Vinte áreas (285 lotes) – Plantas de loteamento aprovadas ainda sem registro por motivos diversos.

3. Regularização Fundiária – Projetos em Tramitação

Sessenta e duas áreas (6.481 lotes) – Projetos de loteamento elaborados e em tramitação para aprovação na Prefeitura Municipal de Curitiba.

4. Programa Habitar – Brasil

Banco Interamericano de Desenvolvimento. Após oito meses de discussão do projeto de urbanização da Vila Xapinhal com a comunidade, a proposta final foi definida.

5. Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Rio da Prata (FONPLATA)

Para essas entidades financeiras foi montada e encaminhada uma proposta preliminar de ação integrada nas vilas Pantanal e Bela Vista do Passaúna, bem como de um eixo viário de integração na região de expansão urbana do Bairro Tatuquara.

6. Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA)

Encaminhado o plano de trabalho para investimento no bolsão Audi-União, prevendo relocação de 500 famílias para as quais deverá ser adquirida uma nova área onde será implantada a infra-estrutura mínima necessária.

7. Pró-Infra I e Ii

Este programa da Caixa Econômica Federal disponibiliza recursos do Orçamento Geral da União para investimento em infra-estrutura em áreas de ocupação irregular, com população cuja renda não ultrapasse a média de três salários mínimos mensais.

8. Pró-Moradia

Programa de investimentos do governo federal para a produção de moradias destinadas a famílias com renda de até três salários mínimos.

9. Operação Cajuru

As obras viárias estão em execução, além do Liceu de Ofícios. As ações de geração de trabalho e renda estão em discussão com a comunidade e estarão definidas até janeiro de 2002.

Conforme CURITIBA (2001), a demanda por projetos e recursos financeiros do Nossa Vila é crescente e há necessidade de incrementar a equipe e a busca de fontes de recursos aplicáveis em ações próprias do projeto, de preferência, a fundo perdido. [...] De uma maneira geral, no ano de 2001 foram cumpridas etapas preparatórias, indispensáveis aos objetivos finais do projeto, que são a ação integrada e a regularização fundiária.

> *A gente tem o Nossa Vila, um projeto cujo gestor é um funcionário do IPPUC, por coincidência, sempre trabalhou nessa área, mas está aqui na COHAB, então isso aconteceu em todas as áreas, mesmo quando o responsável é ainda o funcionário ou o técnico do IPPUC, ele está na secretaria que toca o projeto. Isso eu acho bom, mas eu acho que a gente perdeu o próprio Max se afastou um pouco desses*

projetos, e acabou virando uma ação [...]. É um projeto, é um programa, cada um tem a sua necessidade, mas ficou meio que tocando da forma tradicional. Eu acho que o que a gente ainda tem de mais forte é o que está acontecendo nas regionais, que é quando uma determinada ação do projeto vai realmente ser concretizada aí a gente consegue de novo amarrar com todo mundo lá na regional. Eu acho que houve uma retirada de algumas questões que talvez a gente tenha tentado avançar demais. Mas eu acho que o que ficou foi muito bom, porque eu acho que é isso mesmo. Não tinha muito claro como ia ser essa nova prefeitura que fosse trabalhado só com matriz. Eu acho que deveria talvez ter havido então uma mudança maior de estrutura, real mesmo, de organização administrativa (Tereza Elisa).

- NOVO REBOUÇAS

O Novo Rebouças teve como missão transformar o Bairro Rebouças em uma área da indústria do lazer e da cultura, ao aliar diversão, formação profissional, oportunidades de trabalho e renda, voltados para o cidadão curitibano.

Com a inauguração da Sala de Projetos no antigo moinho, a PMC pôde anunciar aos empresários e à população a concretização da primeira etapa do projeto, e abrir aos interessados um escritório de gerenciamento para contatos e consultas sobre negócios e oportunidades na região do Novo Rebouças.

Conforme CURITIBA (2001), o projeto de revitalização do Bairro Rebouças tem como principal objetivo estratégico a divulgação do conceito de que a parceria entre os órgãos públicos e a sociedade é o único meio rápido e eficaz de se alcançar objetivos para o crescimento de uma cidade. [...] As obras de adequação, para o lançamento da primeira etapa do projeto, foram executadas pelas secretarias afins, com a reciclagem de materiais e mão-de-obra, também sem alterar suas rotinas de trabalho e financeira.

- PLANO 2000

O Plano 2000 teve como missão promover a melhoria de infra-estrutura em áreas priorizadas da cidade, com a construção de calçadas, implantação de antepó, em parceria com a comunidade, visando à segurança e satisfação da população.

Conforme CURITIBA (2001), com a continuidade do programa de pavimentação alternativa com a capa asfáltica e a implementação de calçadas com padrões definidos, que atendam ao decreto específico, estudaram-se alternativas, para minimizar os custos de implantação e de materiais, que se traduzissem em benefícios na qualidade final da obra, na durabilidade, no menor custo de manutenção, na segurança do tráfego de veículos e de pedestres, com calçadas exclusivas.

- VIDA SAUDÁVEL

O Projeto Vida Saudável teve como missão construir em conjunto com a população curitibana um estilo de vida saudável. Os eventos do Programa Vida Saudável caracterizam-se, essencialmente, pelo caráter de promoção de saúde e prevenção de doenças relacionadas ao estilo de vida, como: hipertensão, diabetes, sedentarismo, obesidade, estresse e tabagismo. Este programa está sob a gestão da Secretaria Municipal de Saúde e é desenvolvido em conjunto com as secretarias da área social: Esporte e Lazer, Abastecimento, Educação, Criança, Fundação de Ação Social e Fundação Cultural de Curitiba.

Conforme CURITIBA (2001), apesar do pouco tempo de implantação, pode se fazer uma análise positiva do projeto. A criação de um ícone, fôlderes e materiais educativos alusivos ao projeto tem fortalecido a fixação da imagem do projeto com a pré-disposição das pessoas adotarem um hábito saudável.

3.6.4- Teoria e método

A referência teórica utilizada no processo da construção dos projetos estratégicos matriciais de Curitiba nasce em dois marcos teóricos. No tocante ao matriciamento um referencial de literatura foi a produção de DAVIS e LAWRENCE (1977); já em relação ao planejamento estratégico foi a produção de MATUS (1993, 1997, 1996a, 1996b) e GIACOMINI (2001), conforme o quadro a seguir.

O marco teórico do modelo no período estudado tem como base a idéia de uma tecnologia que consiste basicamente na estruturação de projetos matriciais, na incorporação do planejamento estratégico para sua elaboração. Para isto foi adotada a estratégia de definir a gestão como porta-fólio de projetos a partir das necessidades sociais conhecidas. Essas referências estão fortemente presentes nos conteúdos das entrevistas, como se pode observar nas falas.

> *Então novo tivemos um outro componente. Na realidade não é só o matricial. A gente teve o matricial e o planejamento estratégico. A idéia de capacitação em serviço dos operadores dos projetos e de levar todo o processo como uma capacitação. Foi um processo pedagógico, como se fosse uma Escola de Governo. Houve um processo de implementação de um plano de governo. Então a nosso ver ao mesmo tempo em que a gente estava implementando, a gente estava refletindo tudo o que a gente estava fazendo.Houve um processo de capacitação significativo dos servidores diretamente envolvidos nos projetos. (Caetano)*

> *A única experiência no Brasil que nós tivemos conhecimento no nível público foi a implantação do novo prédio da Casa da Moeda, sendo feito um projeto estratégico da mudança da Casa da Moeda antiga para uma nova edificação. Foi usado um projeto matricial, para isso. Então uma experiência americana, do matricial, vem da experiência espacial americana. (Caetano)*

Quadro 10- Matriz de funcionamento dos PEPGs - Formas básicas

FORMAS BÁSICAS DE FUNCIONAMENTO			
Composição	Funções	Mecanismos	Sistema de acompanhamento de projetos
Nível 1▲			
▲ Prefeito ▲ Secretários ▲ Coordenadores de projetos ▲ Grupos de assessoramento	Conduzir o processo compreendendo: ▲ Orientar os projetos ▲ Avaliar os projetos ▲ Acompanhar o andamento do plano de governo ▲ Avaliar os resultados globais do plano de governo e dos projetos	Reuniões gerenciais: ▲ quintas-feiras ▲ especiais	MS-Project: ▲ Acesso à leitura de todos os projetos ▲ Verificação dos prazos de execução Lotus Notes: ▲ Comunicação de decisões aos coordenadores e secretários ▲ Envio e recebimento de mensagens gerenciais.
Nível 2			
▲ Coordenador do projeto ▲ Representantes das secretarias ▲ Gerentes de operação	▲ Elaborar o projeto até a fase das operações ▲ Acompanhar a execução das operações ▲ Avaliar o desenvolvimento global do projeto	▲ Reuniões gerenciais gerais semanais, mensais ou quinzenais, conforme a fase do projeto ▲ Contato do coordenador com representantes das secretarias ▲ Reuniões do coordenador com cada gerente de operação ▲ Reuniões do coordenador com grupos de gerentes de operação	MS-Project: ▲ acesso à leitura de todos os projetos ▲ acesso para modificação e atualização do seu projeto na parte que cabe a cada um ▲ Formatação do projeto pelo coordenador ▲ Gerenciamento do sistema de acompanhamento de projetos pelos coordenadores com base nas atualizações efetuadas pelos gerentes de operações Lotus Notes: envio e recebimento de mensagens gerenciais
Nível 3			
▲ Gerentes de operação ▲ Responsáveis por ação	▲ Desdobrar as operações em ações ▲ Acompanhar a execução das ações ▲ Avaliar os produtos das ações	▲ Reuniões do gerente de operação com os responsáveis por ação ▲ Reuniões do gerente de operação com o grupo de responsáveis por ação ▲ Reuniões do nível 3 com o coordenador	MS – Project: ▲ Acesso à leitura de todos os projetos ▲ Acesso para modificação de sua operação (o gerente de operação e os responsáveis por ação atualizam o arquivo MSP no tocante ao desenvolvimento das operações e ações sob sua responsabilidade) Lotus Notes: envio e recebimento de mensagens gerenciais

Fonte: Giacomini (2001).

O processo de funcionamento dos Projetos Estratégicos de Governo e do modelo matricial utilizado em Curitiba opera dentro de uma complexa composição conforme mostram os Quadros 9, 10 e Figura 8 e como enfatiza o entrevistado a seguir:

> *O nível 1 é formado pelo prefeito, secretário, coordenadores de projeto e grupo de assessoramento. Foi criado um grupo para fazer a coordenação do plano de governo. O prefeito é o coordenador do plano de governo e o grupo de assessoramento formado pelo IMAP, IPUC e o gabinete do prefeito. Entre as funções do nível 1 está a de conduzir o processo, orientar os projetos, avaliar, acompanhar o andamento do plano de governo, avaliar os resultados globais. Este processo ocorria nas reuniões das quintas-feiras. (Caetano)*
>
> *O nível 2 via as modificações das estruturas e os nós críticos a partir dos indicadores de resultados. (Caetano)*
>
> *O nível 3: que é o nível da alteração, que é o produtor. Porque numa alteração tanto é [...]. Gerenciar a implantação. (Caetano)*
>
> *O nível 2 vai avaliar o impacto, os nós críticos a partir de indicadores de resultados. Então nós tínhamos resultados se ele tinha eficácia. Porque a implementação de uma matriz estratégica é porque a escolha do processo de planejamento. (Caetano)*
>
> *Então tem outra característica, que é o modelo de gestão coletiva que foi construído durante a gestão em 97 na qual um deles é a gestão voltada para resultados. Mas a metodologia dela, nós achamos que é um vínculo nessa decisão. Isso é uma mudança de paradigma, você ter indicadores de resultados no serviço público. A gente ainda está em processo de implementação dessa mudança de cultura. (Caetano)*

Quadro 11- Matriz da gestão estratégica

Lógica da Gestão	Lógica do Planejamento/Gestão	Lógica do Planejamento		Lógica da Política
Quem avalia o andamento do plano	Como se avalia o sucesso do plano	Construindo o plano (Como se faz o plano)		Quais os problemas
Nível 1	Modificação nos descritores dos macroindicadores	Descritores	Como são os problemas?	
Nível 2	Modificação nos descritores dos nós críticos (indicadores)	Nós críticos	Por que existem os problemas?	
Nível 2	O cumprimento das operações	Operações	Como enfrentar os problemas?	
Nível 3	Sua demonstração	Produtos	O que resulta das operações?	
Nível 2	Impacto nos nós críticos	Resultados	A que visam os produtos?	
			O que se espera dos resultados?	

Fonte: Giacomini (2001).

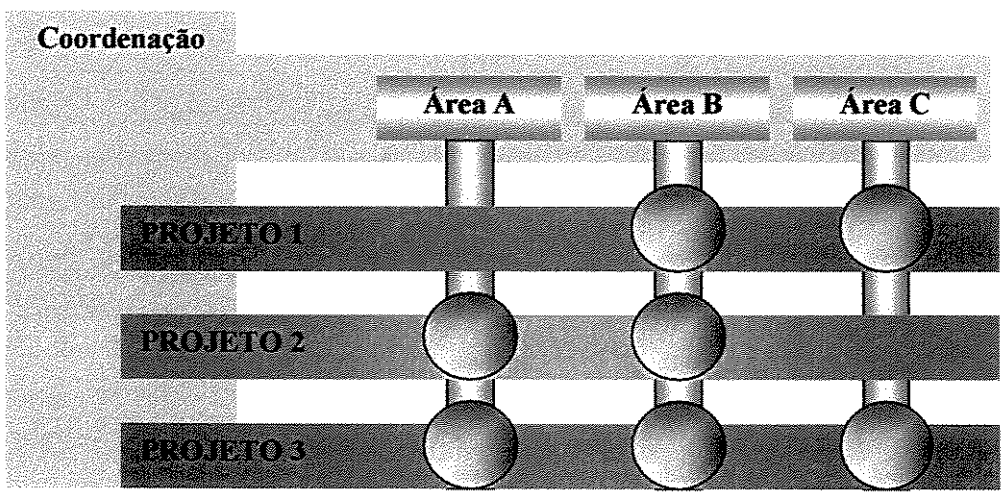


Figura 8- Estrutura Matricial dos Projetos Estratégicos do Plano de Governo

Fonte: Giacomini (2001).

A idéia-força é a matriz. Não há a explicitação da questão da intersetorialidade nas declarações do propósito, a escolha do modelo matricial não se expressa como discurso intersetorial.

> *E quando a gente montou a nossa equipe, e começamos com planejamento estratégico, que nós queríamos, e tal, a gente sentiu que se não houvesse uma integração efetiva mesmo das várias unidades de execução, dificilmente as coisas poderiam acontecer [...]. E dentro da equipe eu não tinha alguém com perfil para tocar todos os projetos. Então era necessário criar essa estrutura de tal forma que todos estivessem engajados na concepção das metas. (Cristiano)*

Os construtores e introdutores desse novo fazer, isto é, aqueles que trazem a teoria e o método, não são agentes externos à administração da Cidade, porém, de outro modo, são vistos, e também se vêem, como "estranhos" à organização.

Essa estranheza não é rara no modelo de organização setorizalizado, pois a tendência é que as secretarias e os demais órgãos da administração tenham reduzida articulação entre si e o foco no seu saber e produto, ainda que trabalhem para a mesma população. Esse distanciamento é maior entre os órgãos classificados como os que "pensam" e os órgãos classificados como os que "fazem", ou seja, aqueles que entregam serviços diretamente à população: obras, educação, saúde, etc.

Além disso, é preciso considerar que o IPPUC é um órgão da década de 60. Nesta época se acreditava interessante a separação entre os que planejavam e os que executavam. Este dilema visto em Curitiba é também muito forte em Fortaleza. Em Curitiba ele é expressado no depoimento do entrevistado a seguir:

> *Seria bastante isso, eu acho que o IPPUC se formou no tempo em que bastava saber, não precisava discutir com ninguém, e eles sabiam e todo mundo dizia que eles sabiam, e todo mundo confirmava esse saber do IPPUC, tanto os internacionais, prêmios de tudo que é tipo, então, além de eles entenderem que não era necessário discutir – o IPPUC nasceu em 65 para ser o órgão condutor da execução de um plano piloto para cidade, e ele nasceu*

naquele contexto, e o que é que se discutia, com quem naquela época? Nada. Então era um corte tecnocrata mesmo e que além dos técnicos saberem, todo mundo reforçava que sabiam mesmo, tanto que tem um jornalista importante aqui em Curitiba, que é o Mazdla, que a vida inteira se refere ao IPPUC de maneira irônica como a Sorbone do Cabral, quer dizer, a Sorbone do Cabral falou tá falado, então eu acho que esse sempre foi o grande mal do IPPUC. Ele podia ser bem melhor do que é, se fosse mais aberto ao debate e tal. Isto decorria, não é só disso, mas isso estava sintonizado com todo o modelo de gestão praticado em todo o Brasil, não era só aqui, mas em todo o Brasil, então pronto, alguém que dava as tintas tecnicamente, uma máquina fechada que fazia acontecer [...], vamos dizer assim de saberes burocráticos no sentido de tocar as coisas como sempre foram, num extremo que eu acho bastante razoável aqui, mas num extremo que a gente pode chegar até à questão da corrupção, de contrato, nessa relação com empreiteiros e tal, e por outro lado essa coisa do micro poder mesmo, essa coisa das pessoas estarem ganhando para permanecer mandando e tal, e também tem isso, a gente tem muitos governos de continuidade e as pessoas para se manterem no governo, num nível desses se mantêm mesmo, mas para se manter, elas lançam mão de algumas estratégias assim e tal. (Cícero)

É que na primeira gestão, basicamente, eu acho que por todos os projetos [...]. Nós começamos com vinte e poucos projetos, e depois reduziu para doze. Todos os coordenadores praticamente eram do IPPUC, e eu acho que isso até deu uma carga muito grande para o IPPUC de responsabilidade. As outras secretarias meio que se isentaram um pouco, então o IPPUC assumiu toda a carga, e alguns projetos normalmente saíam, e outros ainda dependiam até de [...] até por não ser função do IPPUC, não conseguiram se alavancar. Eu acho que essa estratégia de você colocar os projetos nas secretarias mais afins funciona bem melhor, apesar de que a CIC está passando por um processo de transformação. Eu vim para o Projeto do Linhão do Turismo hoje, na CIC, por ser do IPPUC e ter uma visão global da cidade, mas o projeto está saindo, saiu, o Linhão está saindo hoje, não pela CIC, vamos dizer, mas mais em função da minha inserção. Porque se ele

caísse dentro da CIC com uma pessoa que não tivesse uma visão global da cidade, não tivesse contato com o meio ambiente, provavelmente ele ficaria meio estagnado, porque a CIC está passando por um processo de transformação [...]. São cinco presidentes em um ano e meio. Pegar o perfil do projeto, achar esse perfil, dentro da Prefeitura e, normalmente, o pessoal do IPPUC que tem essa visão um pouquinho maior nesses projetos macros. Tem projetos realmente que não precisam ser da Prefeitura. Você vê que nessa gestão com doze projetos praticamente cinco profissionais do IPPUC saíram do IPPUC para trabalhar em outros projetos dentro das secretarias. Aí, por coincidência ou não, são quatro ou cinco que estão mais ou menos assim, com a limitação de recursos. (Camilo)

O outro lado desse movimento é o processo de aprendizagem mútua entre os portadores da teoria e do método e as estruturas organizacionais voltadas para a execução.

O IPPUC teve uns treinamentos. Eu acho que comparando com a outra gestão, talvez tenha sido a que mais fez para o servidor. (GFC)

Uma outra questão é a integração das secretarias porque apesar de todos os problemas operacionais que podem ter havido, as dificuldades do dia-a-dia, mas na gestão em que o IPPUC coordenou todos os projetos as pessoas das secretarias elas não têm uma visão ou não tinham, pelo menos as pessoas que participaram deste processo acho que mudaram a visão do que efetivamente o IPPUC faz. Porque todas as secretarias têm uma visão mais prática, mais de dia-a-dia, mais burocrática talvez e mais imediatista. Então em muitas coisas que a gente era cobrado como coordenador, era o tempo que a gente demora para chegar numa decisão, que para-gente, IPPUC, é normal, porque até que a gente tenha uma idéia e até que a gente tenha um projeto efetivo, isto demora, é um processo de maturação e tudo mais e para as pessoas das secretarias era um processo muito angustiante porque passava o tempo e aquilo ficava mais ou menos da mesma maneira. Então eles não estavam habituados com este processo de tempo mesmo de estar, porque chega para

as secretarias fazer alguma coisa, tem que ser feita de maneira imediata e o IPPUC não. Mas o que acontece? Normalmente, as pessoas das outras secretarias, salvo exceções de participação, eles não sabem o que está sendo planejado para a cidade, só chega para eles quando já tá ok, então eles não têm idéia do quanto se demorou para chegar naquela solução, naquele projeto, naquela situação. E aí acham que a partir daquele momento que eles tomam conhecimento as coisas saem mais ou menos rápidas, o problema é que eles tomaram conhecimento muito antes deste ponto. Então eu acho que também é válido para que eles também saibam as dificuldades que existem para você fazer um planejamento, porque as pessoas que não trabalham com planejamento acham que esta é a parte mais simples, fica difícil quando você tem que implantar. Agora quando você vai projetar, porque depois que as coisas estão definidas como vão ser, depois que inventaram a roda e ela girou, fazer girar é mais fácil, agora quem inventou isto daí é que ficou com o ônus todo e que normalmente não é valorizado. Então eu acho que isto foi importante para um conhecimento entre secretarias e para um conhecimento maior do trabalho de planejamento, de você ter uma idéia, de você ter que amadurecer aquela idéia, de que passos que você precisa para amadurecer esta idéia, que eu acho que foi a coisa mais diferente que as pessoas, porque a maioria são de secretarias que têm uma relação mais de fim, apesar de nem todas as secretarias terem um fim, mas elas têm um tempo, um "timing" diferente do IPPUC. Eu acho que isto foi produtivo até para o entendimento da realidade da coisa, de poder ver que para você chegar a conclusões, para você conseguir implementar idéias, você tem que amadurecer, que este processo de você elaborar um projeto, um programa, ele é um pouco mais complexo do que a idéia. (Cesário)

Agora você tem um ganho, estas secretarias todas elas têm um contato com a população, tanto quanto o IPPUC tem, mas cada um tem um contato na sua área. Ou seja, você ampliou o nível de conhecimento da população porque você ampliou o nível de conhecimento das coisas que tão acontecendo na Prefeitura, que é um problema que a gente tem às vezes até no próprio setor, a

questão da comunicação, porque o dia-a-dia é muito complicado, absorve muito, a burocracia, mesmo no IPPUC, que é um órgão de planejamento, imagina nas secretarias. [...]. (Cesário)

Acho que o principal mérito do trabalho foi mostrar, promover um entrosamento maior entre as secretarias, porque de um jeito ou de outro cada projeto mobilizou. Eram 24 projetos, se cada um mobilizasse em torno de vinte servidores, isso já fez um rebuliço, porque os servidores eram geralmente pessoas de nível central, e tal, então mostrou uma nova possibilidade de trabalhar, eu acho que isso foi positivo. Teria sido mais positivo se a gente tivesse conseguido fazer descer essa forma de organização para as estruturas regionais e locais. São ferramentas que foram passadas para mais pessoas. Então, apesar de hoje não estar sendo cobrado dessa forma, você semeou em algum lugar, e aquilo brota, capacita mais pessoas. (Cláudia)

Parece que a tensão que se instala no processo de introdução do modelo matricial, alimentada, possivelmente, pelo embate entre secretários e coordenadores de projetos estratégicos, resultou em mudanças no método.

O que senti, é como eu falei, houve demais essa preocupação na primeira gestão, que o IMAP estava muito, bem mais integrado, a na segunda gestão a coisa ficou diferente. A gente começou bem o primeiro ano, e a partir de um certo momento, agora, eu nem sei mais. Eu sei assim por algum contato com algumas pessoas, alguns gestores, como é que estão os outros projetos. Mas a gente não tem ligado assim. Tem o Nossa Vila porque volta e meia a gente está encontrando com o Valter, a gente participa de algumas ações comuns do projeto, mas aquele Projeto Conviver, por exemplo, eu não sei como é que está. Sabe, o Cidade Segura eu não sei se está, se já trocou o coordenador ou não, então essa articulação que eu acho que é importante que o IMAP faz, eu não digo uma reunião como era, que era toda semana, o dia inteiro discutindo o projeto, sabe, aquilo ficou maçante. Mas uma reunião bimestralmente, era necessário até para você ver uma conexão entre os projetos, ver os problemas comuns, as dificuldades comuns em termos de recursos.

Às vezes não duplicar o serviço, esse tipo de coisa. Então eu acho que é importante. Eu tenho conversado com o pessoal do IMAP, o pessoal do IMAP tem vindo aqui, mas é mais pontual, para saber como é que está o Linhão. A gente não está sabendo como é que está a gestão dos outros projetos. Normalmente eu vou uma vez por semana ao IPPUC, já fico vendo mais ou menos os projetos em andamento, como é que está o projeto da BR, o que é que impacta no meu projeto e "opa, isso aqui pode te ajudar", sabe, então nesse sentido a gente consegue ainda identificar alguma coisa. Mas alguns projetos meio que estão assim perdidos. Eu nem sei quem são os coordenadores hoje. Talvez o IMAP, que estava, que faz o gerenciamento de toda essa gestão do processo estratégico, até não sei o que aconteceu, na gestão dos projetos estratégicos, mas no momento assim parece que ficou cada um por si. Então o IMAP vinha, atendia localmente, mas você não tinha uma noção do todo. Isso eu acho que teria que ser alertado até para os gestores saberem realmente o que está acontecendo. (Camilo)

Foi bastante difícil. Eu acho que previamente já se sabia onde vamos ter problemas, e tivemos mesmo. A gente tinha alguns mecanismos, alguns instrumentos para tentar corrigir, ou pelo menos minimizar esses problemas. Então, por exemplo, capacitação, foi feito primeiro um grande trabalho de capacitação dos gerentes do projeto. Um trabalho de comportamento, avaliação de equipe, tentar formar um time, mostrar que o resultado final só se construía com todos, e essas pessoas foram trabalhadas em vários tipos de treinamento, que o IMAP daí tinha desenvolvido. Com o prefeito a gente sempre buscava que o Prefeito reforçasse isso, por exemplo, como um projeto importante para a cidade, porque infelizmente a gente reconhece que o comando de tudo é dele, e que a maioria da estrutura formal, secretários, e tal, funcionam de acordo com esse desejo do prefeito, com o que ele toma nesse projeto. Então a gente, no começo, durante um bom tempo a gente teve esse respaldo bastante forte. A Sandra tinha um relacionamento bastante interessante. Realmente era, a fala dela era a fala do Prefeito, tinha essa identificação. O IPPUC também estava forte nesse processo, mas uma forma que agente lidava com essa questão às vezes da restrição do secretário, de liberar pessoas. Como o coordenador era

do IPPUC em todos os 24 projetos, tinham projetos que eram muitas vezes da área de saúde, da área social, da área de educação, então, mesmo tendo representantes indicados pelas secretarias para participar do grupo, que era formular projeto, tudo isso era às vezes difícil. Tinha conflitos na atribuição normal da secretaria. Esse conflito às vezes tinha que ser intermediado pelo Prefeito, tinha que trabalhar muito com os grupos. Você tinha que ter essa instância para tentar minimizar. Haviam reuniões semanais com o IPPUC, com o prefeito, reuniões de quinta-feira, quando normalmente se apresentava o andamento, como é que estava cada projeto, o que mudou, esses projetos no começo eram todos, depois eram alguns, era pré-agendado, enfim, depois foi ficando algum tipo de evolução, de mudanças, mas o prefeito tinha uma presença importante para a gente poder administrar esses conflitos. Com a comunidade, dependia muito de cada projeto, porque tinham projetos que demandavam isso, outros nem tanto. E o que eu acho que foi bem importante foi de uma certa forma um maior conhecimento de todos os envolvidos, do que cada um fazia, porque sempre a questão da comunicação, a questão da informação é sempre muito delicada numa administração. A gente mesmo, por mais que queira manter canais de informação abertos, e tal, no dia-a-dia, pela pressão das coisas, você deixa de passar informação. Isso é uma questão que eu acho que a gente não conseguiu dar um jeito. Porque não dá tempo. E essa também é uma questão que eu acho que prejudicou um pouco todo o processo, que foi primeiro, a gente estava precisando andar de bicicleta, andando, e daí a gente falava "gente, calma, é assim mesmo", porque o pessoal se apavora um pouco, "ah, mas não vai dar", uma ansiedade. "Não vai dar, e como, e não tem jeito", e tal. E é difícil você operacionalizar o dia-a-dia, principalmente porque as nossas equipes são pequenas, a gente tem dificuldade de pessoal, tem pouca gente, e muita ação, pouca estrutura, e ao mesmo tempo entrar com uma proposta nova, avançada, uma proposta que demandava muitas reuniões, muitas discussões, sempre se tratava tudo junto, muito treinamento, então houve no começo muita restrição, é demais. Isso foi uma coisa que eu acho que também prejudicou um pouco, criou-se também um conceito, um preconceito de que lá está exagerando, com muita reunião. Então ficou um clima meio complicado em determinados períodos. Não acho que tenha

ficado muito clara em determinados momentos a inserção disso dentro das secretarias. Era uma coisa meio que a gente ia tentando construir, mas de repente você tinha ações da secretaria acontecendo, independente do projeto, ou parava porque não sabia se o projeto ia. Houve algumas acomodações dificeis. Eu acho que foi muito ambicioso, a gente trabalhar com 24 projetos. (Cibele)

3.6.5- O dilema da intersetorialidade em Curitiba

Cássio Taniguchi foi o terceiro prefeito originário do IPPUC, órgão do qual foi dirigente e, nessa qualidade, é portador do marco teórico e do método que seriam elementos determinantes na sua gestão.

Na sua declaração de propósito é salientada a metodologia com a qual irá trabalhar os doze compromissos de governo, isto é, o modelo matricial, bem informado teoricamente.

Na gestão Taniguchi a valorização da busca da eficácia pelo método é ressaltada pelo fato dos projetos que correspondem aos doze compromissos de governo e os que a eles se agregariam em seguida serem gerenciados por técnicos do IPPUC.

Consoante indica a análise do material da pesquisa, o propósito, no caso de Curitiba, é menos forte do que o método.

Considerando que o propósito, de acordo com o Postulado de Coerência, determina, duplamente, o método e a organização, o fato do propósito ser declarado por meio do método irá fortalecer esse aspecto, até mesmo porque, ainda segundo o Postulado, o método determina a organização.

Essa supremacia do método sobre o propósito fica ressaltada, também, no movimento de expansão dos projetos estratégicos que passam de doze – em resposta aos compromissos de governo – para 22 em pouco tempo. Além dos compromissos de governo, que definiriam, pelo propósito, o escopo dos projetos estratégicos, são agregados outros tantos projetos que eventualmente poderiam estar nas secretarias, mas que também passam a ser considerados estratégicos.

Outro aspecto a fortalecer o método em relação ao propósito é que ele é próprio, no sentido de ser do domínio de órgãos e técnicos da estrutura da administração municipal, com um aporte teórico longamente amadurecido pelo IMAP e pelo IPPUC, que têm forte presença na administração ao longo de sua existência, desde a década de 60.

Assim, no caso de Curitiba, o método efetivamente determinou a organização no desenho do primeiro mandato Taniguchi.

O matriciamento, porém, supõe não apenas a definição de projetos que transitam horizontalmente por várias secretarias mas, também, a introdução de um novo modus operandi das próprias secretarias, que precisam reforçar a cooperação entre si para dar conta das demandas dos projetos estratégicos.

A opção adotada foi matriciar os projetos pelas secretarias existentes, com poucas alterações.

O próprio Prefeito, na sua primeira gestão, cuida de manter o diálogo entre os projetos estratégicos e as secretarias, por meio das reuniões das quintas-feiras, várias vezes citadas nas entrevistas.

Contudo, ainda pela preponderância do método sobre o propósito, os gerentes dos projetos estratégicos são todos do IPPUC e os secretários escolhidos da forma tradicional, que mescla o conhecimento setorial com a composição político-partidária do governo.

Essa escolha instala uma tensão entre a organização nova e a antiga, que as reuniões técnicas não parecem capazes de superar.

As contradições do modelo verticalizado e setorializado das secretarias em relação à proposta de matriciamento com projetos estratégicos parece revelar-se, em parte, na mudança da própria declaração da missão dos órgãos componentes da estrutura administrativa da Prefeitura. Ao se estudar a declaração da missão dos órgãos e secretarias nos anos de 1997 a 2001, observa-se, conforme os quadros a seguir apresentados, freqüentes mudanças na missão dos órgãos ano a ano. Em um ano a missão era A, no

seguinte B, no outro C. Houve casos em que a cada ano a missão do órgão era declarada de forma diferente, a exemplo da Secretaria de Comunicação Social e da Secretaria Municipal de Finanças. Chama a atenção a estabilidade das Secretarias de Saúde, Educação e Recursos Hídricos. Esse panorama sugere que a estrutura administrativa da Prefeitura passou por uma crise de identidade no período, talvez na busca de adequar-se a um novo modelo.

Quadro 12- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Gabinete

MISSÃO/ANO ÓRGÃOS	1997	1998	1999	2000	2001
Assessoria do Prefeito (ASP)	_	A	B	B	B
Gabinete do Prefeito (GAPE)	A	B	B	B	B
Gabinete do Vice-Prefeito (GAVP)	A	B	_	_	_
Procuradoria Geral do Município (PGM)	A	A	A	A	B
Secretaria do Governo Municipal (SGM)	A	B	B	B	C
Secretaria Municipal da Comunicação Social (SMCS)	A	B	C	D	E

Fonte: Elaboração do autor.

Quadro 13- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Meios Administrativos

MISSÃO/ANO ÓRGÃOS	1997	1998	1999	2000	2001
Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Curitiba (IPMC)	A	B	B	C	C
Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP)	A	B	B	C	D
Secretaria Municipal de Administração (SMAD)	A	B	B	B	C
Secretaria Municipal de Finanças (SMF)	A	B	C	D	E
Secretaria Municipal de Recursos Humanos (SMRH)	A	B	B	B	B

Fonte: Elaboração do autor.

Quadro 14- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Infra-Estrutura

MISSÃO/ANO ÓRGÃOS	1997	1998	1999	2000	2001
Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP)	A	B	C	C	D
Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA)	A	A	B	B	C
Secretaria Municipal de Saneamento (SMSA)	A	B	–	–	–

Fonte: Elaboração do autor.

Quadro 15- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Infra-Estrutura Urbana

MISSÃO/ANO ÓRGÃOS	1997	1998	1999	2000	2001
Companhia de Desenvolvimento de Curitiba (CIC)	A	B	B	B	C
Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB)	A	B	C	C	D
Fundação Cultural de Curitiba (FCC)	A	B	B	B	C
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC)	A	B	B	C	D
Secretaria Municipal da Indústria, Comércio e Turismo (SICT)	–	A	A	A	–
Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)	A	B	B	B	B
Urbanização de Curitiba S.A. (URBS	A	B	B	B	C

Fonte: Elaboração do autor.

Quadro 16- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Coordenação de Ação Social

MISSÃO/ANO ÓRGÃOS	1997	1998	1999	2000	2001
Fundação de Ação Social (FAS)	A	B	B	B	C
Secretaria Municipal da Criança (SMC	A	B	C	C	D
Secretaria Municipal da Educação (SME)	A	B	B	B	B
Secretaria Municipal da Saúde (SMS)	A	B	B	B	B
Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAB)	A	B	B	B	C
Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL)	A	B	C	C	C

Fonte: Elaboração do autor.

Quadro 17- Órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba - Secretarias Extraordinárias

MISSÃO/ANO ÓRGÃOS	1997	1998	1999	2000	2001
Secretaria Municipal para Assuntos Metropolitanos (SEAM)	A	–	–	–	–
Secretaria Extraordinária para Assuntos Metropolitanos (SEAM)	–	A	B	B	B
Secretaria Extraordinária de Assuntos Previdenciários (SEAP)	–	A	–	–	–
Secretaria Municipal de Defesa Social (SEDS)	–	–	–	–	A

Fonte: Elaboração do autor.

A disputa de poder entre os técnicos, gerentes de projetos estratégicos, e os secretários evidencia-se intensamente nas entrevistas e parece ter sido um dos motivos da mudança de metodologia que ocorrerá na segunda gestão Taniguchi, com os projetos estratégicos passando para a direção das secretarias.

Agrava essa tensão o fato dos projetos estratégicos para a cidade estarem nas mãos dos técnicos do IPPUC e as atividades de rotina serem atribuídas aos secretários.

Além disso, embora a teoria e o método fossem próprios, isto é, estivessem apropriados pelo corpo técnico do IMAP e do IPPUC, os funcionários públicos, elementos-chave para dar corpo e conseqüência aos projetos, não estavam socializados na metodologia, o que demandou contínuo esforço de capacitação. Além dessa necessidade de capacitação, ficou visível entre os que integravam o corpo das secretarias, o conflito de poder entre os gerentes dos projetos e os secretários.

Por essas razões, a organização, determinada pelo método, acabou por condicioná-lo tão fortemente a ponto de promover uma desfiguração exatamente no aspecto que possibilitaria a intersetorialidade.

Na declaração de propósito, é explicitada a busca da eficácia, porém, fica explícita a intenção de promover a intersetorialidade que, no entanto, pode ser um dos aspectos viabilizados por meio de estruturas matriciais. No grupo focal essa idéia é declarada pelos servidores, os quais mencionam perceber a potencialidade que o matriciamento poderia ter para a promoção da intersetorialidade, ressalvando, porém, que para isso a matriz teria de ocorrer no território.

No entanto, como a disputa ocorre o tempo todo no nível central, entre o poder dos técnicos, gerentes dos projetos estratégicos, e o poder dos secretários, no momento em que o segundo mandato Taniguchi transfere os projetos estratégicos para as secretarias, essa potencialidade de uma atuação intersetorial fica bastante reduzida, pois a tendência é os projetos se matriciarem dentro de cada secretaria, tornando-se preponderantemente interdisciplinares e não intersetoriais.

4- RESULTADOS

4.1- Fortaleza e Curitiba à luz do postulado de coerência

As experiências das cidades de Fortaleza e de Curitiba, quando examinadas à luz do Postulado de Coerência, de Mário Testa, revelam, de um lado, similitudes e, de outro lado, grandes diferenças determinadas pelas singularidades de sua história e organização, bem como das escolhas metodológicas feitas pelos Prefeitos, como demonstra o quadro a seguir.

Quadro 18- Comparativo das experiências de Fortaleza e de Curitiba

	PERFIL DO PREFEITO	HISTÓRICO	PROPÓSITO	TEORIA E MÉTODO	ORGANIZAÇÃO
FORTALEZA	Médico, atuação político-partidária preponderante	Estrutura administrativa verticalizada e setorializada, com forte centralização e distância entre nível decisório e unidades prestadoras de serviços à população. Em 1997 é substituída por estrutura regionalizada, descentralizada e intersetorial. Em 2001 volta a ser setorializada e o planejamento central é fortalecido. Dilema entre o planejamento e a execução.	É fortemente declarado. O Prefeito explicita a descentralização e a intersetorialidade como propósitos da gestão para o cumprimento dos compromissos de governo.	É "importado" tanto no primeiro período como no segundo, a partir de consultorias externas, com reduzido espaço de socialização dos servidores. A segunda abordagem teórico-metodológica reverte a perspectiva da intersetorialidade.	O método determina a organização no primeiro mandato. O fortalecimento das Secretarias Regionais em detrimento das demais secretarias e a insuficiente socialização dos servidores na metodologia condiciona a revisão do método no segundo mandato
CURITIBA	Engenheiro, atuação técnica preponderante	Estrutura administrativa verticalizada e setorializada, com oito Regionais. Conta com dois institutos de planejamento, IPPUC e IMAP, com quase quatro décadas de atuação na cidade e 24 anos de poder. Esses institutos introduzem a teoria e o método que determinam uma nova forma de operação – matricial, a partir de 1997, com a introdução de projetos estratégicos e sem profunda alteração da estrutura setorializada. Em 2001 os projetos estratégicos são levados para as secretarias, reduzindo seu potencial de intersetorialidade.	Não é fortemente declarado. O Prefeito explicita o método – gestão matricial de projetos estratégicos - como propósito da gestão para o cumprimento dos compromissos de governo.	São próprios e fortemente declarados a partir do acúmulo do IPPUC e do IMAP. Demandou esforço continuado de socialização dos servidores. A mudança, no segundo mandato, reverte o aspecto possibilitador da intersetorialidade.	O método determina a organização no primeiro mandato. A disputa de poder entre o gerenciamento dos projetos estratégicos pelos técnicos do IPPUC e a estrutura tradicional das Secretarias Setoriais condicionaram o método, implicando mudanças fundamentais.

Fonte: Elaboração do autor.

Nos dois casos, os Prefeitos decidiram cumprir seus compromissos de governo por meio de mudanças na gestão, a partir de 1997. Essa escolha supõe que ambos, gestores experientes, consideravam que a estrutura tradicional dos aparatos da administração municipal não estaria apta a realizar os compromissos de governo.

O Prefeito de Fortaleza opta por uma mudança radical da sua estrutura e modo de operação, orientada por duas diretrizes: descentralização e intersetorialidade, explicitadas fortemente em seu discurso e decisão.

O Prefeito de Curitiba opta pela introdução de um novo modus operandi, com projetos estratégicos desenvolvidos matricialmente com a estrutura tradicional, com poucos ajustes.

Para realizar o propósito, Fortaleza importa teoria e método, por meio da contratação de consultoria externa. Já Curitiba busca esse suporte teórico metodológico em sua própria estrutura, por meio de dois institutos de planejamento, cuja criação é da década de 60 e que desde 71 nutrem o poder com seus quadros.

No caso de Fortaleza, o forte propósito do Prefeito é compartilhado com a Câmara, que o traduz em uma lei, e a mudança da organização é, inicialmente, promovida de forma normativa. Em 2001, com a reforma da reforma, o propósito da descentralização é parcialmente mantido e o da intersetorialidade é abandonado. Também é resgatado o planejamento centralizado. Novamente a reforma é informada por teoria e método importados de outra consultoria e se expressa normativamente.

A opção pelos projetos estratégicos em Curitiba aproveita o acúmulo teórico e metodológico dos institutos de planejamento da cidade – IPPUC e IMAP. A concepção e a elaboração do projeto foram centralizadas. À medida que a proposta do matriciamento chega à implementação passa a ser concorrente com as estruturas setorializadas e vai perdendo potência, até que, em 2001, ocorre um refluxo da proposta, com a inserção dos projetos estratégicos nas secretarias, o que equivale a uma troca da perspectiva intersetorial – fracamente declarada – por uma perspectiva interdisciplinar e o reforço da estrutura setorializada.

Em ambos os casos a teoria e o método determinaram a organização e esta, por sua vez, os condicionou.

Esse processo é percebido de forma diferente no discurso do sujeito coletivo em cada caso.

O DSC em Fortaleza é denso e revelado por marcante debate na mídia. É fortemente capturado pelo debate político da reforma envolvendo prefeito, consultores, secretários, vereadores da situação e da oposição, ex-governadores, *experts* das universidades, trabalhadores da Prefeitura e movimento sindical. Isso durou todo o processo da administração. Na segunda reforma – a reforma da reforma – o debate também é capturado fortemente na imprensa, com a manifestação de vários atores, ao discutir o recuo e a nova mudança.

Já em Curitiba a captura do DSC é feita apenas em relação aos projetos, sem referência ao matriciamento e à perspectiva intersetorial. Não é criada, em Curitiba, uma perspectiva de política pública permanente. O projeto é importante como uma idéia-força temporária, pois tem começo, meio e fim. O Projeto Linhão do Emprego é o que mais fortemente aparece no DSC.

No grupo focal de Fortaleza, a crítica ao processo de reforma é centrada na percepção que esses atores têm da reforma como um processo autoritário – definido e implementado normativamente – e à importação do método. A intersetorialidade e até mesmo a regionalização são vistas como fatores de desorganização. Num segundo momento, a regionalização, mais estabilizada, passa a ser vista como um fator positivo.

Em Curitiba, as críticas no grupo focal giram em torno da centralização do processo de matriciamento. Além disso, apontam que, se o matriciamento tivesse ocorrido com base territorial, a perspectiva intersetorial, vista como positiva no caso de Curitiba, seria viabilizada. A perda da potência do matriciamento no nível local é percebida. Pesa para isso a experiência da Rua da Cidadania, vista como uma boa experiência intersetorial, estruturada na base.

Em ambos os casos, é identificada, nos grupos focais, a insuficiência do processo de capacitação para a mudança, ou seja, da absorção do método pelos operadores.

O quadro seguinte resume achado da pesquisa em relação ao comportamento dos componentes do Postulado de Coerência nos casos estudados, por meio da atribuição de peso, pelo autor, a cada um deles, no intuito de viabilizar a comparação.

Quadro 19- Comparação dos casos de Fortaleza e Curitiba a partir do Postulado de Coerência

POSTULADO DE COERÊNCIA EM FORTALEZA 1997/2001	POSTULADO DE COERÊNCIA CURITIBA 1997/2001
• História+	• História ++++
• Organização+	• Organização++
• Papel do Governo++++	• Papel do Governo++++
• Propósitos++++	• Propósitos+
• Teoria++	• Teoria++++
• Método+	• Método++++

Fonte: Elaboração do autor.

(+) Muito fraco

(++) Fraco

(+++) Forte

(++++) Muito forte

O conflito de poder em Fortaleza ocorre em três esferas: das secretarias centrais, intersetoriais, com os seus coordenadores setoriais; das secretarias centrais com os secretários regionais e das coordenações setoriais com os secretários regionais. As secretarias centrais sentiram dificuldade de articular as coordenações regionais, que têm sua base setorial construída historicamente, e diálogo direto com outros níveis de governo, como é bastante visível no caso da saúde. E tanto as secretarias centrais como as coordenações setoriais tiveram dificuldade em aceitar o grau de autonomia, até mesmo de planejamento, das secretarias regionais, sendo visível o dilema entre o planejamento regional e o planejamento central, quem planeja e quem executa.

No caso de Curitiba, há também três níveis de conflito de poder. O primeiro é referente ao fato do matriciamento ter sido construído no nível central, com técnicos do IPPUC, sendo articulado pelo próprio Prefeito, em reuniões semanais, onde esses técnicos estavam com o mesmo status dos secretários. O segundo nível de conflito é na interação desses técnicos, gerentes de projetos estratégicos, com os secretários, no processo de negociação das parcerias. E o terceiro nível de conflito de poder ocorre na base, com o distanciamento entre a gerência dos projetos e a sua operacionalização nas regionais.

A questão do poder, que não é explicitamente tratada no Postulado de Coerência de Mario Testa, revelou-se, no caso da intersetorialidade, como um fator fundamental para a sua viabilização.

Nos dois casos, Fortaleza e Curitiba, parece que o conflito de poder que perpassa a introdução da inovação foi determinante para a revisão e o retorno à organização e *modus operandi* tradicionais, setorializados. Embora pese na experiência de Curitiba o fato da ênfase do modelo matricial estar no nível central e não no território, na experiência de Fortaleza, pesa a importação da teoria e método e, em ambos os casos, a fragilidade da incorporação do método pelos operadores da organização.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS:

a saúde e o dilema da intersetorialidade

Consoante afirmou-se na introdução deste trabalho, o conceito de saúde, plasmado pelo Movimento da Reforma Sanitária Brasileira e legitimado na Constituição de 1988, introduziu uma tensão em relação ao paradigma organizacional do aparato do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo em que reconhece ter a saúde como fatores condicionantes e determinantes a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais, atribui a uma política setorial o papel de divulgar esses determinantes e condicionantes e de formular políticas de saúde destinadas a promover nos campos econômico e social a observância de que a saúde é um direito do cidadão e dever do Estado.

A matriz discursiva do conceito remonta ao século XIX com o nascimento da Medicina Social, porém essa linha perdeu potência a partir da revolução pasteuriana, com a hegemonia da biomedicina.

Assim, no século XX, ocorre o fortalecimento do setor saúde, pela linha da biomedicina, embora nesse mesmo período tenham ocorrido movimentos reflexivos como o nascimento da promoção da saúde na década de 40, a Medicina Preventiva na década de 60, a idéia-força da intersetorialidade na década de 70 na Conferência de Alma-Ata e que tem seqüência no processo discursivo das cinco Conferências Mundiais de Promoção da Saúde, realizadas pela Organização Mundial da Saúde, entre 1986 e 2000. No Brasil, essa reflexão e a crítica ao modelo da biomedicina plasmaram o Movimento da Reforma Sanitária, formulador do conceito de saúde que aportaria na Constituição de 1988, no cerne da proposta do Sistema Único de Saúde.

O SUS na sua constituição como um sistema de atenção integral à saúde constitui-se como um sistema transdisciplinar. Já no tocante à sua constituição conceitual coerente com a definição constitucional, exige uma articulação de práticas e saberes transetoriais. Por outro lado, à medida que a Constituição também define a descentralização como estratégia de implementação dessa política de saúde – em toda a sua abrangência – sugere que na esfera municipal seria possível realizar o conceito preconizado.

O dilema passa a ser do gestor, especialmente na esfera municipal, de operar uma política necessariamente intersetorial explicitada num ambiente tradicionalmente disciplinar quanto à formação e setorial quanto ao aparato, colocando-o diante da necessidade de introduzir mudanças nesse ambiente de modo a viabilizar a política.

A pesquisa foi motivada pela seguinte pergunta: É possível operacionalizar esse conceito complexo de saúde na esfera municipal?

Foram escolhidos para estudo os casos das cidades de Fortaleza e de Curitiba, que empreenderam um processo de mudança organizacional no período de 1997 a 2001.

No intuito de avaliar se a formulação dessas políticas públicas e o planejamento das ações levaram em conta a coerência entre o papel do Estado, os propósitos, a história e a organização e a teoria e o método, optou-se por amparar o estudo com a metodologia proposta por Mário Testa, no Postulado de Coerência.

Conforme mostram as duas experiências estudadas, há uma inquietação no interior do Estado sobre como trabalhar com a complexidade. Sobre a intersetorialidade há um consenso discursivo e um dissenso prático. Esse dissenso nasce da contradição entre a necessidade de integração de práticas e saberes requeridas pela complexidade da realidade e um aparato de Estado setorializado, onde se acumulam, com maior ou menor conflito, poderes disciplinares e poderes advindos de composições político-partidárias.

Cada cidade escolheu um caminho diferente. Fortaleza, ao reestruturar o próprio aparato com base nas diretrizes da descentralização e da intersetorialidade, pretendeu agregar em secretarias centrais setores fortemente constituídos, como a saúde, a educação e a assistência social, com suas histórias e relações intergovernamentais próprias, e fomentar o poder nos espaços de gestão regional. Curitiba, sem alterar sua estrutura setorial, pretendeu promover a mudança de práticas por meio do matriciamento dos projetos estratégicos e secretarias setoriais. Em Fortaleza observou-se a supremacia do propósito sobre a teoria e o método e em Curitiba a supremacia do método em relação ao propósito. Em ambos os casos, o duplo condicionamento feito pela organização em relação ao propósito e ao método, reforçado pelos fortes conflitos de poder, e apesar do registro de

resultados positivos, resultou no recuo das escolhas e no retorno à operação setorializada do aparato do Estado.

Problemas complexos comportam uma multiplicidade de fatores interligados e interdependentes, requerem uma abordagem da mesma natureza (MARTIN, 2000). Uma das considerações finais que o presente estudo permite é o nível de complexidade embutido na operacionalização da intersetorialidade, pois sua aplicação implica a superação do modelo hegemônico, durante todo o século XX, na constituição do Estado.

Para efeito dessa reflexão trabalha-se aqui com duas figuras.

A figura 9 representa o modelo das casinhas paralelas, onde cada setor se constitui em uma casinha, operacionalizando as suas políticas em si e para si. Tornando-se o próprio objeto de sua existência, operacionaliza suas políticas sempre de dentro para fora. As políticas são pensadas no interior do setor fundamentadas no seu objeto e acúmulo de práticas e saberes, a partir dos quais exteriorizam um conjunto de ações que sempre buscam justificar a sua própria existência. Assim, as casinhas representam os setores da saúde, educação, habitação, meio ambiente, urbanismo, cultura, esporte, obras, etc. E cada um se desenvolve em razão de suas demandas e de suas próprias soluções, operando a reafirmação do setor, em si e para si.

Figura 9- Modelo das casinhas paralelas

Fonte: Elaboração do autor, com base em CAMPOS (2000 e 2003) e ANDRADE et al. (2004).

A outra figura que também reflete trabalho de CAMPOS (2000 e 2003) e ANDRADE et al. (2004), da qual esta reflexão se vale, propõe que as práticas e saberes intersetoriais vão se construir como um novo espaço, com base nos problemas concretos e complexos que a realidade apresenta. Esse espaço será construído com a contribuição dos setores, que ali aportam seu acúmulo histórico e organizacional, teórico e metodológico, reconhecendo, no entanto, não ser esse acúmulo setorial suficiente para uma formulação no campo das políticas públicas com capacidade de resposta à complexidade. O novo objeto, com suas práticas, saberes e identidade vai, portanto, emergir da mediação entre os setores, com cada um contribuindo com os objetos pelos quais se firmam como sujeitos, e de acordo com os problemas complexos que se manifestam no território.

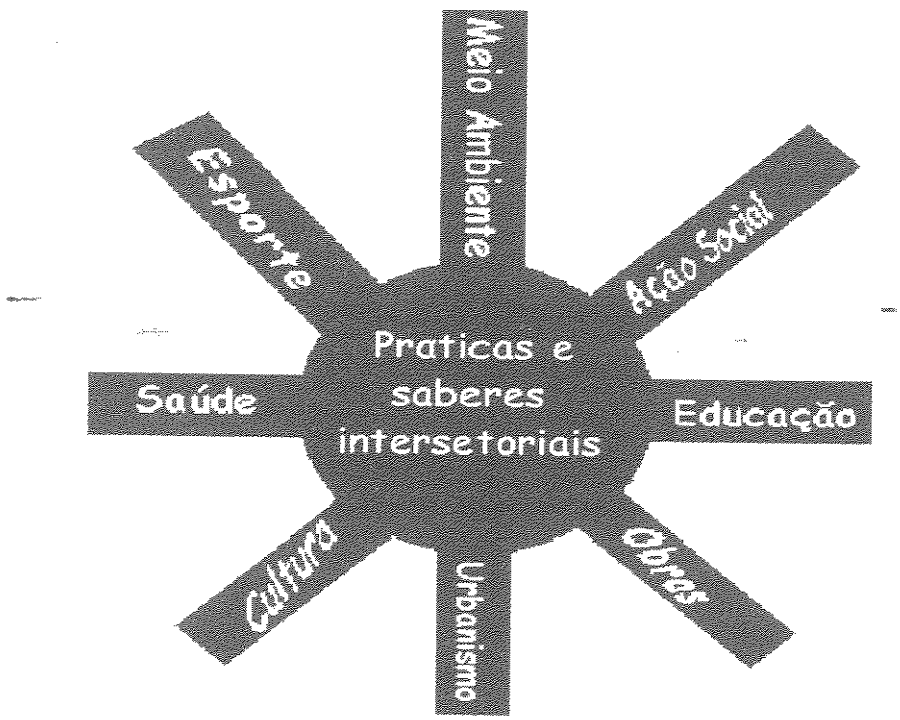


Figura 10- Construção de práticas e saberes interesetoriais

Fonte: Elaboração do autor, com base em CAMPOS (2000 e 2003) e ANDRADE et al. (2004).

Nesse sentido, uma formulação da operacionalização da intersetorialidade poderia ocorrer, numa situação ideal, a partir da articulação dos pontos fortes dos dois casos estudados. Em Curitiba, o ponto forte é a proposta da matriz, a partir da visão da complexidade do problema, requerendo o aporte de diferentes acúmulos setoriais. Em Fortaleza, o ponto forte é a descentralização, o foco no território.

A intersetorialidade pode ser vista como uma construção em espiral, lembrando aqui a formulação de PIAGET (1971), em que, para a compreensão do problema apresentado no território e intervenção na realidade, diante da sua complexidade, é preciso evoluir num processo de aprendizagem onde os acúmulos são tomados e transformados, como mostra a figura 11.

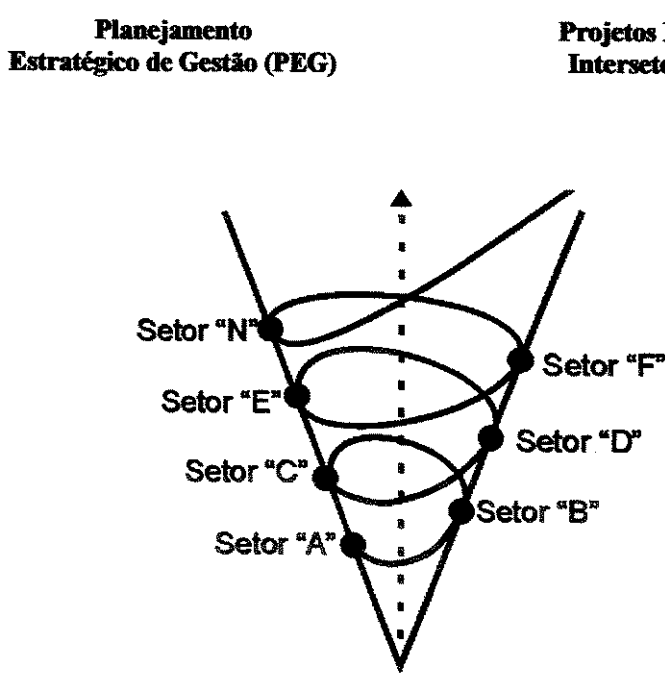


Figura 11- Espiral de complexidade construtiva da intersetorialidade

Fonte: O autor, a partir das considerações finais da pesquisa, bem como baseado em estudos de PIAGET (1971, 1975a e 1975b), MORIN e MOIGNE (2000) e CAMPOS (2000 e 2003).

Finalmente, embora a cidade seja um espaço privilegiado para a integração das políticas setoriais e da ação intersetorial, tentativas isoladas de implementação de um modelo intersetorial terão dificuldade de se impor por causa do duplo condicionamento que a organização exerce sobre o propósito e sobre o método, especialmente em um ambiente onde as políticas públicas percorrem as três esferas de governo, que são hegemonicamente setorializadas.

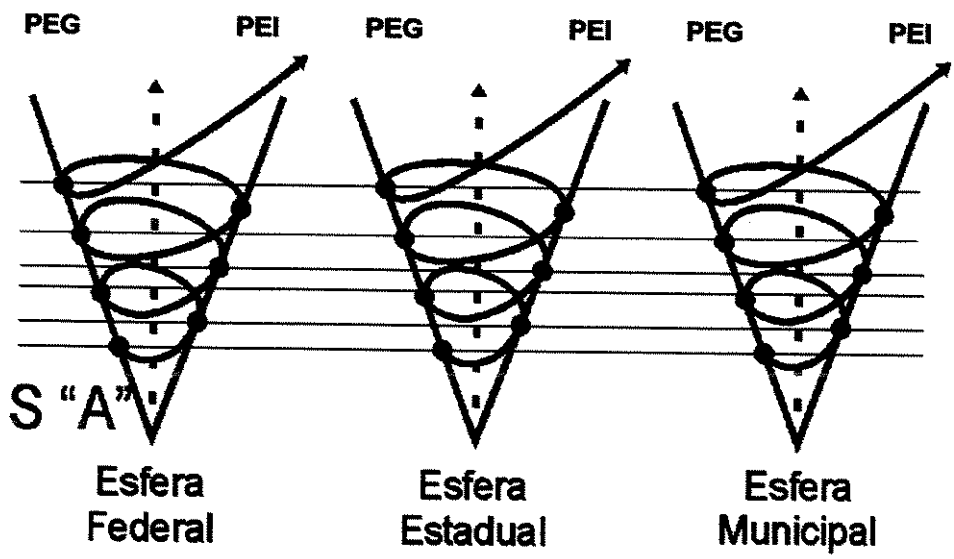


Figura 12- Espiral de complexidade construtiva da intersetorialidade e sua articulação em um Estado federativo como o Brasil

Fonte: O autor, a partir das considerações finais da pesquisa, bem como baseado em estudos de PIAGET (1971, 1975a e 1975b), MORIN e MOIGNE (2000) e CAMPOS (2000 e 2003).

Do mesmo modo, políticas gestadas na perspectiva intersetorial na esfera federal tenderão a ter as mesmas dificuldades de operacionalização nos Estados e Municípios e irão perdendo potência à medida que percorrerem cada esfera.

Em um País federativo como o Brasil é necessário que a construção de práticas e saberes intersetoriais seja feita também na esfera nacional, entretanto, com condições de diálogo nas esferas estadual e municipal, conforme mostra a figura 12.

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, L.O.M. de. **Gestão e financiamento do Sistema Único de Saúde à luz das normas operacionais básicas**. Fortaleza, 1997 - Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Ceará.

ANDRADE, L.O.M. de. **SUS passo a passo**: normas, gestão e financiamento. São Paulo: Hucitec/Edições UVA, 2001.

ANDRADE, L. O. M. de; BARRETO, I. C. H. C. Estratégia Promoção da Saúde e Cidades/Municípios Saudáveis: propostas de articulação entre saúde e ambiente. In: MINAYO, M.C.S.; MIRANDA, A. C. **Saúde e ambiente sustentável**: Estreitando nós. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002a.

ANDRADE, L. O. M. de; BARRETO, I. C. H. C.; DUARTE, C. Estratégia saúde da família. In: DUCAN, B.B. **Medicina ambulatorial** - condutas clínicas em atenção primária. 3. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2004.

ANDRADE, L. O. M. de; BARRETO, I. C. H. C.; MARTINS JR., T. Porque a estratégia saúde da família. **Revista Brasileira de Saúde da Família**. 5, maio de 2002b, Ed. Especial: Ministério da Saúde, Brasília. DF. Ano 2.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária; São Paulo: Salamandra/Ed. Universidade de São Paulo, 1981.

AROUCA, A. S. S. **O dilema preventivista**: contribuição à crítica da medicina preventiva. Campinas, 1975 - Tese de Doutorado - Faculdade de Ciências Médicas, Unicamp.

ASHTON, J. **Ciudades Sanas**. Versão espanhola. Barcelona, Espanha: Masson S.A.,1993.

BARREIRA, I.A. F. Pensamento, palavras e obras. In: PARENTE, J.; ARRUDA, J.M. **A era Jereissati**: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BONFIM, W. L. S. De Távora a Jereissati: duas décadas de política no Ceará. In: PARENTE, J.; ARRUDA, J.M. **A era Jereissati**: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade** – Para uma teoria geral da política, São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição 1988**: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 28/2000 e Emendas Constitucionais de Revisão nº1 a 6/94. Ed. Atual, 2000.

BRASIL. Ministério da Saúde: NOB-SUS 1996.

BRASIL. Ministério da Saúde: Secretaria de Políticas de Saúde. Promoção da Saúde. Brasília, 2001, Brasil. Ministério da Saúde. Promoção da Saúde: Declaração Alma-Ata, Carta de Ottawa, Declaração de Adelaide, Declaração de Sudsvall, Declaração de Santafé de Bogotá, Declaração de Jacarta, Rede de Megapaíses e Declaração do México. 112 p. 2001. Brasília-DF.

BREILH, J.; GRANDA, E. **Investigação da saúde na sociedade**: guia pedagógico sobre um novo enfoque do método epidemiológico. Trad. de José da Rocha Carvalheiro et al. São Paulo: Instituto de Saúde/Abrasco, 1986.

BUSS, P.M. & cols. **Promoção da saúde e a saúde pública** (documento mimeografado). Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ, julho de 1998.

CAMPOS, G. W. de S. **Reforma da reforma**: Repensando a saúde. São Paulo: Hucitec, 1992.

CAMPOS, G. W. de S. **Saúde Paidéia**. São Paulo: Hucitec, 2003.

CAMPOS, G. W. de S. **A saúde pública e a defesa da vida**. São Paulo: Hucitec, 1991. 173 p.

CAMPOS, G. W. de S. **A saúde pública e a defesa da vida**. São Paulo: Hucitec,1999.

CAMPOS, G. W. de S. Saúde pública e saúde coletiva: campo e núcleo de saberes e práticas. **Ciência e Saúde Coletiva**. 5, (2), Rio de Janeiro: ABRASCO, 2000.

CARVALHO, G. **Comissões Intergestores Bipartites e Tripartites**. Brasília [on line] disponível na Internet via www.url : http:www.datasus.gov.br/cns. 1998.

CARVALHO, G. I.; SANTOS, L. **Sistema Único de Saúde**. Comentários à Lei Orgânica da Saúde. 2. ed. (Lei nº 8.080/90 e Lei nº 8.142/90), São Paulo, 1995.

CEARAH Periferia. **Vivência, lutas e memória: histórias de vida de lideranças comunitárias em Fortaleza**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. 272p.

COHN, Elias. **Saúde no Brasil**: políticas e organização de serviços. São Paulo: Editora Cortez, 1996.

COSTA, N. R. **Lutas urbanas e controle sanitário** – Origens das políticas de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Relatório anual da prefeitura municipal de Curitiba, 1997.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Relatório anual da prefeitura municipal de Curitiba, 1998.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Relatório anual da prefeitura municipal de Curitiba,1999.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Relatório anual da prefeitura municipal de Curitiba, 2000.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Relatório anual da prefeitura municipal de Curitiba, 2001.

DALLARI, S. G. **Os estados brasileiros e o direito à saúde**. São Paulo: Hucitec, 1995.

DAVIS, A.; LAWRENCE, P. R. Matrix, Meulo Park, Adilson Wesley, 1977.

DIÓGENES, G. Percursos de uma imagem. In: PARENTE, J.; ARRUDA, J.M. **A era Jereissati**: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

DONNANGELO, M. C. F. **Medicina e sociedade**: o médico e seu mercado de trabalho. São Paulo: Pioneira, 1975.

DONNANGELO, M.C.F.; PEREIRA, L. **Saúde e sociedade**. São Paulo: Duas Cidades, 1976.

DUHL, L. Ciudades sanas: Mito o realidad? In: ASHTON, J. **Ciudades sanas**. Versão espanhola. Barcelona, Espanha: Masson S.A., 1993.

ENGELS, F. **A situação da classe operária na Inglaterra**. 5. ed. Berlim, Dietz Verlag, 1972, p. 111-20, 139-41. Trad. de Régis Barbosa. Reproduzido in: K. Marx, F. Engels: História/ organizador [da coletânea] Florestan Fernandes; 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.

ESCOREL, S. **Reviravolta na saúde**: origem e articulação do Movimento Sanitário. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

FARIAS, A. **História do Ceará**: dos índios a geração Cambeba. Fortaleza: Editora Tropical, 1997.

FERRAZ, S. T. **Cidades saudáveis** – uma urbanidade para 2000. Brasília: Paralelo 15, 1999. 102p.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Disponível em: www.fortaleza.ce.gov.br;ano: Acesso em 30/3/2004.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **A cartilha da reforma administrativa**, 1997.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 6. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986. 295p.

FUNDAP, Assessoria/Prefeitura Municipal de Fortaleza. Relatório Final, v. 4, julho de 1997.

GARCIA, R.C. **Pensamento social em saúde na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1989.

GIACOMINI, C. O. H. **Gestão estratégica de projetos multissetoriais integrados na prefeitura municipal de Curitiba**. Rio de Janeiro: FGV. 35: 187-213, nov./dez. 2001.

GIRÃO, R. **Evolução histórica cearense**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1985.

GONÇALVES, R. B. M. **Medicina e história**: Raízes sociais do trabalho médico. São Paulo, 1979 - Dissertação Mestrado - Faculdade de Medicina. Universidade de São Paulo.

GOUMANS, M. Innovations in a fuzzy domain. Healthy Cities and (health) policy development in the Netherlands and the United Kingdom. Maastricht; 1997.[Phd Thesis – Faculty of Health Sciences University of Maastricht,].

HABERMAS, J. **O conceito e poder de Hannah Arendt**. São Paulo: Ática, 1993.

HANCOCK, T. Cuidades sanas: utopías y realidades. In: ASHTON J. (Org.) **Ciudades sanas**. Barcelona: Masson, S.A., 1993, p.23-9.

HOBBES, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 53.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Descentralização e intersetorialidade**: a construção de um modelo de gestão municipal. Revista de Administração Pública. 32 (2): 11-22, 1998.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Novas formas de gestão na saúde**: Descentralização e intersetorialidade da saúde e sociedade. Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo. 6 (7): 31-46, 1997.

KEINERT, T.M.M. Planejamento governamental e políticas públicas: A Estratégia "Cidades Saudáveis". **Saúde e Sociedade**, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 6 (2): 55-64, 1997.

KICKBUSCH, I. L. **Promoción de la salud**: una perspectiva mundial in promoción de la salud, una antologia. Organización Panamericana de la Salud. Publicación científica n. 557. Washington, D.C., 1996.

LALONDE, M. **A new perspectiva on the health of Canadians**. Ottawa: Government of Canada; 1974.

LEAVELL, H. R.; CLARK, E. **Medicina preventiva**. Trad. de Cecília F. Donnangelo, Moisés Goldbaum e Uraci S. Ramos. São Paulo: MacGraw-Hill do Brasil, 1976.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A. M. C. **Discurso do Sujeito Coletivo**: um enfoque em pesquisa qualitativa (desdobramentos). Caxias do Sul: EDUCS, 2003.

LIRA NETO. **O poder e a peste**: a vida de Rodolfo Teófilo. 2. ed. Fortaleza: Edições Fundação Demócrito Rocha, 2001.

LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. Segundo tratado sobre o governo. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural,1991. p. 67.

MACHADO, R. et al. **Danação da norma**: medicina social e constituição da psiquiatria no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

MARTINS, C. E. **O circuito do poder**: Democracia, participação, descentralização. São Paulo: Editora Entrelinhas, 1994.

MARX, Karl. Prefácio para crítica da economia política. In: **Os pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

MATUS, C. **Adeus senhor presidente**: governantes governados. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

MATUS, C. **Estratégias políticas**: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi. Trad. de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo : FUNDAP,1996a.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. 3. ed. tomo I. Brasília: IPEA, 1997.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo**. 3. ed. tomo II. Brasília: IPEA, 1993.

MELO, J. A. Conferência sobre a descentralização e a intersetorialidade na reforma administrativa de Fortaleza, 1997-2001. Oficina: caminhos para a promoção da saúde: a via da intersetorialidade.12 e 13 de setembro de 2003.MS/OPS e CONASEMS. Hotel Ytacaranha. Meruoca-CE. 2003.

MENDES, E.V. (Org.) **Distrito Sanitário** - O processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Hucitec/Abrasco, 1993.

MENDES, R. **Cidades saudáveis no Brasil e os processos participativos**: os casos de Jundiaí e Maceió. São Paulo, 2000 - Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública da USP.

MERHY, E. E. **O capitalismo e a saúde pública** – A emergência das práticas sanitárias no Estado de São Paulo. Campinas: Papirus, 1985.

MERHY, E. E.; BUENO W. S. **Os equívocos da NOB-96**: uma proposta em sintonia com os projetos neo-liberalizantes? Brasília. [on line] disponível na Internet via www.url : http:www.datasus.gov.br/cns. 1997.

MÈSZARÓS, I. Mediação. In: BOTTOMORE T. (Org.) **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1989. p. 263-64.

MINAYO M. C.S. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, 1999.

MIRANDA, A. S. **Avaliação da implantação da rede assistencial de saúde no município de Quixadá-/CE**. Fortaleza, 1999 - Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual do Ceará.

MORIN, E.; MOIGNE, J. L. L. **A inteligência da complexidade**. Trad. Nurimar Maria Falci. São Paulo: Editora Peirópolis, 2000.

NUNES, E.D. **Sobre a sociologia da saúde**. São Paulo: Hucitec, 1999.

OPAS. **Los Sistemas Locales de Salud**. Conceptos, métodos, experiencias. Publicación Cientifica. n. 519. Washington D.C., 1990.

OPAS; OMS. **Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud en la transformación de los Sistemas Nacionales de Salud**: La Administración Estratégica. Washington, 1992. 157p.

PASQUINO, G. **Governabilidade in dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora UnB,1999. v.1.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation methods**. London: Sage Publications, Beverly Hills, 1997.

PIAGET, J. **A construção do real na criança**. Trad. de Álvaro Cabral. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975b.

PIAGET, J. **Epistemologia genética**. Trad. de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Vozes, 1971, 110p.

PIAGET, J. **O nascimento da inteligência na criança**. Trad. de Álvaro Cabral. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975a.

PONTE, S. R. **Fortaleza belle époque**: reformas urbanas e controle social (1860-1930), Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

RESTREPO, H. E.; MÁLAGA, H. **Promoción de la salud**: Cómo construir vida saludable. Bogotá: Editorial Medica Panamericana, 2001. 298p.

RIBEIRO, R. C. A construção de um município saudável: descentralização e intersetorialidade – experiência de Fortaleza. **Saúde e Sociedade**. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 6 (7): 47-53, 1997.

RIVERA, F. J. U. (Org.). **Planejamento e programação em saúde pública**: um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez, 1989.

ROSEN, G. **Uma história da saúde pública**. Trad. de Marcos Fernando da Silva Moreira. São Paulo: Hucitec/Editora da Universidade Estadual Paulista; Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 1994.

ROSEN, G. **Da polícia médica à medicina social**: ensaios sobre a história da assistência médica. Trad. de Ângela Loureiro de Sousa.Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Org.) **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 432p.

RUIZ, G. Análisis de la participación social en el movimiento municipios saludables en América Latina. Québec, 1998 - Tese de Maestría; Faculté de Médicine; Université Laval.

SANTOS, J. L. F.; WESTPHAL, M. F. Práticas emergentes de um novo paradigma de saúde: o papel da universidade. **Estudos avançados**, 13 (35): 71-88, 1999.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade e governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituinte. **Anales do I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997. p.452 – 466.

SIGERIST, H.E. Health. In: SIGERIST, H.E. Medicine and human welfare. Yale University Press. Reproduzido em **Journal of Public Health Policy**. Vol. 17, n.2,1996.

SILVA, JR., A. G. **Modelo, tecnoassistência em saúde** – O abalo no censo de saúde coletiva. São Paulo: Hucitec, 1998.

TELAROLLI JUNIOR, R. **Poder e saúde**: as epidemias e a formação dos serviços de saúde em São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

TESTA, M. **Pensamiento estratégico y lógica de programación** (el caso de la salud). Argentina: OPS/OMS, 1989.

TESTA, M. **Pensar em saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas/Abrasco, 1992. 226p.

YIN, R. **Case study research**. Design and methods. 2. ed. Califórnia: Sage Publications, 1994.

7- APÊNDICES

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

PROJETOS ESTRATÉGICOS DO PLANO DE GOVERNO

AVALIAÇÃO/RESULTADOS

PERÍODO: 1997 -2000

PROJETO AHÚ-CABRAL

1997

Conforme CURITIBA (1997), as ações desenvolvidas foram: execução de estudo preliminar, apresentação do Projeto ao Governador e ao Prefeito; minuta do edital de licitação para permuta da Prisão do Ahú por novos presídios e composição de equipe nas esferas estaduais e municipais para definir projetos a serem executados.

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas foram: entendimentos entre os órgãos envolvidos para discussão de convênios de cooperação técnica, competências e definição de contrapartidas; preparação de legislação pertinente;

1999

Conforme CURITIBA (1999), o projeto sai da relação dos PEPG. O Projeto Ahú-Cabral articulou a mudança do presídio provisório do Ahú para a Colônia Penal de Piraquara e definiu um novo uso para o terreno, de interesse para a cidade. As atividades de articulação foram concluídas, e aquelas referentes à construção e transferência do presídio ficaram para ser gerenciadas pelo governo do Estado, sendo as de acompanhamento absorvidas pelos órgãos da municipalidade.

PROJETO BR-CIDADE

1997

Conforme CURITIBA (1997) foram realizadas as seguintes ações: adequação das transposições às necessidades dos usuários/veículos: por meio de levantamento de situação das transposições, dos acidentes, do volume de tráfego; estudo da circulação; priorização das transposições; implantação do Bolsão de Atuba, sinalização indicativa e iluminação; correção geométrica e paisagismo em diferentes vias; implantação de novos trechos de vias marginais com realização do estudo das áreas sem vias marginais e priorização dos trechos a serem implantados; definição das características da urbanização com levantamento e análise do zoneamento atual e do sistema viário das áreas marginais às BRs e legislação existente, dos dados das áreas da RMC marginais às BRs e verificação das propostas do zoneamento e uso do solo; definição da ocupação dos pólos de comércio serviço e lazer – Cidade Universitária com visita ao local e estudo das propostas para a ocupação do solo; manutenção das vias em boas condições com o levantamento das condições atuais; fiscalização aprimorada com lombadas eletrônicas.

1998

Conforme CURITIBA (1998), o projeto está passando por uma reestruturação. São citadas várias obras em execução com seus respectivos custos.

1999

Conforme CURITIBA (1999), o projeto ampliou seu enfoque com a proposta de transformação da BR-116 em um novo eixo de desenvolvimento metropolitano, com a implantação de um Sistema de Transporte de Alta Capacidade ao longo dela. No primeiro semestre de 1999 elaborou-se estudo preliminar sobre essa nova proposta, que foi apresentada pelo Prefeito ao governo federal e organismos internacionais na busca de financiamento. Com a excelente receptividade, foram contratados, no segundo semestre, estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e de impactos ambientais e uma consultoria técnica para auxiliar a PMC nos procedimentos necessários à obtenção dos recursos. Paralelamente a isso, foram realizadas diversas obras e serviços dentro do projeto BR-Cidade melhorando os conflitos de conversão e travessias na região. O novo enfoque para a BR-116, como eixo de adensamento e corredor de transporte urbano/metropolitano, consolidado na nova Lei de Zoneamento e Uso do Solo e a

formalização do compromisso de transferir o domínio dessa via ao município, alteraram o cronograma de investimentos desse projeto.

2000

Conforme CURITIBA (2000), no primeiro semestre foi concluída a elaboração do estudo de viabilidade técnica, econômica, financeira e de impactos ambientais do Sistema de Transporte de Alta Capacidade. Em razão do avanço nas negociações com o governo federal e organismos internacionais, foi elaborado o projeto básico para a implantação de sua 1ª etapa, que ligará o Centro da cidade ao terminal CIC Sul. CURITIBA (2000) cita várias obras em execução. Pode-se dizer que o projeto conseguiu avanços satisfatórios neste ano, bem como ao longo destes quatro anos de gestão. Foram investidos aproximadamente R$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) na realização de diversas intervenções nas rodovias BR-116 e BR-277, tais como implantação de trincheiras, bolsões de travessias, semáforos, sinalização horizontal e vertical, lombadas eletrônicas, calçadas e iluminação pública, que propiciaram a melhoria da fluidez do tráfego e, principalmente, da segurança dos motoristas e pedestres. Cabe salientar que, em virtude das inúmeras ações realizadas, a gravidade dos acidentes ocorridos nas rodovias foi reduzida.

CENTROS DE BAIRRO

1997

Conforme CURITIBA (1997) foram realizadas as seguintes ações: sistematização das informações de cada bairro; elaboração de projeto de intervenção para dois Centros de Bairro: Bairro Novo e Tatuquara.

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações do projeto se concentraram nos bairros Tatuquara e Bairro Novo, tendo em vista a ligação com o Projeto Linhão do Emprego, que conta com recursos provenientes de financiamentos. Além do impacto sobre a urbanização e sobre a área social, áreas destinadas a atividades de lazer sofreram melhorias.

1999

Conforme CURITIBA (1999), foram definidos doze locais de intervenção com base nas tendências de uso e ocupação do solo e nas realidades socioeconômicas, elegendo algumas áreas de ocupação recente em processo de consolidação e outras já consolidadas

em bairros tradicionais. O sucesso obtido na interação com as Administrações Regionais, no decorrer do projeto, resultou em um aprofundamento do conhecimento das realidades locais. O projeto passou a desempenhar um papel articulador entre os órgãos da PMC e os demais projetos do Plano de Governo, para otimizar e concentrar recursos, tendo o ano de 1999 se caracterizado principalmente pelo planejamento dessas novas ações.

2000

Conforme CURITIBA (2000), as ações realizadas foram: elaboração de projetos de estruturação urbana em Áreas de Proteção Ambiental, realização de obras, relocação de famílias e elaboração do Plano Estratégico municipal de Assentamentos Subnormais do Programa Habitar Brasil/BID. No decorrer desta gestão, o Projeto Centros de Bairro foi sendo adaptado para atender às demandas identificadas na cidade em conjunto com as Administrações Regionais, no sentido de promover o desenvolvimento de áreas de subabitação de formação espontânea e novos assentamentos em processo de ocupação e infra-estruturação em bairros pobres com problemas de identidade, buscando aprofundar a participação comunitária no processo.

CIDADÃO EM TRÂNSITO

1997

Conforme CURITIBA (1997) foram realizadas as seguintes ações: implantação das novas placas do Sistema Estar; implantação de sinalização em cruzamentos – boxes amarelos; implantação do Projeto Escola - 1ª etapa; ampliação do Controle de Tráfego em Área; realização da campanha Bichos no Trânsito - 1ª etapa; desenvolvimento do Projeto ABC no Trânsito; viabilização e veiculação de boletins informativos de trânsito; instalação de REVs – lombadas eletrônicas; implementação da fiscalização municipal em função do Código de Trânsito Brasileiro; elaboração do novo decreto de carga/descarga; elaboração do novo decreto de transporte de resíduos – caçambas; implantação de binários de tráfego; implantação da via estruturante Pedro Gusso.

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas foram: implantação de sinalização, treinamento para guardas municipais, implantação do Projeto Escola; campanha Novo Código de Trânsito; boletins informativos de trânsito; implantação de

registradores eletrônicos de infrações e de câmeras em diferentes locais e cruzamentos, montagem de infra-estrutura de fiscalização municipal com 422 agentes municipais de trânsito.

1999

Conforme CURITIBA (1999), os resultados obtidos foram: Nas vias estruturantes: realização de obras, com redução de congestionamentos, proporcionando novos acessos, melhorando as condições de tráfego do transporte coletivo e a segurança dos pedestres, possibilidade de implantação da nova linha de transporte coletivo. As ações do projeto possibilitaram, ainda, implantação de novo eixo de transporte, ligando terminais; melhora na capacidade e segurança de tráfego de avenidas; implantação de binários de tráfego. O Projeto Escola possibilitou o acompanhamento do trabalho em estabelecimentos escolares, proporcionando segurança no embarque e desembarque de alunos e fluidez no tráfego de veículos; manutenção da sinalização; implantação de estacionamento regulamentado, gerando a rotatividade diária de veículos por vaga; sinalização de passagem de nível; sinalização específica horizontal, vertical e semafórica; fiscalização eletrônica de infrações; campanhas de educação de segurança de trânsito mediante soluções de engenharia de tráfego; formulação de procedimentos de administração do trânsito, para a melhoria e padronização das atividades e do atendimento da DIRETRAN; realização de Curso de Aperfeiçoamento em Segurança de Trânsito.

2000

Conforme CURITIBA (2000), as realizações do ano foram: obras de arte, que possibilitaram a melhoria de acesso eliminando o conflito de tráfego; implantação de Binários de Tráfego, com redução dos congestionamentos. O Projeto Escola teve continuidade com reciclagem de 67 orientadores de trânsito alocados no trabalho de operação escola; implantação de sinalização em diferentes pontos da cidade com vistas à melhoria da segurança. Continuidade da educação de trânsito com veiculação de boletins diários sobre o trânsito, por meio de onze emissoras da cidade, e Criação do Boletim de Trânsito no site da Prefeitura; distribuição de kits pedagógicos nas escolas municipais de ensino e em atividades do Núcleo de Educação e Cidadania – DIRETRAN. Continuidade do Projeto Segurança de Trânsito, que proporcionou no primeiro semestre a redução de

30% no número de acidentes de trânsito nos locais de sua intervenção; digitação dos Boletins de Acidentes de Trânsito do ano de 1999 no Sistema Observatório de Acidentes de Trânsito, que permitirá a partir do próximo ano o gerenciamento estatístico georreferenciado dos acidentes de trânsito.

PROJETO CIDADÃO SAUDÁVEL

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: apresentação da proposta de trabalho para convênio com a Universidade de Toronto – Canadá; participação na elaboração e na divulgação da pesquisa sobre alcoolemia e outras drogas em vítimas de acidente de trânsito.

Subprojeto

1. PROJETO CIDADÃO SAUDÁVEL – SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DE URGÊNCIA

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: dimensionamento e definição de veículos e equipamento e localização na cidade; definição do papel da US da Rua 24 H; dimensionamento e definição de funções das equipes de regulação e de atendimento; protocolo de triagem e atendimento em saúde mental; formatação dos cursos de capacitação para médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem e motoristas; realização de acordos institucionais entre a SMS, SESA, Corpo de Bombeiros; efetivação de intercâmbio com serviços congêneres em outros estados e nos países do Cone Sul.

OBSERVAÇÃO:

Nos relatórios seguintes não aparece este projeto. Curitiba (1998) justifica: "Os projetos Cidadão Saudável e Coração Social formaram um bloco de Políticas de Ação Social, e estão sendo executadas pelo conjunto dos órgãos de Ação Social do Município. Em 1999 o Gabinete do Prefeito (GAPE) registra a sua implantação sob a sua coordenação".

PROJETO CORAÇÃO SOCIAL

1997

Subprojeto

1. PROJETO CORAÇÃO SOCIAL – TERCEIRA IDADE

Conforme CURITIBA (1997), foi elaborado projeto.

2. PROJETO CORAÇÃO SOCIAL – FORMANDO CIDADÃO

Conforme CURITIBA (1997),foi realizada a implantação e acompanhamento do programa no Quartel do Boqueirão.

3. PROJETO CORAÇÃO SOCIAL - DA RUA PARA A ESCOLA

Conforme CURITIBA (1997), foi realizada a seguinte ação: encaminhamento de 160 crianças e adolescentes titulares para o programa.

4. PROJETO CORAÇÃO SOCIAL – POLÍTICA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIAS

Conforme CURITIBA (1997), foi elaborado projeto.

OBSERVAÇÃO:

Nos relatórios seguintes não aparece este projeto. Curitiba (1998) justifica "Os projetos Cidadão Saudável e Coração Social formaram um bloco de Políticas de Ação Social, e estão sendo executadas pelo conjunto dos órgãos de Ação Social do Município".

DIGITANDO O FUTURO

Subprojeto

1. ACESSANDO O FUTURO; ESPECIALIZANDO A MÃO-DE-OBRA e Internet NOS FARÓIS DO SABER

1997

Subprojetos

1. PROJETO DIGITANDO O FUTURO - ACESSANDO O FUTURO

Conforme CURITIBA (1997), foi desenvolvida a nova proposta para

operacionalização do projeto visando a implementação de projetos-piloto durante o ano de 1998 e a implantação no restante das escolas, a partir de 1999.

2. PROJETO DIGITANDO O FUTURO – INTERNET NOS FÁROIS

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: elaboração do projeto de gestão e de edital de licitação para a aquisição de serviços; preparação de uma nova proposta de operacionalização, visando ao estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada, para a implantação dos objetivos, em 1998.

1998

Conforme CURITIBA (1998), já estão participando do Projeto Digitando o Futuro 4.800 alunos dos 91 mil matriculados na rede municipal de ensino; sete escolas das 129 municipais; um dos sete centros de atendimento especializado; dos 5.800 professores da rede municipal de ensino, 289 já receberam qualificação na área de informática; participação de 180 pessoas da comunidade no Projeto Especializando a Mão-de-Obra; dos 51 Faróis do Saber, 1 está conectado à Internet; e estabelecimento de parcerias com empresas privadas.

1999

Conforme CURITIBA (1999), os subprojetos Acessando o Futuro e Especializando a Mão-de-Obra estão sendo desenvolvidos simultaneamente pela SME, de forma descentralizada:

Subprojetos

1. ACESSANDO O FUTURO

Na primeira fase, foram implantados projetos piloto em escolas e em um centro de atendimento da rede municipal de ensino. Essa fase foi inteiramente custeada pelas empresas parceiras do projeto. Na segunda fase, todas as escolas apresentaram projetos de aplicação dos recursos de informática voltados à aprendizagem, os quais foram avaliados por comissão composta por órgãos, instituições acadêmicas e entidades especializadas. Como resultado da avaliação, vários projetos foram aprovados, com instalação de laboratórios no início de 2000. Ademais, professores foram capacitados.

2. ESPECIALIZANDO A MÃO-DE-OBRA

Conforme cronograma original, as aulas para a comunidade terão início no ano de 2000.

3. INTERNET NOS FARÓIS DO SABER

Quatro Faróis do Saber foram integrados ao subprojeto neste ano. A parceria com a iniciativa privada e com uma organização não-governamental está permitindo que a Prefeitura ofereça gratuitamente esse serviço aos cidadãos.

O projeto atingiu 94% de sua meta para 1999. Foram priorizadas as escolas de 5ª a 8ª série. Cerca de 44% dos alunos da RME já foram atendidos. Outro resultado paralelo adveio por força da saudável concorrência entre as empresas que participaram do projeto, com compras a preços negociados caso a caso entre cada escola e cada empresa. Uma conquista intangível desse processo é a maior responsabilização pelo uso e manutenção dos equipamentos de informática por parte das escolas, decorrente do maior envolvimento dessas no processo de escolha e aquisição dos equipamentos.

2000

Conforme CURITIBA (2000), os subprojetos Acessando o Futuro e Especializando a Mão-de-Obra estão sendo desenvolvidos simultaneamente pela SME, de forma descentralizada:

Subprojetos

1. ACESSANDO O FUTURO

Foram capacitados professores. Este ano, 88 escolas e 5 centros de atendimento especializado apresentaram suas propostas para integrar-se ao Digitando o Futuro.

2. ESPECIALIZANDO A MÃO-DE-OBRA

As aulas de informática para a comunidade, utilizando os laboratórios implantados, aconteceram em escolas da rede municipal. Nesses cursos, matricularam-se 1.400 pessoas das comunidades próximas às escolas.

3. INTERNET NOS FARÓIS DO SABER

Com a coordenação do ICI, a Internet foi disponibilizada em 25 locais, sendo dezesseis em faróis ligados às escolas, dois em bibliotecas de CAIC, cinco em faróis de praça, um na Biblioteca Comunitária do Terminal do CAIC e um na Rua 24 H. Em cada local, foram instalados nove computadores e os usuários marcam hora antecipadamente para utilização dos computadores. O Projeto Estratégico Digitando o Futuro cumpriu 45% de sua meta para o ano 2000, no que diz respeito à disponibilização de locais de acesso gratuito à Internet. Quanto à integração das escolas ao projeto, manteve-se o mesmo índice de 1999, 34%.

BARÃO/RIACHUELO

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram concretizadas seguintes ações: realização de 25% da preservação e manutenção do bom estado de conservação do imóvel Hotel Jonscher, com licitação e elaboração do levantamento arquitetônico, elaboração do projeto básico e preparação do edital de licitação; incentivo e auxilio aos proprietários dos imóveis privados a preservar e manter em bom estado os seus imóveis de valor histórico; preservação e manutenção do passeio público; elaboração de 30% do projeto de paisagismo da Rua Barão do Rio Branco, para preservação e manutenção; implantação de linhas e pontos de ônibus para atender às necessidades do Eixo; remanejamento do comércio ambulante; apresentação ao governo do Plano Preliminar de Ampliação da Área de Exposições do Centro de Convenções de Curitiba; avaliação das condições ambientais, propondo soluções para melhoria do ambiente urbano da Travessa da Lapa, por meio da elaboração do projeto de paisagem urbana, entre outras.

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas foram: cadastramento, recuperação e preservação de imóveis (Unidades de Interesse de Preservação); recuperação e preservação de áreas verdes; realização de obras; adequação de comerciantes às Posturas Municipais; parceria com iniciativa privada (investimentos: R$ 250.000,00) e garantia de recursos de parcerias do Projeto Cores da Cidade, da ordem de R$ 330.000,00.

OBSERVAÇÃO:

Em 1999 este projeto juntou-se a outros (Revivendo Curitiba; Portão Cultural e parte do Projeto Patrimônio Histórico), e formou o Projeto Operações Urbanas – Viver Curitiba, coordenado pelo IPPUC.

EL NIÑO

1997

Conforme CURITIBA (1997) foram realizadas as seguintes ações: caracterização das áreas de risco dos efeitos do El Niño e da população dessas áreas; definição e implementação do plano de pronta ação, plano de redução dos efeitos das inundações provocadas pelo El Niño; definição e implementação de 70% do sistema de monitoração, alerta e alarme; definição e implementação de ação de comunicação social; definição e implementação de ações educativas e mobilização comunitária, com vistas a disseminar ações pró-ativas para o enfrentamento das enchentes; definição e implantação de ações preventivas de limpeza e dragagem em pontos de estrangulamento e assoreamento no sistema de drenagem; elaboração e implementação das ações referentes à coleta de resíduos, poda e renovação de árvores, bem como de animais mortos; elaboração e implementação do Plano de Ação em situações de inundação, para o zoológico.

1998

Conforme CURITIBA (1998), os resultados finais do Projeto El Niño em 1998 foram: capacidade de acesso às informações pertinentes à mitigação das conseqüências do fenômeno e sua disseminação; estabelecimento de plano de obras de drenagem, com caráter preventivo; implementação de ações referentes à ampliação dos serviços de coleta de resíduos, poda e remoção de árvores; capacitação para pronto atendimento em situações de inundação no zoológico situado no Parque Iguaçu; apresentação de alternativas ao sistema viário e de transporte coletivo, em caso de inundações; programação de realocações de habitações irregulares que comprometem obras de desassoreamento nas faixas de drenagem; definição do plano de pronta recuperação urbana, para o período posterior à inundação; caracterização das áreas de risco dos efeitos do El Niño e sua população, referenciais estes que foram distribuídos à COMDEC e às Administrações Regionais; criação de uma equipe de trabalho com a

função de definir e implantar o Sistema Municipal de Alerta e Alarme; criação, por meio da COMDEC, do Plano de Redução dos Efeitos Climáticos Provocados pelo Fenômeno El Niño; elaboração de campanha publicitária e panfletos educativos, informando sobre os efeitos do El Niño, bem como orientando a respeito dos cuidados e atitudes necessários, na vigência do fenômeno; sensibilização e orientação à população das áreas de risco, estimulando as ações pró-ativas para mitigar os efeitos potenciais do El Niño. A etapa relativa à minimização dos fenômenos resultantes do "El Niño" foi concluída e embasou o Plano de Ação da Defesa Civil Municipal. O projeto foi concluído no final de 1998. As rotinas e procedimentos estabelecidos nos órgãos da Prefeitura passam a ser coordenados pelo Comitê de Defesa Civil de Curitiba.

EMPÓRIO METROPOLITANO

1997

Conforme CURITIBA (1997) foram realizadas as seguintes ações: cadastramento dos produtores – 1ª etapa; formação da comissão de avaliação da produção; definição de critérios para seleção e avaliação de produtos, pela comissão de avaliação – 1ª etapa; solicitação aos órgãos competentes da legislação que regulamenta a produção quanto à apresentação do produto; capacitação dos produtores e manipuladores dentro dos atuais conceitos de higiene de alimentos com a elaboração do Manual para Produtos Alimentícios.

1998

Conforme CURITIBA (1998), as oportunidades de comercialização foram disponibilizadas pela SICT e pela SMAB. Muitos desses locais de comercialização, palestras e linhas de crédito foram viabilizados mediante parcerias com empresários e órgãos afins. A maior parte das intervenções só teve início após o lançamento do Empório, no final de setembro, com a participação de todas as secretarias envolvidas, como a SICT, SMAB, FAS, FCC, SMS e SMCS. Os produtores cadastrados da Região Metropolitana serão atendidos a partir de 1999, quando a SEAM fará a ligação do Empório com os diversos municípios. Nestes três meses em que o Empório Metropolitano está efetivamente atendendo, grande parcela dos produtores cadastrados participou de cursos, palestras e pontos de comercialização. Em setembro de 1998, foram pesquisadas 852 empresas do setor comercial e 150 empresas do setor de serviços, para identificar tanto os potenciais

clientes para compra dos produtos cadastrados no Empório, como quais os interesses e a demanda de outros, para eventualmente se redirecionar a produção, se ficar constatada a saturação de determinados produtos.

1999

Conforme CURITIBA (1999), os produtos e resultados foram: incremento médio na venda mensal dos produtores participantes: 32%; incremento médio no faturamento mensal dos produtores nas lojas: 30%; lojas abertas pelo programa: cinco; lojas apoiadas pelo programa: sete; associação dos produtores formada: uma; grupo de produção coletiva formado: um; cadeias produtivas formadas: seis; eventos de comercialização disponibilizados: 36; produtores participantes nas ações de comercialização: 590; parcerias com entidades de microcrédito ou órgãos de orientação ao produtor: quatro; cursos de capacitação ao gerenciamento e à melhoria do processo produtivo: 28; participações nos cursos ofertados: 431; conferências e palestras realizadas: onze; participações nas conferências e palestras: 524; publicações de estímulo ao aumento da capacidade produtiva e de orientação sobre crédito e formalização de empresas: seis; publicações distribuídas: 550; produtores avaliados e direcionados: 915; produtos avaliados pelos projetos: 3.620; e produtores que ampliaram o seu negócio para escala industrial (barracões do Linhão do Emprego): dois.

O desempenho do Programa Empório Metropolitano pode ser avaliado inicialmente pelo avanço da capacidade administrativo-gerencial dos 1.911 participantes atuais. Os treinamentos e os cursos de capacitação ampliaram a visão de mercado e situaram os produtores na realidade competitiva, garantindo o desenvolvimento na técnica de vendas, na qualidade de atendimento ao público e na competência ao correto cálculo de custos e preços. O Catálogo de Produtos e o Banco de Dados do Empório Metropolitano divulgam a diversidade de itens que estão disponíveis ao consumo.

2000

Conforme CURITIBA (2000), o Programa Empório Metropolitano tem seu desempenho avaliado pelo aumento da participação no mercado dos produtores inscritos com visíveis ganhos na qualidade dos produtos comercializados, na administração de seus negócios, no aumento de vendas e no faturamento global. Os treinamentos e cursos de

capacitação iniciados no ano anterior ampliaram o conhecimento sobre técnicas de produção, comercialização e administração do negócio. A palestra sobre marketing, proferida no início do período, revolucionou os conceitos de produção. O produto passou a focar o público consumidor, exigir maior eficiência em seu negócio, posicionar-se no mercado, analisando o tempo de vida do produto. As lojas aumentaram a preocupação com a organização, com os resultados, e, principalmente, com a qualidade do atendimento ao público, visando conquistar e manter clientes. As ações programadas motivaram os participantes a construir grupos de produção e comercialização, fortalecendo o perfil empreendedor. A Associação dos Produtores e Empreendedores de Curitiba, legalmente constituída, conquistou na Receita Estadual o direito de recolhimento de impostos em regime diferenciado. Todo associado, mesmo da informalidade, pode comercializar sua produção e fornecer nota fiscal. O apoio da iniciativa privado e de shoppings contribuiu para o aumento do faturamento e divulgação do programa, cedendo espaço para comercialização e ensejando novos clientes. As parcerias com órgãos e instituições respaldaram ações, propiciaram conhecimentos e contribuíram, junto com outros órgãos da Administração Municipal, para o efetivo resultado do programa.

HABITAÇÃO

1997

Conforme CURITIBA (1997), o projeto foi estruturado de modo a ter operações e ações contínuas em sua maior parte. Por esse motivo não existe até o momento nenhuma atividade que possa ser dada como concluída.

1998

Conforme CURITIBA (1998), o esforço efetuado para a redução do índice de inadimplência, com campanhas publicitárias e renegociações da dívida, resultou num aumento na arrecadação para a COHAB da ordem de 23%, permitindo a redução do déficit mensal apresentado por essa empresa e abrindo a perspectiva para, no final do ano de 1999, obter-se um resultado positivo de cerca de R$ 2.000.000,00. Apesar dos poucos recursos financeiros disponíveis, foi possível encerrar o ano de 1998 com a produção de 1.913 unidades habitacionais, atendendo tanto aos inscritos da fila da COHAB como também aos moradores de áreas ocupadas irregularmente e às necessidades emergenciais de relocação de diversas famílias que se encontravam em situação de risco ou em locais inadequados

para a moradia. Também foi encaminhado para apreciação da Câmara Municipal um projeto de lei tratando da regularização das áreas ocupadas irregularmente no município, o qual permitirá uma melhor atuação por parte da COHAB.

1999

Conforme CURITIBA (1999), o trabalho realizado com os mutuários inadimplentes da COHAB vem produzindo bons resultados, e o índice de inadimplência diminuiu de 63% em 1997 para 45% em 1999. A meta para 2000 é reduzir esse índice para menos de 40%. Mas a redução da inadimplência será sempre fruto de um esforço contínuo e de resultados em longo prazo. Apesar das dificuldades, foi possível aumentar a produção habitacional, atendendo tanto aos inscritos na "fila" como às necessidades de relocação de famílias situadas em locais de risco. Além disso, os conjuntos e processos de regularização que estão em andamento já permitem antever resultados para 2000 ainda melhores. A produção habitacional passou de 3.084 unidades produzidas em 1997 para 5.867 unidades produzidas em 1999. A se manter ou reduzir o atual índice de inadimplência, haverá condições de aumentar a produção de novas unidades habitacionais. Com a aprovação, no final de 1998, da Lei Municipal nº 9.460, facilitando e agilizando o procedimento de aprovação de regularizações fundiárias e de novos loteamentos, o qual aliado a modificações aprovadas pelo Congresso Nacional, na Lei Federal nº 6.766, estão permitindo a regularização de um maior número de moradias e incentivando a produção de novos loteamentos em parceria com a iniciativa privada. Embora ainda existam dificuldades com recursos para a área de habitação, as parcerias efetuadas com a iniciativa privada estão permitindo aumentar a oferta de lotes e intensificar a atuação nos processos de regularização fundiária.

2000

Conforme CURITIBA (2000), o trabalho realizado com os mutuários inadimplentes da COHAB desde o início da atual gestão permitiu a redução do índice de inadimplência de 63% para cerca de 42%, o qual vem se mantendo nesse patamar, apesar dos esforços desenvolvidos para a sua redução, demonstrando a necessidade de se estudar mais profundamente essa questão e implantar novos programas que permitam retomar a tendência de queda do índice de inadimplência que se vinha obtendo. Embora os recursos

financeiros continuem escassos, a produção habitacional tem se mantido no patamar de 4 mil novas unidades por ano. Os projetos já assinados com a iniciativa privada vão viabilizar o atendimento e o cumprimento de uma boa parte do compromisso de governo previsto para a nova gestão já em seu 1° ano, o qual, aliado aos contratos assinados com o governo federal para atuação em urbanização e regularização de favelas, permite antever bons resultados em 2001.

LINHÃO DO EMPREGO

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: obras e projetos viários em diferentes trechos; contratação de Projeto Viário com estudo preliminar; estudos diversos em andamento: Plano Estratégico; caracterização socioeconômica; estudo de potencialidades econômicas; levantamento e mapeamento de dados secundários; pesquisas de campo, no Bairro Novo, sobre o produtor informal – 90%, e de atividades econômicas na área dae abrangência entre o Pinheirinho e o Boqueirão - 60%; Plano de Ação para o 1° Pólo Bairro Novo; projeto arquitetônico do Barracão Empresarial, do Centro de Comercialização, do Liceu de Ofícios e do Centro de Design; revisão de legislação de Uso do Solo; início das atividades do Liceu de Ofícios para a Construção Civil; desapropriações para a passagem da Linha Circular Sul: edição do Decreto de Utilidade Pública 871/Ago97; 80 propriedades levantadas para desapropriações, 9 propriedades negociadas e escolha de área para realocações no Bairro Novo.

1998

Conforme CURITIBA (1998), os resultados obtidos são: Postos de trabalho gerados em obra: 1.360; pessoas capacitadas: 914; desapropriações, processos: 76; realocações de famílias: 216; quilometragem de ruas pavimentadas: 15.831; entidades envolvidas na implementação do Linhão: dez; equipamentos urbanos e comunitários construídos: sete; Pólos de emprego atingidos pela pesquisa de campo: dez; atendimentos realizados pelo Projeto Profissão Empresário: 4.060; Barracões Empresariais implantados: um; e empregos gerados pelos Barracões Empresariais: 55.

As obras e ações do programa começam a alterar o perfil de diversos bairros de sua área de abrangência. Avançam as obras de pavimentação o que permitirá o fluxo e integração de dezoito bairros e o início de funcionamento da Linha Circular Sul, uma interligação direta entre os terminais do Pinheirinho e do Boqueirão. A nova linha de ônibus biarticulados terá capacidade para até 1.000 passageiros por dia. Seu itinerário beneficiará mais de 250 mil moradores da Região Sul da cidade com um serviço de transporte mais rápido e mais confortável. Para permitir a realização dessas obras, foram efetuadas realocações de 216 famílias. Como forma de organização do programa, foi criada a área de abrangência do Linhão do Emprego, cuja delimitação está dividida em dez pólos. Foi entregue o primeiro equipamento destinado à geração de emprego, o Barracão Empresarial localizado no Pólo Bairro Novo, que está em pleno funcionamento, abrigando dez empresas. Também o Pólo Moradias da Ordem tem seu Barracão Empresarial concluído, estando em fase de seleção as empresas que nele serão instaladas. O Pólo Bairro Novo recebeu também uma escola municipal e uma creche, além de três praças. O Pólo Jardim Moradias da Ordem, além do Barracão Empresarial, recebeu praças,e escola municipal; a creche Liceu de Ofícios e a unidade de saúde encontram-se em fase de construção. O Programa Profissão Empresário, que substitui o Centro de Orientação Empresarial e a Rede Facilitadora de Negócios, previstos inicialmente no planejamento do Linhão do Emprego, está funcionando com dois postos de operação nas Ruas da Cidadania.Tendo em vista as dificuldades de as micro e pequenas empresas se fixarem no mercado, foi criado o Programa de Apoio ao Empreendedor, que qualifica o empresário por meio da auto-análise de fraquezas, potencialidades e estudo de viabilidade de seu próprio negócio. Ademais, estão sendo desenvolvidos cursos de capacitação profissional via Programa Linhas de Ofícios, com 914 capacitados até o momento. No intuito de incentivar a geração de emprego na área do Linhão, foi aprovado projeto de lei que estabelece o desconto de ISS para cada novo emprego gerado até o limite de cinco empregos, para empresas com receita bruta anual de R$ 120.000,00. Além disso, essas mesmas empresas foram isentadas das taxas de alvará e consulta prévia. Para o Programa Linhão do Emprego, adotou-se, como sistemática de acompanhamento da evolução das ações, a construção de um sistema de indicadores que possibilite o monitoramento e a avaliação integrados, e também a implantação de um sistema de levantamento de dados organizado e permanente.

1999

Conforme CURITIBA (1999), o Linhão do Emprego é a maior intervenção urbana em Curitiba desde a criação da Cidade Industrial, há 25 anos. É também o primeiro programa multissetorial integrado do país, associando obras de infra-estrutura, construção de equipamentos sociais e programas de geração de emprego e renda. O Linhão, além de obras de pavimentação, galerias, trincheiras e pontes, está construindo 44 equipamentos para fomentar a economia da região e melhorar o atendimento social. Há ainda programas de estímulo à geração de emprego e renda, como o Profissão Empresário e o Programa de Apoio ao Empreendedor. Foram elaboradas e aprovadas pelo órgão financiador duas propostas de equipamentos a serem implantadas – Barracão de Reciclagem do Lixo e Barracão de Condomínio Industrial, que vêm complementar o programa. O Programa Linhão do Emprego teve, durante o ano de 1999, intensas atividades. A entrada em operação dos dois primeiros barracões industriais possibilitou o início de implantação dos respectivos pólos de atuação do Programa de Geração de Emprego e Renda. No projeto de parcerias técnicas, científicas e financeiras, foram firmados convênios com órgãos, instituições e entidades. Estão em fase de negociação convênios com o SENAI e outros órgãos/instituições. O desenvolvimento de bases institucionais para o apoio ao Programa Linhão do Emprego/Geração de Emprego e Renda atingiu o objetivo previsto para o ano. Durante o ano de 1999, 5.375 pessoas foram atendidas nos dois postos do Programa Profissão Empresário. Foram constituídas 313 empresas, das quais 235 dentro da área de abrangência do Linhão, gerando, em média, 600 postos de trabalho. No desenvolvimento do Acompanhamento Empresarial, o processo envolve a integração do saber acadêmico à prática empresarial, utilizando-se de estudantes universitários das áreas de Economia, Administração de Empresas, Contabilidade, Programação Visual, Direito e Engenharia, sob supervisão acadêmica. No Programa de Capacitação em Gestão Empresarial, foram ministrados 71 cursos, com carga horária total de 3.072 horas, formando 1.418 empreendedores. Já o Programa de Capacitação e Formação de Mão-de-Obra permitiu a realização de 180 cursos, formando 2.782 profissionais. O desenvolvimento do Programa de Geração de Emprego e Renda – Linhão do Emprego registrou, durante 1999, resultados positivos na transformação da realidade socioeconômica dos pólos em que atuou, devendo ser estendido às demais áreas que compõem o projeto, no próximo ano.

2000

Conforme CURITIBA (2000), o Linhão do Emprego, no período de janeiro a dezembro de 2000, colocou em operação seis Barracões Empresariais nos pólos Boqueirão, Izaac Ferreira da Cruz, Pinheirinho, Uberaba, Capão da Imbuia e das Indústrias. O Barracão Empresarial se consolida como um centro de desenvolvimento de qualificação das micro e pequenas indústrias incubadas, contribuindo para irradiar técnicas gerenciais administrativas, tornando-se o difusor de conceitos de qualidade e produtividade, fundamentais para alteração do comportamento empresarial local. O Programa Linhão do Emprego – Geração de Trabalho e Renda – celebrou no ano de 2000 inúmeras parcerias com órgãos/instituições/entidades. Para desenvolver o potencial da geração de renda das pequenas empresas, o Banco da Mulher constituiu uma linha especial de crédito, cuja concessão visa o crescimento e a consolidação de empreendimentos de micro e pequenos portes, formais ou informais, localizados na área de abrangência do Programa Linhão do Emprego. Para isso, tem contado com o apoio da Companhia de Desenvolvimento de Curitiba. Diante dos dados apresentados no relatório de avaliação da Diagonal Urbana, baseado em pesquisa amostral realizada nos pólos já implantados (Bairro Novo, Moradias da Ordem, Boqueirão e Izaac Ferreira da Cruz), projetou-se para o total da área de abrangência do Programa Linhão do Emprego a capacidade de geração de 14.320 novos postos de trabalho, dos quais 5.304 diretos e 9.016 indiretos. Com base na pesquisa amostral realizada nos pólos Bairro Novo, Moradias da Ordem, Boqueirão e Izaac Ferreira da Cruz, pode-se observar a criação de 1.894 empresas no período de junho/1999 a junho/2000. Projetando-se esse conceito para os demais seis pólos, calcula-se o potencial de abertura de 2.005 empresas. No total, a área de abrangência do Linhão recebeu o impacto da criação de 3.899 empresas no período. Tal resultado se situa na faixa de 22% superior à média nacional de criação de micro e pequenas empresas. O desenvolvimento do Programa de Geração de Emprego e Renda – Linhão do Emprego registrou, durante 2000, resultados positivos na transformação da realidade socioeconômica dos pólos em que atuou.

PLANO 1000

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram executados 207 km de pavimentação em tratamento superficial betuminoso.

1998

Conforme CURITIBA (1998), o Plano 1000 apresenta numericamente alguns fortes indicadores de sua efetividade e impacto sobre a realidade vivenciada pelas pessoas: implantação de 450 km de tratamento superficial betuminoso (antepó) em vias de revestimento primário (saibro) e antepó com vida útil vencida superior a dez anos; atendimento de 38 equipamentos públicos (postos de saúde, escolas, creches, barracões comunitários) com pavimentação asfáltica; e formalização de aproximadamente 31 mil contratos de adesão comunitária em dois anos.

1999

Conforme CURITIBA (1999), o Plano 1000 executou, entre as diversas modalidades, um total de 206.3km pavimentados, acarretando até o presente momento um total cumulativo de 646,3 km. Ressaltam-se alguns pontos que refletem os resultados do Plano 1000: índice de adesão médio: 85%; número de contratos de parceria: 46 mil contratos, sendo 10 mil em 1999; e índice médio de inadimplência: 22% (abaixo do mercado).

2000

Conforme CURITIBA (2000), O Plano 1000 atingiu dentro das metas previamente estabelecidas um índice de efetividade de 95%, considerando-se como um Projeto Estratégico de Plano de Governo no qual a parceria é fundamental para as ações implementadas. Destacam-se: 50 mil contratos de parceria comunitária; alto índice de adesão a benfeitorias (85%); índice médio de inadimplência abaixo do mercado (25%); grande número de empresas de pavimentação envolvidas; manutenção de postos de trabalho.

PORTÃO CULTURAL

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: execução dos projetos do sistema viário para implantação do biarticulado, circular sul, para maior fluidez de tráfego na região e para implantação do binário, Rua João Bettega - Rua Itatiaia, garantindo melhor acesso à CIC; estudo de implantação de trincheira na Av. República Argentina; estudo e diretrizes de relocação do terminal de transporte do Portão para o novo eixo

do biarticulado; estudo do Programa da Escola de Talentos; estudo da reforma e ampliação do Parque de Ciências, na Escola de Talentos.

1998

Conforme CURITIBA (1998), durante o ano foram priorizadas as obras viárias, pela urgência da implantação do ônibus biarticulado, Linha Circular Sul, garantindo melhor acesso e circulação na região: obras de pavimentação asfáltica, galeria de águas pluviais, galeria celular, paisagismo, sinalização horizontal e vertical, infra-estrutura para estações-tubo. Foram desenvolvidos projetos arquitetônicos da Escola de Talento, do Terminal de Transportes do Portão, do Museu Metropolitano de Arte e da Avenida da República.

OBSERVAÇÃO:

Em 1999 juntou-se a outros projetos e formou o Projeto Operações Urbanas – Viver Curitiba.

PROJETO PATRIMÔNIO CULTURAL

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as ações: elaboração do projeto de lei do Patrimônio Cultural; fotografado e analisado 60% do acervo patrimonial; encaminhamento para a análise em cartório de 10% do patrimônio; realização de curso e oficina do Projeto Arte Pública e Educação Patrimonial – Módulo I; programação da Gincana da Memória e Preservação para as escolas públicas e particulares; marcação técnica e projeto de desmontagem da Casa do Escultor Erbo Stengel; restauração da Casa Klentz.

1998

Conforme CURITIBA (1998), com vistas a buscar obtenção de uma política única de preservação para a cidade de Curitiba, foram concentrados esforços durante este ano na elaboração da Lei de Política de Preservação do Patrimônio Cultural, criando o Conselho Municipal do Patrimônio Histórico-Cultural. A reavaliação dessa legislação encontra-se em fase final, pois falta apenas o parecer da PGM para que possa ser submetida à aprovação do Prefeito e encaminhada para a Câmara. Para que isso fosse possível, foi realizada extensa pesquisa sobre outras legislações existentes (municipais, estaduais e federais) e foi organizado o seminário de trabalho Patrimônio Cultural e Legislação. Como

base para todo o processo de preservação, procurou-se identificar e inventariar o acervo hoje sob a responsabilidade da PMC, resultando na identificação e inventário de cerca de 40% deste patrimônio. Este projeto também tem como atribuição a instalação do Arquivo Público Municipal, que demandou em 1998 o levantamento (100%) realizado de imóveis públicos para a instalação, o conhecimento sobre legislação (PRONAC) a ser utilizada no projeto (patrimônio e arquivo), o desenvolvimento da concepção/legislação/proposta teórica, agregando a idéia do Arquivo Metropolitano, o que possibilitará parcerias com a Região Metropolitana e a redistribuição de custos. Um resultado relevante foi a aprovação de decreto que oficializa o Programa de Gestão de Documentos/IMAP e o Programa de Gestão de documentos implantado em dez órgãos da PMC, o que significa quase 50% da demanda. Outra vertente do projeto busca atuar sobre o baixo grau de conscientização e da educação patrimonial da população, por meio de campanhas de conscientização, implementação e criação de programas na área de educação patrimonial, dirigidos à comunidade, promoção de ações de capacitação na área de educação patrimonial, voltados a profissionais, criação e desenvolvimento de gincana, a ser inserida no calendário de programação do aniversário da cidade, e garantia da educação patrimonial na rede municipal de ensino, no intuito de estendê-la às redes particular e estadual de ensino. Outras operações citadas: vistoria, projetos, reforma e restauro de imóveis pertencentes ao patrimônio cultural.

OBSERVAÇÃO:

Em 1999, parte deste projeto juntou-se a outros, formando o Projeto Operações Urbanas – Viver Curitiba, coordenado pelo IPPUC. A outra parte do Patrimônio Cultural não absorvida por esse foi assumida pela estrutura funcional do IPPUC.

REBOUÇAS

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: execução do projeto do prolongamento da Rua Getúlio Vargas/ Rua Santo André e início do processo de licitação da obra; estudo preliminar da reforma do Mercado Municipal, em fase de orçamento; estudo preliminar da reforma da Rodoferroviária, em fase de anteprojeto; negociação, em andamento, com a RFFSA das áreas abrangidas pelo projeto.

1998

Conforme CURITIBA (1998), no momento, apenas os indicadores de processo estão disponíveis, visto estarmos na primeira fase do projeto, que no seu decorrer buscará acompanhar os seguintes itens: interrupção da malha viária do entorno da Rodoferroviária, área até então transposta somente por viadutos; ocorrência de acidentes nas esquinas do entorno da Rodoferroviária devido ao fluxo intenso e descontinuidade da malha urbana; subutilização dos terrenos remanescentes do entorno, em face de seu zoneamento e posicionamento central; subutilização do Mercado Municipal pela degradação do seu espaço físico; necessidade de instalação do sistema de ônibus biarticulado, com estações-tubo, no eixo de transportes Leste-Oeste; e desconforto na utilização dos terminais de transporte coletivo pelos usuários devido à falta de ampliações para atender às novas demandas.

REVIVENDO CURITIBA

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram concretizadas as seguintes ações: realização de pesquisa com usuários, lojistas e turistas na Rua XV de Novembro/Rua das Flores; organização de transporte de valores na região da Rua XV; modificação na forma de regar floreiras, ressaltando-se que 40% dos lojistas continuam cooperando com a nova forma de regar as floreiras; colocação provisória de floreiras, bancos e lixeiras; firmação de convênio entre concessionárias de energia, comunicação e água e a PMC para realização de obras de infra-estrutura da Rua XV; vistoria nas condições de ligação de esgoto e águas pluviais; abertura da Rua do Rosário para tráfego de veículos; implantação da linha turismo na Av. Luiz Xavier e o alargamento da faixa de rolamento de veículos; retirada de estacionamento de motos na Rua XV; informativo aos lojistas da continuidade da despoluição visual na área central; realização do Projeto Segurança na XV.

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas pelo Projeto Revivendo Curitiba foram as seguintes: Rua XV de Novembro: Vistoria de imóveis para aprovação pelo Corpo de Bombeiros, vistoria de imóveis para licenciamento pela Vigilância Sanitária, elaboração de projeto arquitetônico e contratação de projetos complementares de reurbanização da Rua XV de Novembro; imóveis vistoriados pelo Programa de

Despoluição Hídrica; obras de infra-estrutura e de paisagismo executadas.Em 1998, 30% do programa concluído.

OBSERVAÇÃO:

Em 1999 juntou-se a outros, formando Operações Urbanas – Viver Curitiba.

SANEAMENTO BAIRRO A BAIRRO

1997

Conforme CURITIBA (1997) foram realizados: Programa Olho d'Água; Projeto Cajuru; Plano Comunitário de Esgoto e de Drenagem; montagem de 10% do sistema de informações; participação, acompanhamento e gestão de definição das políticas nacionais, estaduais e municipais de saneamento; estudo, proposta e viabilização do desenvolvimento de tecnologias adequadas de saneamento ambiental; definição e operacionalização de política de educação ambiental de forma integrada; implantação de 30% do sistema de coleta de resíduos domiciliares em áreas não-regularizadas; início da definição de política e ações adequadas para tratamento e disposição final de resíduos oriundos da construção civil; implantação de 80% de medidas e processos que ampliem a quantidade coletada de lixo reciclável e a qualidade do Programa O Lixo que não é Lixo; implantação de 10% da política de reciclagem de pneus inservíveis; realização de 30% do aperfeiçoamento da política, definição e implantação tecnológica para resíduos de serviços de saúde.

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas pelo Projeto Saneamento Bairro a Bairro foram as seguintes: acréscimo de 1.152 domicílios com ligação de esgotos, por meio do Sistema Curitiba de Coleta e Tratamento de Esgoto Sanitário; acréscimo de 4.500 domicílios ou 18 mil pessoas atendidas por coleta e tratamento de esgotos, mediante parcerias do município com a Sanepar via Programa PROSANEAR; extensão em 105,36 km de serviços de macrodrenagem, na rede hidrográfica do município; acréscimo em 30% de famílias realocadas, em áreas de drenagem; efetivação em 100% do cadastro ambiental das indústrias dos municípios; instalação de dois equipamentos de controle de poluição ambiental (30% do previsto); montagem e conclusão do Sistema Integrado de Informações

de Saneamento Ambiental; conclusão do Documento Preliminar para subsidiar o Plano Municipal de Diretrizes de Drenagem Urbana; 99,2% de cobertura municipal com coleta domiciliar de lixo; e ampliação em 17% de coleta de materiais recicláveis – Programa Lixo que não é Lixo.

1999

Conforme CURITIBA (1999), o Projeto Saneamento Bairro a Bairro desenvolveu ações nas áreas: Saneamento Ambiental, Despoluição Hídrica, Educação Ambiental e Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos. **Saneamento Ambiental**: ações de saneamento e drenagem: classificadas como estruturais, referentes a drenagem, buscaram beneficiar as áreas de maior problemática quanto a inundações e alagamentos. Encontram-se em fase final os estudos relativos à implantação de previsão e monitoramento de catástrofes, que inicialmente se preocuparão com chuvas intensas e vendavais, fenômenos muito comuns no período de verão. Essa central resulta de ações conjuntas entre o SIMEPAR, a SUDERHSA e a Defesa Civil. Foram também realizadas outras obras em parques públicos. **Despoluição Hídrica e Educação Ambiental**: despoluição hídrica: realizadas ações fiscalizatórias para a despoluição hídrica da cidade. Projeto Olho d'Água: realizou atividades entre 1997 e 1999, com monitoramento em 44 pontos com a participação de 21 escolas municipais e estaduais, 17 piás ambientais e a UFPR.

2000

Conforme CURITIBA (2000), o Projeto Saneamento Bairro a Bairro desenvolveu ações nas áreas: Saneamento Ambiental, Despoluição Hídrica, Educação Ambiental e Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos e assessoramento no desenvolvimento da legislação relativa a recursos hídricos. Foi realizado um acompanhamento sistemático da formulação do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos e legislação correlata. Para a próxima gestão, a prioridade é o PARANASAN, que tem como meta a implantação de 900 km de rede coletora de esgoto sanitário e mais duas estações de tratamento, buscando atingir a marca de 80% de esgoto coletado e tratado.

PROJETO SEGURANÇA

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: alocação de guardas municipais para atividades de vigilância patrimonial e segurança dos alunos, nas escolas públicas municipais; decreto de descentralização financeira como forma de

agilização da manutenção física dos imóveis da SME e SMS; desenvolvimento de 80% do projeto de iluminação pública para o aumento de segurança nos estabelecimentos de ensino com atividade noturna; desenvolvimento de 90% da proposta para elaboração de projeto de prevenção de uso de drogas nas escolas municipais; realização de 10% do Projeto Terrenos Baldios; realização de 10% do Projeto Imóveis Abandonados; montagem de sistema de informações sobre a violência, com implantação de nova divisão geográfica para os distritos policiais e estudo para implantação de distrito policial no Tataquara; desenvolvimento de plano de iluminação pública com estudo de novas vias.

OBSERVAÇÃO:

Em 1998 passou a chamar-se REDE INTEGRADA DE SEGURANÇA

REDE INTEGRADA DE SEGURANÇA

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações executadas no projeto foram: pesquisa e cadastro de unidades de saúde; formação de associações; seleção e capacitação de monitores nas associações comunitárias para gerenciamento do projeto; elaboração de projetos de recuperação de módulos policiais nos bairros; elaboração de projeto em parceria com o Estado para implantação de pontos denominados "pontos base"; construção e operação de 89 pontos base; atendimento a ocorrências/mês; elaboração de projeto de eficientização de 86 mil lâmpadas para iluminação pública – Programa PROCEL: 30 mil lâmpadas de vapor de mercúrio 80 e 125w; 7 mil lâmpadas de vapor de mercúrio 250w; 12.300 lâmpadas de vapor de mercúrio 400w; elaboração de manuais, palestras e práticas conjuntas sobre segurança com as associações comunitárias: projeto em andamento na Fundação de Ação Social; e elaboração de sistema informatizado para geração de banco de dados sobre a violência urbana.

1999

Conforme CURITIBA (1999), as ações realizadas foram: Projeto Totens de Segurança: O Projeto Pontos Base de Policiamento Preventivo na Cidade de Curitiba foi resultado de uma parceria entre o município e o governo do Estado, num esforço de oferecer à população mais um equipamento de segurança pública no bairro. A localização dos equipamentos atendeu a critérios técnicos, como densidade de atividades comerciais e de

serviço, áreas de risco de violência, índice de criminalidade e visibilidade do equipamento para a população. O relatório cita as iniciativas adotadas pelo Projeto Rede Integrada de Segurança: Programa de Melhoria da Iluminação Pública em Curitiba; Sistema Integrado de Informações sobre a Violência; Descentralização dos batalhões da PM; construção de equipamentos pela Prefeitura; SOS Apoio – Implantado em 1997, o projeto foi agrupado à Central de Ambulâncias da Secretaria Municipal de Saúde, tendo como objetivo principal o transporte de pacientes em situação de urgência/emergência, das Unidades de Saúde do município para Hospitais e Pronto-Socorros da rede vinculada ao SUS de Curitiba e Região Metropolitana. Atendimentos realizados em 99: 11.974. Implantação de circuito fechado de TV na Rua XV de Novembro. O Programa Rede Integrada de Segurança busca desenvolver práticas e parcerias com outras instituições, ocupando assim os espaços de intervenção na municipalidade na área de segurança.

2000

Conforme CURITIBA (2000), as ações realizadas foram: projeto de eficientização da iluminação pública, construção de três sedes de Unidade Policial nos bairros, implantação de circuito fechado de TV na Rua XV de Novembro, banco de dados de informações sobre saúde e segurança e informações georreferenciadas para segurança pública.

SEGURANÇA NO TRÂNSITO

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: concorrência internacional – CI 001/97 com recursos do BID para contratação de consultoria especializada na área de segurança no trânsito com o objetivo de três serviços principais: elaboração de uma nova sistemática de cadastramento de acidentes de trânsito; correção dos pontos e trechos críticos em termos de acidentes de trânsito com obras de pequeno porte; estudo e instituição de um órgão gestor de trânsito. Realizada também pesquisa em conjunto com IPEA, gerando índice de desempenho no sistema viário e criando um padrão do grau de congestionamento para Curitiba; execução de calçadas de emergência para garantir a segurança dos pedestres; organização do conteúdo dos currículos escolares para alunos de 1ª a 5ª série sobre segurança no trânsito, em conjunto com a SME.

1998

Conforme CURITIBA (1998), com o término do processo de seleção da empresa de consultoria, iniciaram-se, em 18 de maio de 1998, os trabalhos do consórcio das empresas, TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A. e DALCON Engenharia. Segundo estava previsto no edital, a consultoria analisou e propôs obras de correção para 200 pontos e trechos críticos do sistema viário de Curitiba, com vistas à melhoria imediata das condições de segurança e fluidez. Nesses locais, foram realizados levantamentos das condições geométricas, topográficas, de sinalização, de circulação e de acidentes cadastrados pelo BPTRAN nos anos de 1996 e 1997. Com base nesses estudos, foram propostas soluções de engenharia, no intuito de minimizar as causas. As propostas foram transformadas em projetos, que serão licitados no início de 1999 e implantados na seqüência. No âmbito da adequação sistemática do sistema viário, criou-se um programa de cadastramento de acidentes de trânsito, a se constituir no principal item do banco de dados com informações sobre o trânsito.Comporão ainda este banco de dados as informações coletadas nos hospitais de Curitiba que atendem a emergências. Com essa finalidade, foi composto um software especial para cadastramento dos pacientes que dão entrada nesses hospitais, o qual, ao mesmo tempo, envia as informações para o nosso banco de dados.

OBSERVAÇÃO:

Em 1999 foi incorporado pelo Projeto Cidadão em Trânsito

VILA OLÍMPICA

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: delimitação da área do Projeto Vila Olímpica; levantamento de todas as modalidades e equipamentos olímpicos já existentes e os que faltam; levantamento de áreas disponíveis para executar os equipamentos que faltam; definição de compartimentações do projeto; definição do projeto global de ocupação no eixo; detalhamento de cada área compartimentada; implantação dos equipamentos necessários em inúmeros eixos; implementação de 50% do gerenciamento dos equipamentos; implementação da forma de utilização dos equipamentos pelas diversas clientelas; estabelecimento de convênios e ou parcerias para integrar o eixo olímpico; integração de ações entre órgãos governamentais e não-governamentais, reunindo prefeituras

da RMC envolvidas no projeto; definição de ocupação das áreas de interesse, com 50% de delimitação de áreas de conservação ambiental e 40% de liberação das áreas invadidas; adequação da legislação de zoneamento e uso do solo, revendo a legislação que define as áreas de proteção ambiental; APA; criação de mecanismos de controle nas áreas particulares com cadastramento das áreas do eixo.

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas pelo Projeto Vila Olímpica foram as seguintes: Quanto à falta de condições adequadas para o desenvolvimento de práticas esportivas: 12% de acréscimo de equipamentos de esporte e lazer no Eixo Olímpico; 30% das atividades esportivas propostas implementadas no Eixo Olímpico; 15% de atividades esportivas com funcionamento contínuo até o ano de 2000; 7% de usuários que utilizam o eixo para práticas esportivas e de lazer; 22% de parcerias realizadas com a iniciativa privada no âmbito do projeto; e R$ 113.450,00 de investimento privado injetado no projeto com as parcerias. Quanto à degradação ambiental no Eixo Olímpico: 1,2% de área ambientalmente recuperada; 140 famílias das áreas de conservação ambiental realocadas; 100% de uso nos equipamentos implantados nas áreas de risco – Atuba; 6,6% das equipes de segurança em funcionamento no eixo e 33% das equipes de manutenção no eixo.

1999

Conforme CURITIBA (1999), durante o ano de 1999 houve um avanço na disponibilização de novas modalidades de esporte como: tênis, ciclismo, capoeira e o basebol de forma organizada para a comunidade. Nesta gestão, já foram disponibilizadas dezessete diferentes modalidades de esporte para a população enquanto o número de pessoas que vêm aderindo à prática esportiva organizada representa 10.430 usuários diretos do Eixo Olímpico. Essa adesão vem crescendo à medida que os equipamentos esportivos são disponibilizados. São 1.040 crianças atendidas nas diversas modalidades como: xadrez, judô, capoeira e dança, com o direcionamento das habilidades de forma organizada, o que significa ocupação do seu tempo livre, evitando situações de risco. Apesar das dificuldades em estabelecer parcerias, o projeto efetivou mais duas relevantes: TEXACO e Vôlei em Ação – Rexona, neste ano, atendendo aos objetivos a que se propôs.

2000

Conforme CURITIBA (2000), além das modalidades já existentes, o Projeto Vila Olímpica agregou durante o ano de 2000 mais duas modalidades, ao disponibilizar para a comunidade remo e canoagem. São esportes de expressão, pois propiciarão a formação de futuros atletas de nível olímpico que poderão, num futuro próximo, representar a cidade em eventos esportivos nacionais e internacionais. A revitalização do Pólo do Parque Náutico pela Prefeitura colocou a cidade de Curitiba no circuito internacional de eventos dessa modalidade e sua raia náutica foi considerada pelos atletas como a melhor do Brasil. Também permitiu a realização de eventos importantes para a cidade, tais como a Copa do Mundo de Canoagem Velocidade, da qual participaram treze países, no total de 106 atletas, e o Campeonato Sul-Americano de Canoagem Velocidade, com 150 atletas oriundos de seis países sul-americanos, em parceria com a Confederação Brasileira de Canoagem. O Projeto Vila Olímpica vem atendendo à comunidade ao proporcionar locais para mais atividades esportivas e de lazer, atingindo os objetivos a que se propôs.

ZONEAMENTO E USO DO SOLO

1997

Conforme CURITIBA (1997), foram realizadas as seguintes ações: levantamento dos dados, organização, análise e avaliação dos dados referentes à caracterização socioeconômica e físico-territorial do município e Região Metropolitana; levantamento, organização, análise e avaliação dos instrumentos reguladores de uso e ocupação do solo do município e Região Metropolitana; identificação dos conflitos da gestão urbana por grupos afins em conjunto com a Coordenação de Monitoração da Gestão Urbana; análise e sistematização das informações obtidas pelos grupos afins em conjunto com a Coordenação de Monitoração da Gestão Urbana; elaboração do pré-diagnóstico; identificação dos conflitos do zoneamento por zonas e setores de uso e ocupação do solo em relação aos problemas levantados, além de elaboração do diagnóstico.

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas pelo projeto foram: seminários externos para apresentação do diagnóstico e principais intervenções; elaboração de propostas baseadas no diagnóstico e seminários internos; e seminários internos para apresentação das propostas. O Projeto Zoneamento e Uso do Solo acompanhará seu desempenho da perspectiva da

viabilização de meios que garantam a melhoria da qualidade de vida da população, um espaço urbano adequado e funcional, o planejamento integrado e compatibilizado às políticas públicas. A avaliação dos resultados só poderá ser efetuada após a implementação da nova Lei de Zoneamento e Uso do Solo.

1999

Conforme CURITIBA (1999), foram realizadas as seguintes ações: compatibilização das propostas, por meio de seminários internos e externos para apresentação das propostas envolvendo entidades de classe e comunitárias, comunidade em geral, representantes da Câmara Municipal, imprensa, universidades e entidades governamentais; Elaboração dos Projetos de Lei de Zoneamento e Uso do Solo; Código Florestal Municipal; Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental; Sistema de Unidades de Conservação; Instrumentos de Política Urbana; Transferência de Potencial Construtivo; Incentivo aos Programas Habitacionais de Interesse Social, com a devida aprovação pela Câmara Municipal de Curitiba. O objetivo principal desse projeto foi atingido e durante o ano de 2000 será efetuada a regulamentação das novas leis aprovadas.

CIRCULAÇÃO NA ÁREA CENTRAL

1998

Conforme CURITIBA (1998), as ações realizadas pelo projeto foram: transporte elétrico: convênio assinado e em andamento com a FIAT/PMC/COPEL; estudos técnicos concluídos para a área do projeto; e veículos elétricos importados da Itália, que circulam na área central, com infra-estrutura para operação montada na URBS, na Estação Rodoferroviária, sendo testados pela população. O funcionamento destes está prorrogado até abril de 1999, monitorado por uma pesquisa de opinião com os usuários. Estacionamentos subterrâneos: 100% do estudo e relatórios de viabilidade concluídos; e 100% do estudo e relatórios de impacto no trânsito concluídos.

OBSERVAÇÃO:

Em 1999 foi incorporado pelo PROJETO CIDADÃO EM TRÂNSITO.

VIVER CURITIBA

2000

Conforme CURITIBA (2000), na ação correspondente aos eixos históricos foram realizadas as obras de revitalização da Rua XV, com toda a sua infra-estrutura renovada: rede de água, de esgotos, de hidrantes, de galerias de águas pluviais e de cabeamento de fibras óticas para as telecomunicações. Quanto à instalação elétrica, foi reavaliada e implantados 39 novos postes republicanos, proporcionando uma nova iluminação, com grande efeito para a rua. Na parte de paisagismo, foram renovados todos os equipamentos de mobiliário urbano, a arborização e o piso em petit-pavê. Em outros trechos foram promovidos beneficiamentos no campo de iluminação, paisagismo, acesso a portadores de necessidades especiais, câmeras de vídeo-monitoramento e instalação de posto policial, chafariz, sanitários públicos, circuito de caminhadas, mesas para jogos, aparelhos de ginástica, espaço cultural, entre outros.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

PROJETOS ÂNCORA DO PLANO DE GOVERNO

AVALIAÇÃO/RESULTADOS

PERÍODO: 2001

APRENDER

O Projeto-Âncora Aprender possui nove subprojetos que apresentam os seguintes resultados:

PROJETO HORA DA EJA

Conforme CURITIBA (2001), neste ano foram criados cinqüenta novos ambientes de aprendizagem, atingindo 808 pessoas; destas, 538 são funcionários públicos municipais. Para realização deste projeto foram estabelecidas onze parcerias com a participação de 34 voluntários.

PROJETO LUZ DAS LETRAS

Conforme CURITIBA (2001), este projeto acontece, em 2001, na forma de projeto piloto, no Farol do Saber São Pedro e São Paulo, em Umbará, com dez participantes, mas a SME tem como meta ofertá-lo em todos os Faróis do Saber que estão conectados à Internet, e em ônibus equipados com computadores, que levarão às regiões onde se instalou um crescimento desordenado oportunidades de alfabetização.

CURSO DE INICIAÇÃO À INFORMÁTICA

Conforme CURITIBA (2001), em 2001, 1.207 pessoas participaram do curso Iniciação à Informática nas escolas municipais, no período noturno.

ACESSO GRATUITO À INTERNET

Conforme CURITIBA (2001), em 2001, são 28 postos de acesso gratuito à Internet localizados nos Faróis do Saber (SME/FCC) e bibliotecas da FCC, onde o cidadão curitibano pode ter seu endereço de *e-mail* e acesso gratuito à Internet.

PORTAL DA EDUCAÇÃO – APRENDER

Conforme CURITIBA (2001), em 2001 o projeto encontrava-se em processo de aprovação e início de implantação.

PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO DIGITAL: CIDADÃO DIGITAL

Conforme CURITIBA (2001), em 2001, o projeto aconteceu em forma de projeto piloto na E.M. Albert Schweitzer, e beneficiou vinte alunos da EJA.

PROJETO EXTRA, EXTRA!

Conforme CURITIBA (2001), no ano de 2001, para o desenvolvimento do projeto, conta-se com parcerias da Folha do Paraná, GVT, Positivo Informática e Agência Estado, além do envolvimento de 305 alunos e 21 professores.

PROJETO DE INCENTIVO À LEITURA

Os Faróis do Saber e as Bibliotecas da SME e FCC são espaços onde as pessoas podem ler, estudar, viajar e sonhar. São locais de lazer que propiciam o acesso ao livro e à recriação do conhecimento.

PROJETO TALENTOS EMPREENDEDORES PARA A COMUNIDADE JOVEM

Conforme CURITIBA (2001), em 2001, houve três subprojetos: Xadrez, Oficinema e Aeronáutica.

Conforme CURITIBA (2001), o Projeto Aprender encontra-se em fase inicial; assim os resultados mais concretos aparecerão ao longo dos próximos anos, quando novos produtos serão incorporados a eles. [...] O projeto este ano beneficiou aproximadamente 40 mil pessoas.

CIDADÃO EM TRÂNSITO

Conforme CURITIBA (2001), o Projeto-Âncora Cidadão em Trânsito, que abrange uma vasta gama de atividades em várias áreas, encontra-se em fase de reestruturação, em decorrência da viabilização de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento para respaldar a implantação de diversos produtos. A redução do número de acidentes é um dos indicadores de avaliação da atuação do projeto-âncora.

CIDADE OPORTUNIDADE

Conforme CURITIBA (2001), multiplicar e tornar permanentemente disponíveis as oportunidades de acesso à informática e o conhecimento necessário à promoção do desenvolvimento socioeconômico é um objetivo que vem se consolidando com as ações que fazem parte dos projetos Operação Cajuru, com 5.500 famílias beneficiadas, e Habitar Brasil – BID, no Xapinhal, no total de 9.009 famílias benefciadas. Em 2001, 29.129 pessoas foram atendidas com ações de qualificação profissional. [...] Neste ano, mais de 10 mil famílias foram beneficiadas pela ação de jovens que participam de programas educativos com foco na cidadania, protagonismo juvenil e ação voluntária nas comunidades.Atualmente são 270 unidades fixas disponibilizadas para a divulgação e comercialização de produtos e serviços [...] representando apoio direto a 3.200 empreendedores. [...] Além dos mais de 31 mil beneficiados diretos, no ano de 2001, ao se considerar o núcleo familiar envolvido, teremos 14.500 famílias, que representam aproximadamente 124 mil pessoas beneficiadas indiretamente.

CIDADE SEGURA

Conforme CURITIBA (2001), o projeto apresentou como resultados:

NÚCLEO DE PROTEÇÃO AO CIDADÃO:

Realizado, em parceria com o IPPUC, o projeto arquitetônico do Núcleo de Proteção ao Cidadão. Em parceria com a polícia militar, foi definida, nos bairros do Boqueirão e Bairro Alto, a construção de duas unidades.

UNIDADES DESCENTRALIZADAS DO CORPO DE BOMBEIROS E SIATE:

Plano de descentralização do Corpo de Bombeiros, em conjunto com o IPPUC, a SMU e a SMAD. [...] Em construção duas unidades do Corpo de Bombeiros, no Bairro Alto e Sítio Cercado.

AÇÕES INTEGRADAS DE FISCALIZAÇÃO URBANA (ESTADO E MUNICÍPIO)

Articulação entre órgãos do Estado e do Município para coibir irregularidades quanto ao Código de Obras e Posturas, Código Sanitário, Lei do Silêncio, Prostituição Infantil e outros delitos nos estabelecimentos comerciais e vias publicas.

PLANO DE MODERNIZAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA

Dentro do Plano Nacional de Segurança Pública, coordenado pelo Ministério da Justiça, o município de Curitiba foi habilitado, por meio da aprovação de projeto, com recursos para a modernização da Guarda Municipal.

REDE DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA

Elaborado o Protocolo de Atendimento da Rede de Proteção, a Ficha de Notificação Obrigatória da Violência ou de Suspeita de Violência na Infância e Adolescência e o Manual de Preenchimento da referida ficha de notificação.

Conforme CURITIBA (2001), a articulação realizada entre as várias instituições que atuam na área da segurança publica, da fiscalização urbana, da reorganização do serviço de defesa civil municipal e do atendimento às populações de risco está entre as principais estratégias de atuação do município no Projeto Cidade Segura. Da mesma forma, o envolvimento da comunidade, por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança e a Guarda Municipal, como uma parceria indispensável no planejamento e desenvolvimento de ações voltadas para a prevenção e combate à violência.

CONVIVER

Conforme CURITIBA (2001), o projeto foi encaminhado ao Ministério do Esporte e Turismo, para a viabilização de recursos à sua execução. Em pesquisa realizada no projeto piloto, constatou-se que a comunidade é receptiva à idéia de que a quadra esportiva esteja aberta para sua utilização em finais de semana e períodos de férias escolares e dispõe-se a cooperar, de diversas formas, com a proposta de gerenciamento da quadra esportiva.

CURITIBA TECNOLÓGICA

Conforme CURITIBA (2001), com respeito à tecnologia, este primeiro ano foi direcionado para o início do diagnóstico e encontro com representantes dos potenciais parceiros identificados. Para o próximo ano, programou-se a conclusão do diagnóstico e, após terminada a rodada de encontros, será realizado o seminário com os envolvidos. Nos anos seguintes, passar-se-á a tratar dos itens de infra-estrutura.

LINHÃO DO TURISMO

Conforme CURITIBA (2001), os produtos do projeto são:

- Implementação de novos parques e ampliação dos parques já existentes;
- Implementação de infra-estrutura (sistema viário; paisagismo;comunicação visual);
- Divulgação da proposta do Linhão na comunidade;
- Adequação dos parâmetros de zoneamento e uso do solo;
- Identificação das potencialidades turísticas e características econômicas da região;
- Promoção de qualificação profissional nas áreas de turismo, gastronomia, hotelaria e artesanato;
- Fortalecimento do "design curitibano" no artesanato e produtos locais;
- Implantação da linha verde, para atendimento a turistas e população.

MEU AMBIENTE

Conforme CURITIBA, 2001, as ações realizadas pelo projeto foram:

REVITALIZAÇÃO DOS RIOS DE CURITIBA

Diagnóstico das bacias hidrográficas, realizado durante o ano todo, vinculado às atividades do Projeto Olho d'Água.

PROJETO VERDE CIDADE

Incentivo à redução da geração de resíduos, por meio da conscientização da comunidade para a reutilização e reciclagem de materiais.

Conforme CURITIBA (2001), em face do elevado número de objetivos e ações propostos para o projeto, os resultados podem ser considerados satisfatórios, pois permitiram a consolidação e a viabilização de ações concretas com a efetiva implantação de programas, estudos, projetos e obras, sem prescindir da integração intersetorial e da participação da comunidade.

NOSSA VILA

Conforme CURITIBA (2001), as ações realizadas pelo projeto foram:

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – PROCESSOS CONCLUÍDOS

Seis áreas (91 lotes) – Plantas de loteamentos aprovados e registrados com entrega de escritura aos ocupantes.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – PROJETOS APROVADOS

Vinte áreas (285 lotes) – Plantas de loteamento aprovadas ainda sem registro por motivos diversos.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – PROJETOS EM TRAMITAÇÃO

62 áreas (6.481 lotes) – Projetos de loteamento elaborados em tramitação para aprovação na Prefeitura Municipal de Curitiba.

PROGRAMA HABITAR – BRASIL

Banco Interamericano de Desenvolvimento – Após oito meses de discussão do projeto de urbanização da Vila Xapinhal com a comunidade, a proposta final foi definida.

FUNDO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO RIO DA PRATA (FONPLATA)

Para essas entidades financeiras foi montada e encaminhada uma proposta preliminar de ação integrada nas vilas Pantanal e Bela Vista do Passaúna, bem como de um eixo viário de integração na região de expansão urbana do Bairro Tatuquara.

FUNDO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (FEMA)

Encaminhando o plano de trabalho para investimento no bolsão Audi-União, prevendo relocação de 500 famílias para as quais deverá ser adquirida uma nova área onde será implantada a infra-estrutura mínima necessária.

PRÓ-INFRA I E II

Este programa da Caixa Econômica Federal disponibiliza recursos do Orçamento Geral da União para investimento em infra-estrutura em áreas de ocupação irregular com população cuja renda não ultrapasse a média de três salários mínimos mensais.

PRÓ-MORADIA

Programa de investimentos do governo federal para a produção de moradias destinadas a famílias com renda de até três salários mínimos.

OPERAÇÃO CAJURU

As obras viárias estão em execução, além do Liceu de Ofícios. As ações de geração de trabalho e renda estão em discussão com a comunidade e estarão definidas até janeiro de 2002.

Conforme CURITIBA (2001), a demanda por projetos e recursos financeiros da Nossa Vila é crescente e há necessidade de incrementar a equipe e a busca de fontes de recursos aplicáveis em ações próprias do projeto, de preferência, a fundo perdido. [...] De uma maneira geral, no ano de 2001 foram cumpridas etapas preparatórias, indispensáveis aos objetivos finais do projeto, que são a ação integrada e a regularização fundiária. [...]

NOVO REBOUÇAS

Conforme CURITIBA (2001), com a inauguração da Sala de Projetos no antigo moinho, a PMC pôde anunciar aos empresários e à população a concretização da primeira etapa do projeto, e abriu aos interessados um escritório de gerenciamento para contatos e consultas sobre negócios e oportunidades na região do Novo Rebouças. [...] As obras de adequação, para o lançamento da primeira etapa do projeto, foram executadas pelas secretarias afins, com a reciclagem de materiais e mão-de-obra, também sem alterar suas rotinas de trabalho e financeira. [...]

PLANO 2000

Conforme CURITIBA (2001), com a continuidade do programa de pavimentação alternativa com a capa asfáltica, e a implementação de calçadas com padrões definidos, que atendam ao decreto específico, estudaram-se alternativas para minimizar os custos de implantação e de materiais, que se traduzissem em benefícios na qualidade final da obra, na durabilidade, no menor custo de manutenção, na segurança do tráfego de veículos e de pedestres, com calçadas exclusivas.

VIDA SAUDÁVEL

Conforme CURITIBA (2001), apesar do pouco tempo de implantação pode se fazer uma análise positiva do projeto. A criação de um ícone, folderes e materiais educativos alusivos ao projeto tem fortalecido a fixação da imagem do projeto com a pré-disposição das pessoas adotarem um hábito saudável.