

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA**

EDUARDO TADEU COSTA

**NA REDE, PELO LADO DE FORA?
Gestão matricial e políticas
públicas de lazer na cidade de
Santo André.**

Campinas
2008

EDUARDO TADEU COSTA

NA REDE, PELO LADO DE FORA?
Gestão matricial e políticas
públicas de lazer na cidade de
Santo André.

Dissertação de Mestrado apresentada à
Pós-Graduação da Faculdade de
Educação Física da Universidade
Estadual de Campinas para obtenção do
título de Mestre em Educação Física.

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Cristina Franco Amaral

Campinas
2008

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA FEF - UNICAMP

C455n

Costa, Eduardo Tadeu.

Na rede, pelo lado de fora? Gestão matricial e políticas públicas de lazer na cidade de Santo André / Eduardo Tadeu Costa. - Campinas, SP: [s.n], 2008.

Orientador: Silvia Cristina Franco Amaral.

Dissertação (mestrado) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas.

1. Políticas públicas. 2. Organização matricial. 3. Lazer. I. Amaral, Silvia Cristina Franco. II. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física. III. Título.

(asm/fef)

Título em inglês: Net - Offside? Matrix management and public policies of leisure in the Santo Andre's city.

Palavras-chaves em inglês (Keywords): Public policy; Matrix support; Leisure.

Área de Concentração: Educação Física e Sociedade.

Titulação: Mestrado em Educação Física.

Banca Examinadora: Silvia Cristina Franco Amaral. Yara Maria de Carvalho. Antonio Carlos Bramante. Jeroen Johannes Klink. Lino Castellani Filho.

Data da defesa: 26/06/2008.

EDUARDO TADEU COSTA

NA REDE, PELO LADO DE FORA?
Gestão matricial e políticas públicas de
lazer na cidade de Santo André.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado defendida por Eduardo Tadeu Costa e aprovada pela Comissão julgadora em: 26/06/2008.


Silvia Cristina Franco Amaral
Orientadora

Campinas
2008

COMISSÃO JULGADORA

Profa. Dra. Silvia Cristina Franco Amaral
Orientadora

Profa Dra Yara Maria de Carvalho
Titular



Prof. Dr. Antonio Carlos Bramante
Titular

Dedicatória

Dedico este trabalho àqueles parceiros da administração pública que, acreditando na alegria e na força da organização coletiva, jogam pela construção de relações sociais mais justas.

Agradecimentos

A Silvia, pela orientação, por acreditar num estudante com mais de 40 anos de idade e por entender a necessidade de 27 meses para a conclusão deste trabalho.

A Acylino, Lucinéia e Paulo Henrique, pelo estável apoio e por compreenderem a importância do tempo empenhado neste projeto.

A Gladson, Luís Otávio, Marcellino e Prado, pela formação acadêmica inicial.

A Bete, Bigas, Claudia Virgínia, Izabel, Madá, Miriam, Ricardo e Ronaldo, pela convivência e formação matricial.

A Bramante, Gustavo, Jeroen, Lino e Yara, membros da banca, pelas contribuições valiosas no decorrer desse processo.

A Priscila e Warschauer, pelos ouvidos e dicas.

A Jenny, Lucas, Majoí, Mildred e Placido, por todo amor e carinho.

Bola na trave não altera o placar
Bola na área sem ninguém pra cabecear
Bola na rede pra fazer um gol...

(Samuel Rosa e Nando Reis)

COSTA, Eduardo Tadeu. **Na rede, pelo lado de fora?** Gestão matricial e políticas públicas de lazer na cidade de Santo André. 133f. Dissertação (Mestrado em Educação Física)- Faculdade de Educação Física. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

RESUMO

O estudo das políticas de lazer é analisado neste trabalho tendo a gestão pública como enfoque. Busca uma melhor compreensão sobre a forma como o Estado se organiza para dar materialidade a suas políticas no âmbito municipal e o grau de articulação entre os diferentes setores que as compõem. A gestão pública contemporânea se depara, cada vez mais, com temas complexos que não encontram seu equacionamento nos limites das organizações especializadas. O lazer, a nosso ver, configura-se como um desses temas, dada sua conotação multidisciplinar e intersetorial. Considerando os limites da estrutura fragmentada e especializada do Estado Burocrático e partindo da idéia de ação em rede, que visa à integração de esforços orientada para a obtenção de resultados prioritários de governo, nossa intenção é investigar como se dá o tratamento desse tema numa situação concreta. Este estudo objetiva a análise da estratégia de gestão das políticas públicas na prefeitura de Santo André, no período 2005-2008, e centra sua atenção na implementação dos Projetos Matriciais que apresentam de forma direta relação com o lazer: Revitalização do Parque Central, Revitalização do Parque Pedroso e CESAS: Centros Educacionais Santo André. Compreendendo que as ações prioritárias nesse governo ensejam a matricialidade como orientadora dos trabalhos e considerando esta, sobretudo em sua perspectiva intragovernamental, nossa análise se restringe a esses três projetos apresentando respostas às seguintes questões: Como se desenvolve a atuação matricial nas políticas públicas de lazer prioritárias na cidade de Santo André? Quais os diferentes arranjos observados nas relações entre os parceiros presentes no desenvolvimento destas políticas? Quais limites e possibilidades apresentam-se à formulação e implementação de ações matriciais desta prefeitura no campo do lazer? Configurado como um estudo de natureza qualitativa, os métodos utilizados na construção da pesquisa apresentam-se dentro da perspectiva descritivo-exploratória, utilizando os seguintes instrumentos para coleta de dados: análise documental, observação sistemática e entrevistas. A análise desses dados sugere a adoção da matricialidade vinculada à recessão e ao processo de articulação regional observada no ABC a partir dos anos 90; apresenta o planejamento estratégico situacional, a criação de salas de situação e equipes técnicas, e a formação da rede de moderadores como principais ferramentas para a sistematização das ações matriciais; demonstra que muitos dos problemas enfrentados decorrem do maior tempo necessário para o desenvolvimento desta modalidade de gestão, da presença de gestores com perfis centralizadores, de disputas internas entre agentes partidários e dos desequilíbrios estruturais nas condições de recursos entre os setores incidindo sobre as tomadas de decisão; revela como principais avanços a otimização de recursos, o aperfeiçoamento das ações por meio da convergência de diferentes visões e do fazer coletivo daí advindo, e o processo de aprendizagem implícito nestes procedimentos; destaca a interação entre interesses específicos dos agentes governamentais e não governamentais e as suas influências nos resultados obtidos; e indica a necessidade da compreensão do lazer como uma agenda de governo, visando à melhor articulação dessas políticas e conferindo densidade institucional ao tema naquele município.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Organização Matricial; Lazer.

COSTA, Eduardo Tadeu. Net - offside? Matrix management and public policies of leisure in the Santo André's city.133f. Dissertação (Mestrado em Educação Física)-Faculdade de Educação Física. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

ABSTRACT

This paper analyses the policies for leisure focusing on its public management while trying to understand how the government and the different sectors involved manage that on a municipal basis. The main aim is to analyse the strategies used on managing public policies in Santo André from 2005 to 2008 and focuses on the implementation of Matrix Projects directly related to leisure: the Revitalization of Parque Central, the Revitalization of Parque Pedroso and the CESAS: Educational Centres in Santo André. This analysis tries to answer the following questions: How does matrix action in public policies of leisure develop in the town of Santo André? What is the relationship between partners present in the development of these policies? What are the different possibilities in the implementation of matrix actions in the field of leisure in the referred town? As the nature of this study is qualitative, the collection of data comes from documents, systematic observation and interviews. The analysis of the collected data suggests the adoption of matrix support, presents the strategic planning, shows that most of the problems derive from the lack of attention and personnel dedicated to this sort of management and finally shows the need for a better understanding of leisure as part of a governmental agenda aiming at better policy implementation at the previously mentioned town.

Keywords: Public Policy; Matrix Support; Leisure

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAPC	Associação dos Amigos do Parque Central
ABC	Região que agrega os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CESAs	Centros Educacionais de Santo André
CGU	Controladoria Geral da União
CPE	Coordenadoria de Projetos Especiais
CRAISA	Companhia Regional de Abastecimento integrado de Santo André
DGA	Departamento de Gestão Ambiental
DPAV	Departamento de Parques e Áreas Verdes
EMEIEF	Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental
EMHAP	Empresa Municipal de Habitação Popular
EPT	Empresa Pública de Transporte e Trânsito
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FEF	Faculdade de Educação Física
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IGC	Instituto de Cartografia e Estatística do Estado de São Paulo

IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
OP	Orçamento Participativo
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSA	Prefeitura de Santo André
SAM	Secretaria de Administração e Modernização
SCEL	Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer
SDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEFP	Secretaria de Educação e Formação Profissional
SEMASA	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SG	Secretaria de Governo
SIOP	Sistema Integrado de Operações
SIS	Secretaria de Inclusão Social
SMAVL	Sistema Municipal de Áreas Verdes e Lazer
SOPP	Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo
SOSP	Secretaria de Obras e Serviços Municipais
SS	Secretaria de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
US	Unidade de Saúde

SUMÁRIO

RESUMO	07
ABSTRACT	08
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	09
1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Metodologia de pesquisa	16
1.2 Lazer: evidências da multidisciplinaridade e da intersectorialidade	19
2 O ESTADO EM AÇÃO: CARACTERÍSTICAS CRÍTICAS	29
2.1 Aparato social no Brasil: características originais	31
2.2 Vícios na máquina administrativa: velhos e novos incrementos	36
2.3 As agendas da reforma do Estado: tensões e disputas em cena	45
3 MATRICIALIDADE: QUESTÃO ATUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	57
3.1 O papel dos municípios: unidade básica de acumulação social	58
3.2 Governo matricial: inovação em gestão pública	65
4 A REDE DE ATUAÇÃO MATRICIAL EM SANTO ANDRÉ: GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LAZER	73
4.1 Cenário de pesquisa: a opção pela matricialidade	75
4.2 A atuação em rede: ferramentas, arranjos, obstáculos e avanços	89
4.3 Lazer e matricialidade: interações	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
6 REFERÊNCIAS	125

1 INTRODUÇÃO.

O estudo das políticas de lazer que empreendemos aqui detém seu olhar na análise da gestão pública. Focados assim, suscitamos relevo à observação de estratégias utilizadas para dar materialidade a essas políticas no âmbito municipal e o grau de articulação entre os diferentes setores que as compõem. Esta busca, por uma melhor compreensão sobre a forma como o Estado se organiza para gerir políticas públicas de lazer, ganha motivação em uma recorrente inquietação adquirida no cotidiano da administração pública.

Essa inquietação diz respeito ao entendimento amplo sobre as dimensões do lazer e a responsabilidade delegada em pedaços a setores componentes do poder público local, na tentativa de exercer todos os domínios desta manifestação. Remete assim à organização político-administrativa presente no Estado brasileiro que, estruturado de maneira fragmentada, gera, por sua vez, políticas desagregadas. Essa dissociada ação do poder público local, na tentativa de garantir o acesso a este direito, apresenta-nos invariavelmente resultados pulverizados que minimizam o alcance dessas políticas bem como pode relativizar seu conceito, restringindo sua percepção a apenas uma de suas dimensões como, por exemplo, se observa no processo de “esportivização” do lazer.

A gestão pública contemporânea se depara, cada vez mais, com temas complexos que não encontram seu equacionamento nos limites das organizações especializadas. O lazer, a nosso ver, configura-se como um desses temas, dada sua conotação multidisciplinar e intersetorial. Considerando os limites da estrutura fragmentada e burocrática do aparato governamental, discutidas à frente como características críticas do Estado em ação, e partindo da idéia de ação em rede, que visa à integração de esforços e recursos, por meio do estabelecimento de arranjos, orientados para a obtenção de resultados prioritários de governo, nossa intenção é investigar aqui como se dá o tratamento dessa questão numa situação concreta.

Este trabalho objetiva a análise da estratégia de gestão das políticas públicas na prefeitura de Santo André que, denominada ali por matricialidade, implica a atuação conjunta de diferentes setores para o desenvolvimento de ações em rede. Essa articulação de setores apresenta nesta cidade duas facetas: Projetos Matriciais e Interfaces. A primeira diz respeito à consecução

de projetos de grande porte e a segunda ao trabalho cotidiano que exige a integração de ações entre as áreas. Sem desconsiderar a complementaridade entre essas facetas, este estudo centrará sua atenção na implementação de Projetos Matriciais.

Percebe-se que, em Santo André nos últimos dez anos, a matricialidade, como forma de gerir as políticas públicas municipais, é fruto de coesão política e firmeza de propósitos apresentando-se como processo em constante construção. A retórica matricial parece estar muito desenvolvida na administração pública desta cidade, motivando e aperfeiçoando certamente a integração entre as áreas, contudo também é perceptível a firme presença de características críticas peculiares à ação do Estado que podem macular a configuração de uma nova dinâmica para o aparato governamental.

A partir desse panorama formulou-se o questionamento inicial “Na rede, pelo lado de fora?”. Seja como articulação setorial proveniente de decisão de governo ou como orientadora dos procedimentos de gestão, a ação em rede nos parece fato em Santo André. Aguça-nos aqui melhor compreender como se processa essa estratégia, como se organizam seus diferentes arranjos¹ e quais os limites e avanços que apresenta ao desenvolvimento de políticas públicas de lazer neste município. Tratando de lazer, emprestamos expressões afeitas ao futebol: bola na rede é gol! Na rede pelo lado de fora é quase... Diante das incertezas sobre as possíveis respostas a esta questão - se esta ação em rede é bem-sucedida ou não, se é bola dentro ou fora da rede - é que pretendemos verificar as possibilidades abertas ao desenvolvimento público do lazer na perspectiva da matricialidade.

Embora com todas as dificuldades presentes, a mudança do atual modelo de gestão do Estado Brasileiro só será possível a partir do surgimento de novas iniciativas e experiências. Recentes e inovadoras que são, a análise destas práticas se configuram a nosso ver como um promissor campo de pesquisa.

Levando em conta um universo de 39 ações² escolhidas como prioritárias para a gestão 2005-2008, o governo de Santo André, a partir de seu balanço/ 2005 e planejamento/2006,

¹ O termo arranjo é usado aqui para denominar os acordos operacionais definidos entre os diferentes setores de governo visando ao alcance de resultados.

² Consolidação do Eixo Tamanduatehy, Bilhete Único, Tratamento de Esgoto, Parque Central, Parque do Pedroso, CESAS, Redes de Água e Esgoto no Jd. Irene II, Urbanização Jardins Irenes, Urbanização Santa Cristina, Urbanização Sacadura, Urbanização Tamarutaca, Urbanização Maurício Medeiros, Urbanização Capuava, Urbanização Espírito Santo I, Urbanização Jardim Cristiane, Urbanização Espírito Santo II, Urbanização Haras,

definiu as 10 ações a seguir como a prioridade das prioridades: Universidade ABC, Complexo Cassaquera, Bilhete Único, Revitalização do Parque Central, Sabina: Escola Parque do Conhecimento, Revitalização do Parque do Pedroso, Programa Santo André Mais Igual, Hospital da Mulher, Estação Ferroviária de Santo André e CESAS: Centros Educacionais Santo André.

Escolhemos entre elas três que, configuradas como projetos matriciais, apresentam de forma direta relação com o lazer público neste município: Revitalização do Parque Central, Revitalização do Parque do Pedroso e CESAS: Centros Educacionais Santo André. Compreendendo que as ações prioritárias neste governo ensejam a matricialidade como orientadora dos trabalhos e considerando esta apenas em sua perspectiva intragovernamental, nossa análise ficará restrita a essas três ações buscando respostas às seguintes questões:

Como se desenvolve a atuação matricial nas três ações prioritárias, relacionadas ao lazer, na cidade de Santo André?

Quais os diferentes arranjos observados nas relações entre os parceiros presentes no desenvolvimento dessas ações?

Quais limites e possibilidades apresentam-se à formulação e implementação de ações matriciais desta prefeitura nas políticas de lazer?

1.1 Metodologia de Pesquisa.

Este trabalho configura-se como um estudo que traz consigo, segundo Minayo (1997), valores subjetivos, dentro do universo de significados das ações e relações humanas, em que os fenômenos não podem ser reduzidos a equações, médias e estatísticas. Os métodos utilizados na construção da pesquisa apresentam-se dentro da perspectiva descritivo-exploratória, por buscar informações a respeito de campos ainda pouco explorados.

Considerando que, para a consecução das três ações de lazer em análise, reúnem-se, para estas implementações matriciais, representantes de diferentes órgãos municipais - Secretaria de Governo (SG), Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo (SOPP), Secretaria de Educação e Formação Profissional (SEFP), Secretaria de Saúde (SS), Secretaria de Obras e Serviços Municipais (SOSP), Secretaria de Inclusão Social (SIS), Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer (SCEL), Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH) e o Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA), escolhemos inicialmente como componentes de nossa amostragem de pesquisa os interlocutores desses setores, gestores da matricialidade nas ações foco de nosso estudo e vinculados assim de maneira significativa ao problema a ser investigado.

Para Triviños (1987), o pesquisador que considera a participação do sujeito como um dos elementos de seu fazer científico apóia-se em técnicas e métodos que reúnem características *sui generis*, que ressaltam sua implicação e da pessoa que fornece as informações. Segundo esse autor, “é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social” (TRIVIÑOS, 1987, p.138). Deste modo, para abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco estudado, optamos pela triangulação na coleta de dados que, após formalizada a autorização da pesquisa pela municipalidade em questão, adotou os seguintes procedimentos metodológicos:

Análise documental: foi realizado o levantamento e o exame dos registros originais e relatórios disponíveis sobre as ações investigadas. Como ponto de partida para a construção do estudo dessas ações matriciais, tomamos emprestado do Roteiro para análise

qualitativa da integração/ fragmentação proposto por Martins (2005)³ as categorias Estratégia, Estrutura e Processos. Em relação à Estratégia, levamos em conta o Plano e o Sistema de Planejamento. Há um projeto de governo expresso claramente sobre a forma de um plano? Há um sistema de planejamento que estabelece objetivos, meios de alcance e mecanismos de monitoramento e avaliação? Sobre a Estrutura, foi considerado o Desenho Organizacional e a Coordenação. A macroestrutura está agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estão claras e sob a supervisão do prefeito? Os mecanismos de coordenação conseguem promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessária? No que diz respeito a Processos, foram abordadas as questões da Autonomia e do Consenso Operacional. Os processos pertinentes à gestão matricial perpassam diversos domínios setoriais, tornando-os interdependentes? Os procedimentos estão razoavelmente especificados nos “acordos operacionais”? Ressaltamos que as categorias acima foram consideradas pontos de partida, pois a este conjunto inicial apresentaram-se algumas modificações ao longo do estudo, “num processo dinâmico de confronto constante entre teoria e empiria, o que origina novas concepções e, conseqüentemente, novos focos de interesse”. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p.42).

Observação: a decisão sobre o grau de envolvimento do pesquisador na situação estudada estabeleceu-se na medida em que este participa dos acontecimentos, é um dos sujeitos, atuando há sete anos na cidade pesquisada como gestor na Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer. Outra decisão tomada perante as variações possíveis sobre os tipos de observação foi optar pelo que Lüdke e André (1986) chamam de “observador como participante”:

“é um papel em que a identidade do pesquisador e os objetivos do estudo são revelados ao grupo pesquisado desde o início. Nessa posição, o pesquisador pode ter acesso a uma gama variada de informações, até mesmo confidenciais, pedindo cooperação ao grupo. Contudo, terá em geral que aceitar o controle do grupo sobre o que será ou não tornado público pela pesquisa”. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p.29).

Entrevistas: foram convidados a participar de entrevistas nove interlocutores vinculados aos setores componentes, citados acima, dos projetos matriciais em análise. Formalizada a adesão dos interlocutores, considerados informantes-chave, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas a partir das seguintes questões: Em sua visão, quais os procedimentos adotados para a gestão matricial das ações na Prefeitura de Santo André? Quais

³ Excertos de Martins, Humberto. “Uma Teoria da Fragmentação de Políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de gestão pública”, Tese de Doutorado, Ebape-FGV, 2003.

limites se apresentam a este tipo de gestão? Quais os avanços alcançados com a adoção destes procedimentos? Qual a sua percepção sobre a relação entre Lazer, como política pública, e matricialidade?

A organização dos dados foi realizada buscando identificar tendências e padrões relevantes e a construção de um conjunto de categorias descritivas, considerando as categorias teóricas iniciais e os conceitos emergentes, apoiando-se nos seguintes procedimentos: a delimitação progressiva do foco do estudo; a formulação de questões analíticas; o aprofundamento da revisão de literatura; e o uso extensivo de comentários, observações e especulações ao longo da coleta. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). O resultado dessa organização precedeu a análise de dados que, mesmo estando presente em vários estágios da investigação, estabeleceu ao final da coleta as articulações entre os dados e os referenciais teóricos trabalhados, respondendo às questões de pesquisa com base em seus objetivos.

1.2 Lazer: evidências da multidisciplinaridade e da intersetorialidade.

O lazer, como questão social, tem se mostrado presente em debates relativos à cidadania, qualidade de vida, trabalho, meio ambiente, educação, saúde, inclusão social e demais demandas sociais. Definido como um direito social, pela Constituição de 1988, o lazer é parte integrante da vida cotidiana das pessoas e se configura, nessas últimas décadas, em assunto crescente em trabalhos científicos nas diversas áreas do conhecimento.

Em que pese sua vinculação constitucional ao esporte, fato que pode determinar certo reducionismo conceitual, o lazer possui um caráter multidisciplinar que necessita, seja como tema de pesquisas ou ainda como elemento para formulação de políticas, da contribuição de várias áreas de estudo bem como da participação de diferentes profissionais. Educadores físicos, arte-educadores, arquitetos, terapeutas ocupacionais, médicos, administradores de empresa e jornalistas são exemplos da variada formação observada naqueles que trabalham neste campo.

Este caráter abrangente do lazer também é verificado ao considerarmos as tipologias organizadas por diferentes autores (CAILLOIS, 1990; DUMAZEDIER, 1980; ELIAS, DUNNING, 1992) que, de modo operativo, retratam um cenário marcado pela diversidade, fundada no mimetismo, na competição, na vertigem, na aleatoriedade, e materializadas por práticas esportivas, vivências artísticas, oportunidades turísticas e diferentes atividades sociais.

José Magnani, considerando essa abrangência e interessado na pesquisa das práticas culturais no contexto urbano, ao estudar o lazer existente em bairros periféricos da região metropolitana de São Paulo, relata a composição de uma rede de atividades que estabelece relações entre os moradores deste “pedaço”, constituindo, segundo sua abordagem, valiosas pistas para o entendimento dos valores sociais contemporâneos e apontando a dimensão que esta manifestação pode alcançar.

A questão do tempo livre assumiu lugar privilegiado na atual agenda: o volume, alcance e sofisticação das inúmeras formas por meio das quais se utiliza aquela parcela de tempo liberado das obrigações socialmente determinadas fazem do lazer tema de reflexão sobre o próprio significado da sociedade contemporânea, sobre as possibilidades que abre e os impasses que acirra. (MAGNANI, 1998, p. 11).

Frederic Munné, inspirado inicialmente nestes impasses, ao analisar os estudos e investigações sobre o tempo livre e o ócio, realizados até o final dos anos setenta do século passado, por diferentes autores em diferentes países, traça um panorama vasto e heterogêneo relativo às concepções destas manifestações. Em que pesem suas diferenças internas, Munné sistematiza este considerável repertório bibliográfico internacional em duas grandes tendências que qualifica como concepção burguesa de ócio e concepção marxista de tempo livre, pressupondo ser o ócio, ou o tempo livre, um dos campos, naquela ocasião, mais afetados pelo enfrentamento entre capitalismo e socialismo. (MUNNÉ, 1999).

A concepção burguesa se distingue por três características inter-relacionadas que se reforçam mutuamente: subjetivismo, que concebe o ócio como um estado subjetivo de liberdade, expressivo da personalidade; individualismo, que considera ser o ócio pertencente à esfera do indivíduo, a uma esfera vital separada do coletivo; liberalismo, que destaca ser o ócio um assunto privado em que a sociedade não pode determinar seu emprego pessoal. Ao salientar que nesta concepção existe uma preferência clara pelo termo ócio em detrimento do termo tempo livre, observa uma tripla atitude como denominador comum da concepção burguesa: “subjetiva en lo psicológico, individualista em lo sociológico, y liberal em lo político”. (MUNNÉ, 1999, p.21).

Segundo Munné, o marxismo oferece uma visão pouco variada em soluções, mas muito coerente na crítica e no traçar dos problemas do tempo livre. Ao criticar o tempo livre na sociedade capitalista, por ser um tempo alienado e patológico, os diferentes “marxismos” compartilham vários aspectos centrais, configurando-se em uma interpretação objetiva, coletiva e planificadora desta manifestação. Constroem um modelo de como será o tempo livre comunista:

um tempo autenticamente livre, síntese dialética de trabalho e ócio, oposto ao tempo de trabalho mas não ao tempo de trabalho livre, que originará um novo marco histórico que afeta uma sociedade por vir, regida não pelo princípio socialista de “a cada um segundo seu trabalho” e sim pelo princípio comunista de “a cada um segundo suas necessidades”. Para alcançar esse marco é preciso um planejamento do tempo social, mais ou menos sólido segundo seus autores. (MUNNÉ, 1999, p.36, tradução livre feita pelo autor).

Salientando as contradições e as confrontações ideológicas, Munné entende que nossa conduta durante o tempo livre “parece ser más una expresión pura de la personalidad que de un actuar por necesidad u obligación”. (MUNNÉ, 1999, p.11). Segundo o autor, o tempo livre possui um indiscutível significado e valor psicológico, mas apresenta também sérios

problemas sociais que manifestam uma dimensão sociocultural e um sentido antropológico, fatores que explicam o crescente interesse que seu estudo desperta no campo das ciências sociais, desde as mais gerais como a sociologia e a psicologia social até as mais particulares como a economia e a pedagogia social. Para Munné, em todas elas se encara uma vaguidão conceitual que dificulta a análise de seus problemas. (MUNNÉ, 1999).

Partindo de uma lógica dialética, Fernando Mascarenhas reconhecendo o lazer-mercadoria como forma tendencial e dominante do lazer contemporâneo, também submete ao debate as relações entre ócio, tempo livre e lazer. Para este autor, ao olhar para o lazer não conseguimos deixar de ver nele o ócio refletido, mas consideradas as particularidades de um e de outro, pode-se afirmar que lazer e ócio são fenômenos distintos. (MASCARENHAS, 2006).

Ao ócio, no curso do desenvolvimento histórico, sobrepõem-se uma multiplicidade de práticas e valorações que consideram, entre outros, o modo de vida dos homens livres da pólis grega, orientados pela contemplação e reflexão de supremos valores; o ócio romano concebido como tempo de descanso do corpo e recreação do espírito; o ócio como ideal de nobreza na Idade Média, vinculado ao desinteresse e repulsa pelo trabalho; o ócio como vício, na Idade Moderna, condenado pelo puritanismo religioso; e o lazer ou o ócio burguês que, apresentando-se como uma estratégia de controle dos trabalhadores, difundindo o modo de vida burguês, assumindo pouco a pouco, a partir da Revolução Industrial, a forma mercadoria. (MASCARENHAS, 2006; MUNNÉ, 1999).

Inserido num quadro contraditório e dinâmico de transformação, não como um fenômeno que se desenvolve e se movimenta por si mesmo, mas em cada época como produto de determinadas condições, o ócio foi adquirindo novos e diferentes sentidos, conservando antigas significações e abandonando outras, até ter sua configuração radicalmente transformada, desdobrando-se no lazer. (MASCARENHAS, 2006, p. 93)

Para Mascarenhas, não é correto considerar o lazer como finalidade histórica do ócio, havendo entre ambos inúmeras bifurcações. “O lazer é a forma dominante de apropriação do tempo livre na contemporaneidade, expressão das determinações econômicas, políticas, sociais e culturais produzidas pelo capitalismo”. (MASCARENHAS, 2006, p. 95). Podemos assim considerar que o lazer não é uma manifestação que sempre existiu na história da humanidade, mantendo estreita relação com o impulso dado à urbanização das cidades em função das transformações provocadas na organização do trabalho.

Tendo a compreensão de trabalho como princípio central e fundante da vida humana, que antecede e torna possível práticas como o lazer, e a livre fruição de experiências lúdicas e estéticas, Mascarenhas vê no trabalho emancipado a base objetiva para, superadas as barreiras entre tempo de trabalho e tempo livre, a construção de uma sociedade inteiramente nova que, por meio de um novo metabolismo social, efetive e resgate princípios éticos como a democracia, a liberdade e a autoconsciência. Deste modo, a luta pelo direito ao tempo livre, que é o que representa a luta pela redução da jornada de trabalho, quando descolada do direito ao trabalho, pode constituir-se em pauta ilusória. (MASCARENHAS, 2006).

Norbert Elias e Eric Dunning, partindo da sociologia configuracional, baseada nas interdependências entre pessoas e grupos e no reconhecimento do caráter polimorfo e multifacetado do poder, busca superar o domínio das avaliações dicotômicas e dualistas, que no lazer referem-se à relação trabalho-lazer. Segundo esses autores, o predomínio de uma abordagem do lazer centrada no trabalho pode desprezar as emoções e a excitação criadas no primeiro, pois no lazer verifica-se a produção de uma tensão agradável, que, considerada como um denominador comum de todos os seus fatos, não pode ser devidamente compreendida por meio de uma abordagem sociológica que ignore as suas dimensões psicológicas e fisiológicas. (ELIAS; DUNNING, 1992).

Menos pelo contraponto, essa ponderação de Elias e Dunning nos leva a refletir sobre, independentemente da vertente considerada, ser o estudo do lazer um dos numerosos casos nos quais não se pode tratar separadamente a relação entre os diversos ramos do conhecimento. Faz-se necessária uma análise múltipla dos níveis; é preciso considerar, pelo menos em traços gerais, como que nos estudos do lazer estes ramos se relacionam. (ELIAS; DUNNING, 1992).

Sobre a relação do lazer com os diversos ramos do conhecimento, vale destacar o entendimento de Amaral e Costa (2008) sobre a questão. Para estes “é possível entendê-lo como uma prática multifacetada, ou seja, que dialoga com vários ramos do conhecimento humano para determinar-se enquanto construto histórico”. (AMARAL; COSTA, 2008, p.3). Considerando que os estudos do lazer têm recebido contribuições de diferentes disciplinas, num caminho interdisciplinar e multiprofissional, e que as intervenções nessa área constituem-se pelo entrecruzamento de diversas práticas, esses autores pensam ser necessário entender o lazer como processo, onde se observa três elementos: o lazer em si, uma ação com um objetivo; o(s)

objeto(s) sobre os quais o lazer se materializa e; os meios que facilitam o processo. (AMARAL; COSTA, 2008).

Uma experiência individual ou construída coletivamente, a ocorrência de suas variadas possibilidades de conteúdos e as condições e oportunidades de acesso a eles, os diferentes valores que dão suporte às suas práticas bem como aqueles que emergem delas, a sua apropriação como mercadoria ou ainda como instrumento de mobilização, participação e cidadania, tomadas de uma maneira geral, todas estas situações, entre outras, implicam constituir-se o lazer em um campo plural e heterogêneo do ponto de vista do conhecimento.

Diante das bifurcações e tonalidades apontadas até aqui e em função de nossa escolha por analisar a intervenção do lazer pelas políticas públicas, tomamos como referência neste trabalho o conceito do Ministério do Esporte que compreende esta manifestação como:

uma prática social contemporânea resultante das tensões entre capital e trabalho, que se materializa como um tempo e espaço de vivências lúdicas, lugar de organização da cultura, perpassado por relações de hegemonia. (BRASIL, 2005. p.22)

Mesmo definida nossa compreensão do lazer baseados em um órgão do executivo nacional, verificada sua presença vigorosa como questão de pesquisa e firmado constitucionalmente como direito social, vale salientar que este, segundo nossa observação, recebe tratamento secundário no universo das políticas públicas locais e mobiliza pequenas parcelas da população visando sua conquista. Esta situação parece não ser privilégio da sociedade atual. Marilena Chauí comentando O Direito à Preguiça, panfleto revolucionário que faz a denúncia do trabalho alienado e a crítica do trabalho assalariado, escrito em 1880 por Paul Lafargue, divide indignação com o autor ao questionar os motivos que levaram o proletariado a se deixar dominar pelo que chamavam de religião do trabalho.

A sociedade burguesa condena o proletariado à abstinência de todos os bens e prazeres e condena a burguesia ao superconsumo do que é produzido em quantidades cada vez maiores, tanto pela introdução das máquinas como pelo aumento da jornada de trabalho. Assim, o proletariado é um superprodutor faminto e miserável, doente, vivendo em condições que nem mesmo animais aceitariam, enquanto o burguês é o não-produtor superconsumidor, ocioso e farto, rodeado de uma “classe doméstica” cada vez mais numerosa, dedicada à satisfação de seus gostos e prazeres dispendiosos e fúteis. (CHAUÍ, 1999, p. 42).

As necessidades imediatas que se apresentam hoje à considerável parcela da população brasileira, com dificuldades em muitos casos de acesso inclusive à própria sobrevivência, podem justificar o interesse observado em reivindicar o direito ao lazer. A reprovação à preguiça, o pequeno grau de mobilização e a gravidade de alguns problemas circunvizinhos a esta questão podem contribuir também para formatar a maneira como o poder público hierarquiza suas prioridades neste setor.

A escolha de uma dada política diz respeito necessariamente à concepção da relação Estado/ Sociedade presente, em que toda política pública, como forma de intervenção na realidade, é condicionada por interesses e expectativas sociais, sendo seu processo decisório caracterizado por barganhas, pressões e contrapressões. Sobre esta questão, Meily Linhales ao considerar o processo de evolução do Estado Moderno e responsabilizá-lo, a partir da emergência dos direitos sociais como parte integrante da cidadania, pelo desenvolvimento de políticas setoriais capazes de garantir, a todos, o direito de participar da herança social, afirma que:

O conteúdo de uma política social, bem como as possibilidades para sua implementação, guarda estreita relação com a natureza do Estado que, em outros termos, significa a forma como se processam os arranjos políticos que lhe dão sustentação. Estes, por sua vez, interferem na seleção de prioridades para a alocação dos recursos públicos, que são extraídos da população e que a ela deveriam retornar, redistributivamente, na forma de programas e serviços públicos. (LINHALES, 1998, p. 72).

Ao tratarmos de políticas públicas, de uma maneira mais abrangente, precisamos levar em conta as estruturas de poder e dominação existentes bem como os conflitos que permeiam todo o tecido social e têm no Estado seu ponto de encontro. Este trabalho, tendo esse plano abrangente como cenário, faz sua mira na materialidade da intervenção do Estado, apoiando-se em Janete Azevedo para o seguinte recorte das Políticas Públicas

Em um plano mais concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente. (AZEVEDO, 2001, p.5)

O lazer, como ação governamental, tem sido conduzido historicamente por órgãos com pouca autonomia administrativa, estando via de regra subordinado a departamentos de Esportes, Cultura, Turismo ou Desenvolvimento Econômico, por exemplo. Suas atividades são, muitas das vezes, restritas a práticas pontuais e desarticuladas do conjunto da ação do

governo, o que também não significa ser este um privilégio apenas seu. Seus recursos são geralmente os menores do órgão ao qual ele responde.

Ao discutir políticas públicas de lazer tendo como foco, por exemplo, o seu financiamento, é comum perceber por parte de seus gestores um entendimento limitado das manifestações de lazer, restringindo esta análise, muitas vezes, aos gastos apenas com ações relacionadas ao desenvolvimento de atividades de artes ou esportes. As políticas públicas de lazer compreendem o desenvolvimento desses interesses, mas, considerada sua amplitude e diversidade, extrapolam esta fronteira.

No início da década de 80, Renato Requixa ao discutir diretrizes para uma Política Nacional de Lazer nos aponta que:

Para o estabelecimento de uma política de lazer, devemos considerar três ordens de diretrizes, igualmente válidas para a criação de equipamentos, seja pela iniciativa particular ou pelo poder público; para a reordenação do tempo de trabalho, a fim de que favoreça o alargamento do tempo livre dos indivíduos; e finalmente, para a animação sócio-cultural (REQUIXA, 1980, p. 61).

Em que pesem os quase 30 anos passados, as afirmações de Requixa, em termos estratégicos, continuam presentes ao tratarmos de políticas públicas de lazer, pois sugerem a análise da situação da cidade brasileira, a ordenação dos espaços de lazer, a ampliação do tempo disponível para lazer por meio da diminuição da jornada ou de novas disposições no horário tradicional de trabalho, a democratização de seu acesso, a diversificação de atividades e a formação de quadros especializados e voluntários.

Deste modo, entendemos que, ao se analisar a implementação de uma política pública de lazer, deva ser considerada a articulação entre as suas variadas ações componentes. Como exemplos destas ações componentes, citamos os programas de educação não escolar, de promoção à saúde e de animação sociocultural, mas também, entre outros, os serviços de manutenção e segurança dos parques, praças e demais equipamentos existentes, a construção de novos equipamentos, o embelezamento da cidade, a reordenação do solo urbano, a formação de quadros e a consolidação e manutenção de estrutura turística.

Tendo a questão do orçamento público para o lazer como uma das preocupações, realizou-se em 2004 a 1ª fase da pesquisa “A Construção de Elementos Metodológicos para Implementação de Ações Transversais nas Políticas Públicas de Lazer em

Âmbito Municipal”, coordenada pelo Prof. Antonio Carlos Bramante, da Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas, e desenvolvida no programa em políticas públicas da FAPESP. Finalizado em agosto deste mesmo ano, o relatório final da 1ª fase demonstra que, no município de Santo André/ SP em 2003, foram gastos 10,25% dos recursos da Prefeitura, direta ou indiretamente, com políticas de lazer (BRAMANTE et al., 2004, p. 57).

Esse dado, ainda que construído de modo estimado e provisório, nos mostra que os recursos financeiros administrados em políticas de lazer podem ser bem maiores do que algumas das suposições mais otimistas. Por sua vez, a observação de que a simples soma de investimentos nas políticas de lazer, realizados por diferentes setores, alcançou em Santo André um total superior a 10%, traz em seu bojo uma preocupação de outra ordem: a desarticulação entre as diferentes políticas setoriais que compõem esse índice. Ladislau Dowbor corrobora com esta preocupação ao afirmar que “a área social precisa hoje muito mais de uma reformulação político-administrativa do que propriamente de mais dinheiro”. (DOWBOR, 2002, p.45).

Em qualquer instância de governo, ao se criar um setor, departamento ou secretaria responsável pelo lazer, percebe-se logo que essa ação não é suficiente para ocupar todos os domínios de sua responsabilidade. A organização político-administrativa presente no Estado brasileiro e os limites postos para o desenvolvimento de ações intersetoriais, necessárias na qualificação das políticas de lazer, diminuem consideravelmente o potencial de alcance de uma possível percentagem razoável de investimentos. Supõe-se que a interação entre as políticas evite duplicação e desencontro de ações e deste modo promova um melhor uso dos recursos públicos envolvidos. Mais do que a insuficiência de recursos financeiros, neste momento, a falta de articulação entre as diferentes áreas se coloca como uma dificuldade a ser superada.

Numa perspectiva de política pública de lazer, como processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública com objetivos comuns neste campo, assiste-se com frequência a elaborações e implementações apartadas, fragmentadas entre os vários setores de governo provedores desta política, bem como realizações desconexas entre discurso e ação. Verificam-se departamentos organizados para zelar pela manutenção dos vários equipamentos de lazer, outros preparados para mantê-los seguros e ainda aqueles para dinamizar sua programação sociocultural. No entanto, perde-se de vista a organização de uma política de lazer como uma agenda. Ainda que separadamente esses setores apresentem efetividade em suas

ações, a soma destas atuações invariavelmente demonstra diferentes graus de precariedade e contradição.

Vale ressaltar que esta falta de cuidado para com os órgãos responsáveis por essa ação governamental implica, dado seu caráter multidisciplinar, minimizar também o potencial de atuação das demais áreas sociais, em função do comprometimento de determinadas políticas pela inexistência de serviços complementares de outro setor. Ao caracterizar a organização do Estado Brasileiro para o desenvolvimento de políticas públicas, até o início dos anos 80, Marta Farah destaca o caráter setorial como um de seus componentes:

Ao longo do processo de constituição da estrutura de provisão de serviços públicos no país, sobretudo a partir dos anos 60, ocorreu a discriminação progressiva de estruturas especializadas em cada área de atuação governamental - educação, saúde, habitação, transportes, etc. Se, por um lado, a constituição destas estruturas resultou do reconhecimento da crescente complexidade da problemática social no país, a exigir respostas que considerassem a singularidade dos desafios de cada uma das áreas sociais, de outro, esta especialização acabou se traduzindo em autonomia, cada política social e cada setor de serviço público sendo concebidos de forma independente dos demais, sem uma articulação entre as ações das diferentes áreas. (FARAH, 2000, p.7)

Esta articulação entre as diferentes áreas é bastante dificultada por este caráter setorial na medida em que o modelo de gestão de grande parte dos municípios reforça a fragmentação das políticas, apresentando um formato piramidal, verticalmente hierarquizado, em que subdivisões aguardam as decisões que são tomadas no cume, longe dos servidores e da população. A importância das questões de gestão, seja no lazer ou em qualquer outra área abordada, parece-nos não incidir prioritariamente nem nos meios técnicos e científicos e nem mesmo nos recursos financeiros e humanos, fazendo falta ao mundo atual a capacidade de combiná-los e orientá-los para assegurar o pleno desenvolvimento individual e coletivo.

Feitas essas considerações, o lazer parece inscrever-se, dada sua heterogeneidade e abrangência conceitual, na ordem multidisciplinar como domínio do conhecimento, e dada a necessidade de articulação de suas áreas de abrangência, na ordem intersetorial como matéria de intervenção do Estado.

Antes de determos nossa atenção a respeito do procedimento intersetorial que o lazer e outros temas complexos requerem ao serem considerados como assunto de intervenção do Estado, trataremos de analisar as características críticas presentes no aparato estatal que afetam diretamente o desenvolvimento destas diferentes políticas sociais.

2 O ESTADO EM AÇÃO: CARACTERÍSTICAS CRÍTICAS.

No dia 1º de fevereiro de 2007, tomavam posse na Câmara Federal, para o início de um mandato de 4 anos, os novos deputados federais eleitos para a 53ª legislatura, prometendo por meio de juramento solene⁴ promover o bem geral do povo brasileiro. No Senado Federal, 27 novos senadores também foram empossados, nesta mesma data, com vistas a um mandato de 8 anos. Passadas cerca de 7 semanas, ou seja, 3,5% do exercício de um mandato previsto para 4 anos, uma pesquisa do Datafolha⁵ indicava que para 30% dos brasileiros estes deputados e senadores apresentavam um desempenho ruim ou péssimo. Outros 46 % entendiam este desempenho como regular.

Tendo em conta o curtíssimo tempo de exercício da legislatura, o rigoroso julgamento, por parte da opinião pública, sobre a atividade parlamentar dos deputados e senadores recém-eleitos, desperta interesse e indagações sobre quais motivações teriam levado a uma avaliação consideravelmente negativa. Seriam os níveis de corrupção e violência observados no cotidiano? Talvez o fato de os entrevistados não se sentirem plenos cidadãos? Ou de serem cidadãos alienados? Ou ainda de serem influenciados pela onda que propõe a redução radical do Estado? Os poucos resultados sociais alcançados pelo capitalismo democrático seria o culpado? A irresponsabilidade dos eleitos? A nova configuração partidária na Câmara e no Senado? Ou ainda a cobertura da mídia em relação aos primeiros dias de trabalho no Congresso Nacional?

Longe de buscar asserção para essas indagações, relevante é notar que, no início do século 21, ao tratarmos de características críticas da política pública, uma disposição preponderante é a descrença da população dizendo respeito aos agentes políticos de uma maneira geral. A credibilidade do Estado está abalada. As suas funções exclusivas de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir, fomentar e executar políticas também sofrem, perante a opinião pública, deste desprestígio.

⁴ “Prometo manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”.

⁵ Para 30% dos brasileiros, os senadores e deputados federais que iniciaram uma nova Legislatura neste ano de 2007 demonstram um desempenho ruim ou péssimo até o momento, segundo pesquisa realizada pelo Datafolha nos dias 19 e 20 de março. 46% acham que eles estão se saindo de maneira regular em suas funções e 16% consideram o trabalho dos parlamentares ótimo ou bom. Foram ouvidos 5.700 brasileiros, em 236 municípios, e a margem de erro é de dois pontos percentuais, para mais ou para menos.

Considerado o senso gerado pela opinião pública, consultada pelo Datafolha no exemplo acima, o estudo das políticas públicas nos apresenta de início uma imagem pejorativa do Estado. Importa-nos ainda perceber que, ao ter por assunto o Estado no Brasil, diversos são os aspectos para a discussão a seu respeito: agentes políticos, instituições políticas, modelo de Estado, lutas pelo poder, participação cidadã e exclusão social, entre outras. A multiplicidade de sentidos que integram o conceito moderno de “política” apresenta-se também como dificuldade em sua análise.

Muller e Surel, ao tratarem do caráter polissêmico desse termo, indicam três acepções possíveis: a política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policy/policies*). *Polity* refere-se à esfera da política, distinta da sociedade civil, que corresponde à ordem política e ao sistema jurídico que lhe dá sustentação. *Politics* remete aos processos políticos entre os diferentes agentes na disputa eleitoral, na competição pela obtenção dos cargos políticos, no debate partidário, nas diversas formas de mobilização e, entre outros, na aliciação de eleitores. *Policies*, enfim, “designa o processo pelo qual são elaborados e implantados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos”(MULLER E SUREL, 2000, p.1).

Analisar de modo dissociado essas três dimensões ao se pesquisar a gestão matricial como opção de governo para a implementação de políticas municipais de lazer, em acordo ao que se pretende neste trabalho, seria incorrer num erro, possivelmente naquele no qual resida o grande obstáculo para uma maior compreensão deste objeto: a fragmentação. Desta maneira, mesmo atribuindo ênfase à dimensão da ação pública (*policies*) na consecução deste estudo, teremos na análise de seu conjunto, articuladas as acepções acima, o procedimento a ser adotado.

Para um melhor entendimento das características críticas presentes na ação do Estado, nossa proposta neste capítulo é averiguar inicialmente os processos que deram origem a elas, partindo de uma concepção de Estado, como campo de disputa ideológica, que interfere na forma como seu aparato se organiza para dar materialidade às suas políticas. Neste campo de disputa, considerado sobretudo a partir do processo de redemocratização do país, em que crise, reforma e contra-reforma no padrão de intervenção estatal ganham espaço na agenda política, as novas soluções iminentes revelam a matricialidade como uma das alternativas para o funcionamento do Estado e o alargamento da democracia.

2.1 Aparato social no Brasil: características originais.

A introdução de um Sistema de Proteção Social no Brasil remonta ao início da República mas, segundo Aureliano e Draibe, considerando o conjunto de transformações do Estado brasileiro à época, observadas nas exigências da reprodução da força de trabalho, na mobilização e demanda operária e nas necessidades de controle social dos trabalhadores, bem como nas formas de regulação social aí originadas, não é incorreto afirmar que a Revolução de 1930 é tomada como um marco que dá início à ação social do Estado. Levando-se em conta evidentemente as discordâncias em relação a essa visão, os autores apresentam diferenças nas interpretações sobre as origens deste Sistema de Proteção Social. Para eles,

a análise da emergência e expansão da política social tem, muitas vezes, padecido da linearidade de raciocínio, própria aos esquemas interpretativos de tipo funcionalista, seja na vertente pluralista, seja na marxista. No primeiro caso, enfatiza-se a política social como resultado das exigências do processo de modernização do Brasil, com seus conteúdos de industrialização, urbanização, transformação demográfica, etc. Para os marxistas, o desenvolvimento do capitalismo introduz um determinado padrão de divisão social do trabalho e provoca mecanismos garantidores da reprodução da força de trabalho, coerentes com as exigências do processo de acumulação. (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p.151)

Tomando a interpretação marxista como lente para a compreensão do desenvolvimento das políticas sociais, apoiamo-nos em Claus Offe e Volker Ronge que, sobre a análise marxista de Estado, constataam uma oposição entre duas perspectivas. Uma delas, parte do princípio da existência de uma relação instrumental entre a classe capitalista e o aparelho estatal, cabendo ao Estado, manipulado pelas classes dominantes, garantir a realização do interesse coletivo dos membros destas mesmas classes. A outra perspectiva, assinalada como visão alternativa, parte do pressuposto de que o Estado não favorece interesses específicos mas, em vez disso, protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital. Segundo esses autores,

o Estado nem está a serviço nem é 'instrumento' de uma classe contra a outra. Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes.(OFFE; RONGE, 1984, p.123).

Baseando-nos nesses autores para conformar nosso pano de fundo relativo à dimensão da política como polity, verificamos que o conceito de Estado capitalista refere-se a uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material, caracterizada especialmente por quatro determinações funcionais: a privatização da produção e o impedimento estrutural do poder público em organizar a produção material segundo seus próprios critérios políticos; o ingresso no orçamento estatal dos impostos, dependentes do volume de acumulação privada; a acumulação capitalista como ponto de referência aos agentes do poder estatal de modo a assegurar sua própria capacidade de funcionamento; a legitimação democrática que, por meio de eleições gerais, assegura de forma politicamente duradoura a delimitação da esfera privada e da esfera da liberdade econômica, de forma a defender essa esfera de liberdade de possíveis intrusões por parte do Estado.

Em relação à quarta determinação funcional, a legitimação democrática, vale destacar o pensamento de Atílio Boron sobre os traços e notas definitórias – eleições livres e periódicas, direitos e liberdades individuais – do que ele precisamente intitula de capitalismo democrático. No dizer deste autor, estes traços são, apesar de sua indubitável importância, formas políticas cujo funcionamento e eficácia específica não bastam para eclipsar, muito menos dissolver, a estrutura antidemocrática da sociedade capitalista. Segundo Boron, “a democracia como forma de organização do poder social no espaço público é inseparável da estrutura econômica sobre a qual esse poder repousa”. (BORON, 1999, p. 19).

Desta maneira, a compreensão da configuração do aparelho estatal no Brasil nos obriga à rigorosa observância da “política” do Estado capitalista que, como observam Offe e Ronge, pode ser definida como um conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente o acordo e a compatibilidade entre as quatro determinações estruturais do Estado apontadas por eles. Neste sentido, a política é o aspecto dinâmico da estrutura estatal, o que nos leva a crer que analisar a ação do Estado não consiste apenas em se analisar o Estado como aparelho político-administrativo.

Tratando da origem e formação da estrutura estatal, Aureliano e Draibe ao construírem uma periodização⁶ da montagem institucional do Sistema de Proteção Social no Brasil, tomam como base a seguinte concepção de Estado de Bem-Estar:

a de uma transformação nas relações entre o Estado e a economia, que se manifesta em modificações na própria estrutura do Estado e na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatalmente regulados, de educação, saúde, integração de renda, assistência social e habitação popular. Concretamente, trata-se de processos que se expressam na organização e produção de bens e serviços públicos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação (e incentivo) à produção de bens e serviços sociais privados. (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p.139)

Ao apresentar as características mais gerais do padrão do Estado de Bem-Estar, esses autores não o fazem sem sublinhar diferenças qualitativas importantes em cada etapa, visando assim conferir maior coerência à periodicidade proposta. Sobre a Introdução e a Expansão Fragmentada e Seletiva do sistema, precisam ser consideradas fundamentalmente as mudanças no plano do regime político e da forma do Estado, a operação precária de algumas áreas de intervenção social bem como a incorporação passo a passo de beneficiários ao sistema. Neste último caso, é possível verificar que o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida no nível da estrutura produtiva, constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de proteção social.

Para José Luís Fiori, o Estado desenvolvimentista cumpriu neste período papel decisivo no crescimento iniciado nos anos 30 e na industrialização acelerada a partir dos anos 50, por meio de uma política industrial estruturada e articulada aos capitais nacional e internacional. Segundo ele,

assiste-se nos anos 30, à formação de uma burocracia capaz de centralizar e administrar as regras e o controle das principais funções e variáveis macro-econômicas, tais como o câmbio, os juros, o crédito, os salários, etc... Formulam-se, igualmente, os primeiros planos para uma industrialização pesada e explicitam-se as preocupações com os problemas de infra-estrutura energética e de transportes. Cria-se, inclusive, as primeiras instâncias político-administrativas para o exercício de coordenação e planejamento setorial. Em síntese, nos anos 30 construiu-se o arcabouço institucional básico que permitiu ao estado brasileiro alavancar os passos seguintes na direção de nossa modernidade industrial. (FIORI, 1995, p.100)

⁶ A periodização do processo de montagem do *Welfare State* brasileiro proposta apresenta os seguintes cortes e características temporais: 1930-1943: Introdução; 1943-1964: Expansão Fragmentada e Seletiva; 1964-1977: Consolidação Institucional; 1977-1981: Expansão Massiva; 1981-1985: Reestruturação Conservadora (tentativas); 1985-....: Reestruturação Progressista (tentativas).

A natureza da produção legal em políticas - legislação previdenciária e trabalhista -, que transcorrem neste período, sobretudo aquelas efetivadas sob regime autoritário, parece referendar a tese das ações preventivas das elites e da busca de formas de legitimação delas via política social. De outra forma, Aureliano e Draibe nos chamam a atenção sobre o fato de as elites decisórias não operarem o aparelho do Estado livremente, ficando as mudanças, ou resistências a elas, dependentes das diversas formas de interações possíveis entre as elites políticas e a burocracia pública.

Esta visão sobre a implementação de políticas como resultado das interações entre diferentes interesses é discutida também por Pedro Silva e Marcos Melo ao tratarem do ciclo da política. Para eles este ciclo deve ser visto como um campo estratégico e é mais bem representado por redes complexas entre formuladores, implementadores, beneficiários e grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados. Utilizam a idéia de redes de implementação pois julgam serem as políticas públicas implementadas por redes de agentes públicos e, cada vez mais, por agentes não governamentais. Segundo esses autores, na implementação de políticas existe um padrão muito distinto da visão hierárquica do funcionamento da administração pública em que

prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambigüidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. (SILVA; MELO, 2000, p. 9).

Em relação à consolidação institucional e à reestruturação do sistema, ganham importância o quadro mais geral de ação social do Estado, incluindo a política habitacional, área tardia de intervenção, e a questão das tentativas de reestruturação do sistema de políticas sociais via diferentes concepções de agenda, seja ela conservadora ou progressista. O *Welfare State* no Brasil, por meio das inter-relações entre os grupos de interesse e o sistema político, adquire conotação corporativista, desde a sua introdução, característica marcante dos sistemas de base meritocrático-particularista. Para Draibe, este modelo de *Welfare* se fundamenta

na premissa de que cada um deve estar em condições de resolver suas próprias necessidades, em base a seu trabalho, a seu mérito, à performance profissional, à produtividade. A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo as ações do mercado. O sistema de Welfare, por importante que seja, é tão somente complementar às instituições econômicas. (DRAIBE, 1993, p. 14).

Embora se verifiquem tendências universalizantes introduzidas no sistema até a sua Consolidação Institucional – os casos do nível básico obrigatório e gratuito na educação e o atendimento de urgência a toda a população, via medicina previdenciária na saúde – não se confere ao sistema brasileiro de proteção social características do tipo institucional-redistributivo. Draibe concebe esse modelo

como elemento importante e constitutivo das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extra mercado”, os quais são garantidos a todos os cidadãos; estes são assim cobertos e protegidos segundo critérios os mais universalistas; respeitando mínimos historicamente definidos de necessidades e condições de vida, tal sistema tende a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda com aqueles típicos dos equipamentos públicos gratuitos para a prestação de serviços essenciais, especialmente os de saúde e educação. Internamente, em geral, contempla mecanismos redistributivos de renda e de recursos. (DRAIBE, 1993, p. 14).

Tal como foi montado até a sua Consolidação Institucional, não constituiu objetivo básico do Sistema de Proteção Social brasileiro a maior igualdade no sentido de uma redistribuição vertical da renda por meio das políticas sociais. Possui um dinamismo advindo da expansão econômica e, ao mesmo tempo, é bastante regressivo socialmente.

Sobre esse dinamismo, observado no período, Milton Santos confere força a esta análise ao afirmar que

o modelo econômico que conduziu ao chamado ‘milagre econômico’ vai buscar suas raízes nos mesmos postulados que levaram à supressão das liberdades civis... Trata-se, também, de um modelo político e social, tanto responsável pela eliminação do embrião de cidadania que então se desenvolvia, como pela opção de alargamento de uma nova classe média em detrimento da massa de pobres que o ‘milagre’ não apenas deixou de suprimir, como também aumentou. (SANTOS, 1998, p.13)

Para este autor, o modelo político e o modelo cívico foram instrumentais ao modelo econômico, fato responsável pelo progresso material obtido no Brasil nos últimos anos, mantendo como pobres milhões de brasileiros. Defende a idéia de um modelo cívico autônomo, ligado à recuperação da cidadania. “Numa democracia verdadeira, é o modelo econômico que se subordina ao modelo cívico. Devemos partir do cidadão para a economia e não da economia para o cidadão”. (SANTOS, 1998, p.5).

2.2 Vícios na máquina administrativa: velhos e novos incrementos.

O clima político institucional dos governos autoritários gerou um modelo organizacional no país, coerente com o modelo econômico conservador e socialmente excludente, que se destacou pela centralização de um complexo aparelho burocrático evidenciado, até o início dos anos 80, conforme Draibe, por características que se expressam pelos seguintes princípios de organização: centralização política e financeira; fragmentação institucional; exclusão da participação social e política da população; autofinanciamento; privatização dos serviços sociais e uso clientelístico da máquina do Estado. (DRAIBE, 1993).

O princípio do autofinanciamento do investimento social significou a criação de fundos específicos para cada setor, representando a submissão do gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada para a alocação de recursos. Esse princípio resultou em uma regra das políticas sociais nas quais os usuários devem pagar pelo que recebem.

O princípio da privatização dos serviços sociais é vinculado ao princípio anterior comportando diferentes aspectos, entre eles, a articulação estruturada entre o aparelho estatal e o setor privado em que o primeiro estabelece regras e transfere recursos e o segundo encarrega-se da produção de bens ou da distribuição de serviços. Essa privatização resultou, por exemplo, na diminuição relativa da participação do Estado nos setores de educação e saúde.

Sobre o uso clientelístico da máquina do Estado, talvez seja o princípio organizacional que mais fortemente tem marcado a dinâmica de funcionamento do poder público. Muito em função da por vezes plena ausência de controles públicos do Estado, relações privilegiadas entre personalidades, grupos ou cúpulas burocráticas e partidárias afetam a alocação de recursos e a distribuição de benefícios desde a emergência do sistema, ficando mais nítida esta característica crítica de funcionamento do aparelho estatal, com a abertura do sistema político pós-85. O comportamento clientelista tem sido resistente a diferentes tipos de governos constituindo para estes significativo recurso de poder.

Os princípios da centralização política e financeira, da fragmentação institucional e da exclusão da participação social e política da população, dada sua aproximação, importância e desdobramentos diante de uma gestão matricial, seja ela considerada como articulação intersetorial, intergovernamental ou entre diferentes atores, serão abordados de modo

a estabelecer o diálogo entre os pontos críticos observados até a década de 80 e outras dificuldades, indicadas por diferentes autores, tomando como base as duas últimas décadas.

A extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do Governo assume, naquele período, proporções sem precedentes que privam estados e municípios dos instrumentos apropriados de intervenção social, cabendo a estes, quando envolvidos em uma dada política, o papel de executores das formulações federais. Observa-se ainda a transferência de parte das responsabilidades sociais da administração direta para grandes complexos organizacionais, como o BNH, e para a administração indireta, empresas estatais, fundações e autarquias. Essa centralização ganha contornos ainda mais críticos se imaginarmos sua ocorrência associada aos desdobramentos de uma visão clássica de planejamento em políticas públicas, que o entende como a elaboração burocrática de planos e controles como chave primordial para o sucesso das políticas.

Ao tratar de planejamento em políticas públicas, Carlos Matus afirma que o planejamento tradicional tem como base uma teoria do controle de um sujeito sobre um sistema, abusando da predição e dos supostos únicos. Segundo ele,

O irrealismo do planejamento tradicional baseia-se em uma só coisa que contamina toda a sua teoria com uma grande falta de rigor: ignora que o outro existe, ignora os adversários, ignora a metáfora do jogo e ignora os atores sociais. É o planejamento de um só ator e de muitos agentes. Este suposto básico, que lhe subtrai toda a representatividade do mundo real, cria uma deficiência que consiste na sua completa incapacidade de lidar com a incerteza e as surpresas. (HUERTAS, 1996, p.47)⁷

Crítico do raciocínio determinista, Carlos Matus desenvolveu o PES – Planejamento Estratégico Situacional, definido por ele como um corpo teórico-metodológico-prático. No PES os atores, compreendidos como sujeitos coletivos, são partidos políticos, governantes ou dirigentes de organizações públicas, empresariais e sindicais ou “qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social”. (HUERTAS, 1996, p.23). Ao contrário do planejamento tradicional, que trabalha com setores, o PES trabalha com problemas públicos atuais e potenciais que fundamentam o planejamento reativo e o proativo, existindo boa consistência entre o plano global – que repousa no macrop problema – e os planos específicos por problemas. O plano baseia-se na explicação

⁷ Em entrevista a Franco Huertas, Matus refere-se à metáfora do jogo da seguinte maneira: “o ator que planeja, em um jogo, é apenas um jogador a mais, por mais poderoso que seja”. (HUERTAS, 1996, p.47).

situacional de cada problema e compõe-se de operações que atacam as causas – nós críticos – dos problemas. Para Matus, o conceito de setor é uma imposição analítica, mais apropriado à análise macroeconômica. Os atores do jogo social lidam com problemas, não com setores. Os problemas reais cruzam os setores. (HUERTAS, 1996).

Carlos Matus entende que para governar, a partir dos problemas gerados pela realidade, é necessária a articulação de três variáveis: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema. O projeto de governo refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator propõe-se realizar para alcançar seus objetivos. A governabilidade do sistema é uma relação entre o peso das variáveis que o ator controla e as que não controla no processo de governo e expressa o poder que um determinado ator tem para realizar seu projeto. A capacidade de governo se expressa na capacidade de direção, de gestão e de administração e controle, sendo o domínio de potentes técnicas de planejamento seu principal componente. Nesse chamado triângulo de governo separam-se, por um lado, sistemas reconhecidamente diferentes e, por outro lado, entrelaçam-se sistemas que interagem para formar um complexo processo de governo como unidade comum às três variáveis. (MATUS, 1996).

A centralização política e financeira no nível federal, como a discutida acima, configura-se, se considerado o triângulo de Matus, como uma variável de governabilidade no nível local que, associada a um sistema de planejamento tradicional que desconsidere as características da realidade à qual o plano deve ser aplicado, pode manter estreitas relações com a baixa capacidade de resposta do Estado aos problemas sociais.

Ao tratarem de questões que afetam significativamente a capacidade estatal para alcançar resultados de desenvolvimento, Caio Marini e Humberto Martins apontam a baixa implementação - já indicada aqui com o auxílio emprestado de Silva e Melo na questão do ciclo das políticas - como uma das duas principais categorias de problemas. Ressaltando a ênfase destinada à formulação e avaliação na gestão de políticas públicas, afirmam ser no processo de implementação no qual acontece a perda de controle, por causa da presença de estratégias e manobras de postergação, barganha e persuasão características do “jogo de implementação”. Ao afirmarem que estratégias governamentais falham mais por problemas de implementação do que de concepção citam como exemplo:

No caso do plano plurianual federal do período 1999-2001, em particular, 70% dos programas mostraram que havia desalinhamento entre os resultados esperados e as

respectivas ações e metas físicas e financeiras estabelecidas para a sua consecução (MPOG, 2003). (MARINI; MARTINS, 2005, p. 236).

Partindo da compreensão de que o planejamento em políticas públicas tem de ser visto, não como um produto técnico somente, mas como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão, em que a implementação como ação continuada apresenta grande importância, José A. Puppim de Oliveira aponta alguns motivos que limitam o processo de planejamento em políticas públicas em países em desenvolvimento: aspectos políticos e institucionais, ligados à deficiência na articulação entre sistema político, Estado e sociedade civil; aspectos relacionados à reduzida capacidade financeira; e aspectos da capacidade técnica dos Estados, que dizem respeito à ausência de recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis. (OLIVEIRA, 2006)

Quanto às questões financeiras, Oliveira, falando a respeito da atualidade brasileira, as apresenta como um fator limitante no planejamento da seguinte maneira:

O Brasil, apesar de a arrecadação do Estado chegar a quase 40% do produto interno bruto (PIB), dedica boa parte de seus recursos públicos para pagamento de dívida, folha salarial ou cobrir os rombos da previdência. Assim, mesmo com uma quantidade de recursos razoáveis o Estado não consegue direcionar uma quantidade significativa para investimento em políticas públicas, limitando a capacidade de planejamento. (OLIVEIRA, 2006, p. 281).

Ao versarmos sobre os recursos humanos, outro ponto nodal no planejamento, de acordo com Pires e Macedo, é necessário considerar

a presença de dois corpos funcionais com características nitidamente distintas: um permanente e outro não-permanente. O corpo permanente é formado pelos trabalhadores de carreira, cujos objetivos e cultura foram formados no seio da organização, e o não-permanente é composto por administradores políticos que seguem objetivos externos e mais amplos aos da organização. (PIRES; MACEDO, 2006, p. 97).

Para esses autores, estabelece-se conflito entre esses corpos funcionais, que é acentuado pela substituição do corpo não-permanente a cada novo mandato ou, nem isso, pela dinâmica própria da política nestes casos. O resultado disto traduz-se em descontinuidade administrativa que confere às organizações públicas, segundo estes autores, a tendência a: realizar projetos de curto prazo, visando retorno político no próprio mandato; duplicação de

projetos, que muitas das vezes, ao se criarem novos projetos para um novo governo, “reorganizam-se” velhas ações com novos nomes; conflitos de objetivos entre os corpos funcionais, que podem gerar pouco empenho aos corpos contrariados; administração amadora, fundada em corpo funcional despreparado tecnicamente.

Fábio Kerche aborda a questão da atuação dos cargos de livre provimento, ou não-permanentes como chama Pires e Macedo, de um outro ponto de vista. Discutindo as acusações sobre um possível aparelhamento do Estado, via ocupação das funções de livre provimento do Poder Executivo, Kerche enfatiza a importância delas para o desenvolvimento das políticas públicas do seguinte modo:

Em qualquer democracia há cargos na estrutura do Poder Executivo que são de livre provimento – a ciência política produziu inúmeros estudos mostrando o impacto que mudanças nesses postos causam nas atuações das burocracias. Ao fim de uma eleição, o partido vitorioso indica pessoas para cargos-chave afinadas com o projeto político vencedor com vistas a executar os compromissos assumidos com os eleitores na campanha. Negar esse direito é não querer que a população possa interferir nos rumos das políticas públicas. É negar a própria política. (KERCHE, 2006, p.A3).

Seguindo com a análise dos princípios organizacionais apontados por Draibe, a fragmentação institucional é originada pelo crescimento do aparato estatal, via multiplicação desordenada de diferentes formas de organismos públicos – institutos, fundações e, sobretudo, empresas públicas, que gerou graves consequências: burocratização excessiva; autonomização crescente desses organismos em relação ao comando central de governo em que cada política social e cada setor de serviço público são concebidos de forma independente dos demais, gerando bloqueio à formulação e implementação de planos setoriais conjugados a uma política social nacional; superposição de programas e clientelas, como expressão da desintegração institucional. (DRAIBE, 1993).

Apontada também por Marini e Martins como a outra das duas categorias principais de problemas que dificultam a capacidade de intervenção estatal, a fragmentação é uma condição crítica que se refere a, no dizer dos autores, “falhas de coerência (políticas e programas que não convergem com objetivos comuns), de coordenação (dificuldade para articular e convergir ações) e de consistência (ações que se anulam reciprocamente)”. (MARINI; MARTINS, 2005, p. 236).

Ao propor uma metodologia de gestão para o trabalho interdisciplinar em saúde pública, Gastão Campos e Ana Domitti descrevem obstáculos epistemológicos e estruturais que se apresentam àqueles que se dispõem a enfrentar os aspectos negativos gerados pela fragmentação nas políticas públicas: Obstáculos estruturais, relacionados ao elevado grau de departamentalização, à lógica corporativa e das profissões; Obstáculos decorrentes do excesso de demanda e da carência de recursos; Obstáculo político e de comunicação, que consideram a concentração de poder em algumas funções e a restrição à circulação de informações e contatos interprofissionais; Obstáculo subjetivo e cultural, relativo à indisposição subjetiva para se lidar com a incerteza, para receber e fazer críticas e para a tomada de posição de modo compartilhado bem como não há cultura organizacional entre os gestores sobre métodos para programar trabalho integrado; Obstáculo ético, diz respeito, em saúde, à privacidade da história do paciente, da família ou de grupos que o trabalho matricial poderia trazer alterações; Obstáculo epistemológico, ligado ao predomínio da racionalidade biomédica, que se baseia num referencial sobre o processo de saúde e doença restrito bem como outros referenciais. (CAMPOS; DOMITTI, 2007).

Humberto Martins, ao questionar-se sobre quais fatores estruturais explicam determinado grau de fragmentação dos processos de implementação de políticas, resume sua resposta do seguinte modo: “a principal proposição causal/ associativa de uma teoria da fragmentação de políticas públicas dá-se entre estruturas e processos: arranjos estruturais fragmentadores geram processos fragmentadores, que, por sua vez, geram políticas fragmentadas”. (MARTINS, 2005, p. 281). Diante dessa lógica, nos parece que o Estado brasileiro, concebendo cada política social e cada setor de serviço público de forma independente dos demais, inclina-se a produzir, com considerável regularidade, políticas sociais aos pedaços.

A exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão, outro princípio crítico de organização do Estado nos anos 80 indicado por Draibe, suprimiu praticamente todas as formas de controle público da ação governamental, criando, portanto, a possibilidade da ocorrência, entre outras, de fraudes e corrupção. Sobressai um padrão não-democrático de articulação Estado-Sociedade no qual a opacidade e a impermeabilidade das políticas e agências estatais ao cidadão apontam para traços constitutivos do regime autoritário.

Presente na pauta de reivindicações dos movimentos populares, principalmente a partir da década de 80, a participação no processo decisório das políticas estatais e o exercício

do controle social sobre as ações do governo tiveram em 1988, na Constituição Federal, o seu reconhecimento, ficando para as leis orgânicas de cada política a definição de seus fundamentos. Para Ilse Silva,

o processo de institucionalização da participação política ficou sujeito à correlação de forças entre os atores sociais de cada política estatal. Nesse sentido, de 1988 aos anos 90, tivemos várias experiências com diferentes níveis de participação, resultando exemplos como o da saúde que possui conselhos com caráter deliberativo e paritário, enquanto outras áreas, como a educação, têm uma atuação limitada. (SILVA, 1998, p. 35).

Para verificarmos as dificuldades presentes neste processo de participação política atual, buscamos lastro nos estudos de Marta Arretche que, ao analisar os mecanismos institucionais que deveriam produzir gestões locais voltadas ao bem-estar dos cidadãos e à qualidade de atenção à saúde, verificou também o papel dos conselhos como mecanismo de controle e indução do SUS. Os Conselhos de Saúde, condição necessária para a habilitação ao SUS, configuram-se como espaços de participação nos quais, teoricamente, o conhecimento sobre detalhes administrativos de uma política torna seus conselheiros aptos a exercer controle sobre a ação do executivo.

Segundo essa autora, as condições para que os conselhos possam de fato influenciar as decisões dos executivos dividem-se basicamente em três correntes: a cultura política brasileira, na qual a herança de nossa formação política garante a sobrevivência de padrões autoritários; a importância de formas prévias de organização comunitária e associativa para a qualidade de participação nos conselhos; a hipótese de que certos tipos de instituições estatais e desenhos de políticas podem induzir o ativismo cívico em comunidades com escassa experiência de organização prévia. (ARRETCHÉ, 2003).

Arretche destaca que, nesta fase inaugural, a possibilidade de controle dos conselhos sobre os governos depende em boa medida da disposição dos próprios governos para serem controlados. No dizer da autora,

embora demonstrem que a capacidade de influência dos conselhos de saúde na formulação e avaliação de políticas seja muito baixa, que a participação efetiva dos conselheiros é limitada pela linguagem técnica adotada pelos funcionários e que há manipulação e autoritarismo em seu funcionamento, nada indica que este instrumento não ofereça oportunidades institucionais de controle e participação dos usuários sobre os governos. (ARRETCHÉ, 2003, p.339).

Associado à ausência de instrumentos de controle social do Estado pelo cidadão, o quadro de corrupção que se verifica no Brasil amplia-se, entre outras questões, pelo baixo grau de organização da sociedade local. Para uma melhor noção deste crítico quadro, apoiamo-nos na reportagem de Clarissa Furtado, publicada em julho de 2005 pela revista *Desafios do Desenvolvimento*. Baseada no estudo de Cláudio Ferraz, do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), a jornalista afirma serem transferidos anualmente R\$ 35 bilhões pelo governo federal a 5.600 municípios brasileiros para que realizem obras públicas ou executem programas nas áreas de saúde, educação, saneamento. Segundo Furtado essa pesquisa revela que

foi detectado algum tipo de corrupção na máquina administrativa em 73% dos municípios fiscalizados pela CGU nos primeiros nove sorteios, referentes aos recursos federais repassados entre 2001 e 2003. Em 54% dessas prefeituras ocorreram práticas ilegais durante a realização de licitações e 48% das cidades sofreram algum tipo de desvio de recursos públicos. Em 7% dos casos foram encontrados indícios de superfaturamento de contratos. (FURTADO, 2005, p.51).

Em que pese a criação e o aprimoramento de mecanismos e controle do Estado, como o fortalecimento do Ministério Público e da Polícia Federal e a criação da Controladoria Geral da União (CGU), o alto percentual relacionado à prática de algum tipo de corrupção na máquina pública, indicado pela pesquisa, apresenta um grave traço da política pública brasileira bem como nos traz clareza à idéia sobre as interconexões entre os problemas.

As características críticas do aparato estatal ganham maior amplitude em sua gravidade se consideradas em seu emaranhado, processando interdependências, desencontrando soluções, em que um problema potencializa o outro, em que processos críticos geram políticas fracas, trazendo-nos assim a idéia de um vício que, como conduta ou costume censurável, torna governos inadequados ao exercício de suas funções, responsável por parte do desencantamento da população com os serviços públicos e pela baixa capacidade do Estado em implementar políticas sociais efetivas.

Observamos um *continuum* de dificuldades para o desenvolvimento de políticas sociais, tomadas na década de 30 do séc. 20 até as mais recentes no início do século 21, tudo se passando em termos de um processo permanente de expansão, seja dos beneficiários, seja dos tipos de benefícios, seja dos recursos, seja, enfim, dos graves problemas com que se depara o Estado na operação dos sistemas públicos de política social.

Se fixarmos nosso olhar na década de 80, verificaremos que após 50 anos de intervenção pública de relativo sucesso econômico e mesmo em face do considerável aparelho social desenvolvido, ao tomarmos o padrão organizacional discutido, verificamos que este aparelho, distinto por seu traço concentrador de recursos e centralizador de poder, produziu políticas de pouco valor social, ineficazes, descontínuas no tempo, heterogêneas e mal compostas no todo dificultando a ocorrência tanto de políticas sociais setoriais quanto a formulação de um bloco sistemático de políticas.

2.3 As agendas da reforma do Estado: tensões e disputas em cena.

Esta percepção a respeito da impossibilidade de resposta do aparelho estatal, nesta configuração observada até os anos 80, as mudanças estruturais ocorridas no plano internacional e o atendimento de maiores e diferenciadas demandas sociais que resultam deste novo contexto, impulsionaram as reformas do Estado que vêm se processando nestas últimas décadas, no âmbito de uma crise do padrão de intervenção estatal.

Segundo Pedro Luiz Barros Silva, o processo que deflagrou esta crise diz respeito

a ruptura do padrão monetário internacional no início dos anos setenta deixa as relações econômicas internacionais entregues a um sistema de taxas de câmbio flexíveis, induzindo os governos a uma reação protecionista que eleva as taxas de juros, contribuindo de forma decisiva, junto com o aumento dos preços do petróleo, para uma estaginflação mundial de proporções gigantescas. Situação esta que se universaliza nos anos oitenta com a convergência quase universal dos governos em torno a políticas do tipo deflacionista. Desde então, na contramão da desaceleração inflacionária e do crescimento lento da economia mundial, os estados passam a enfrentar uma crise financeira que se expande de forma geométrica, empurrada pela permanência das altas taxas de juros e pelo aumento dos gastos sociais induzidos pela recessão e pelo desemprego. (SILVA, 1998, p.4).

Emerge neste período um processo de reestruturação capitalista cuja acumulação passa a se deslocar para os investimentos financeiros orientados por ganhos vultuosos que se alimentam das flutuações cambiais e do giro expansivo das dívidas públicas. Em relação à reforma do Estado, verifica-se uma convergência singular cujo traço essencial e comum às experiências internacionais passou a ser dado por uma única tendência, a estruturação de um Estado Mínimo.

Segundo essa perspectiva, o Estado, ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade, deve reduzir-se a funções mínimas, restringindo o funcionamento de seu aparato governamental, responsável pelo déficit público, e liberando o mercado a assumir, sob a lógica da eficiência e do lucro, competências públicas. Arquetizado pelo Consenso de

Washington⁸, o projeto neoliberal visando desmontar o Estado, desregular a economia e garantir a abertura dos mercados, cria um processo de privatização dos direitos de cidadania.

Buscando apoio em Boron para melhor discutir essa questão, verificamos que esse autor, ao estudar a relação entre a reestruturação neoliberal e o funcionamento das instituições da democracia representativa, indica o surgimento de um pequeno conglomerado de gigantescas empresas transnacionais, intituladas por ele como os “novos Leviatãs”, cujo imenso poderio econômico⁹ os torna privilegiados protagonistas políticos, resultando num notável desequilíbrio na relação mercado, estado e sociedade. Para ele, esse desequilíbrio gera, entre outras discrepâncias, a “descidadanização” de grandes setores sociais, em que se observam

direitos, demandas e necessidades anteriormente consideradas como assuntos públicos transformarem-se, da noite para o dia, em questões individuais diante das quais os governos de inspiração neoliberal consideram que nada têm a fazer a não ser criar as condições mais favoráveis para que seja o mercado o encarregado a lhes dar a resposta... Se antes a saúde ou a educação eram direitos consubstanciais à definição da cidadania, a colonização da política pela economia os transforma em outras tantas mercadorias que devem ser adquiridas no mercado, por aqueles que podem pagá-las. (BORON, 1999, p. 27).

Boron prossegue sua análise na relação entre mercados e democracia assinalando lógicas distintas entre os dois. Enquanto, por um lado, nas democracias genuínas verifica-se um modelo ascendente de organização do poder social, uma lógica inclusiva, abarcante, participativa e animada por um afã de justiça e equidade, por outro lado, no mercado observa-se um modelo descendente no qual os oligopólios detêm o controle, uma lógica voltada para a competição, a segmentação, a seletividade e animada pela busca do rendimento e do lucro. Com o exame destas contradições, podemos crer serem bastante controversas as tentativas de conciliação entre estas lógicas, a harmonia entre mercados e democracias, como quer o pensamento neoliberal. Para esse autor

diante de um processo de reconcentração de renda tão acentuado como o que caracteriza a reestruturação neoliberal, é muito difícil de sustentar o funcionamento de um regime

⁸ Expressão cunhada por John Williamson (1990) para se referir ao conjunto de políticas liberais que deveriam iluminar a reestruturação econômica e a reforma dos Estados latino-americanos, condicionando a concessão de crédito e a atribuição de credibilidade aos países em desenvolvimento à adoção de duras medidas de ajuste fiscal, que implicariam a redução do Estado. (MARINI; MARTINS, 2005)

⁹ O fluxo de transações especulativas e financeiras que se processa num só dia na cidade de Nova York equivale a quase cinco vezes o PIB do Brasil. (BORON, 1999)

democrático. Por quê? Porque um dos requisitos mais importantes da democracia é a existência de um grau bastante avançado de igualdade social. (BORON, 1999, p. 33).

A busca de conciliação entre mercados e democracia, com as vicissitudes dos diferentes períodos, é observada em boa parte da história da República no Brasil e, de modo singular, durante o processo de redemocratização do país após o regime militar. A luta pela transição democrática, que teve um de seus marcos nas eleições diretas para governador em 1982, desenvolveu-se paralelamente a um intenso grau da crise fiscal do Estado brasileiro e estabeleceu tensões com o delineamento ideológico neoliberal que se instalava de modo acentuado, impactando e alavancando importantes transformações nas relações entre Estado e sociedade no país. Neste movimento, a tensa convivência entre o modelo de Estado preconizado pela Constituição de 1988 e o redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal, hegemônica no início dos anos noventa, instala a reforma do Estado como tema central da agenda brasileira.

Percebe-se um descompasso entre o que se propunha no Brasil e o que era desenvolvido no plano internacional, ou seja, enquanto o Brasil se organizava para um Estado de Bem-Estar de tipo universalista e igualitário, os países do 1º Mundo organizavam a agenda neoliberal. Por um breve momento o Brasil se colocara na contramão da tendência global. A confrontação entre as propostas de corte liberal e as de orientação democrática gerou a revisão de pontos da agenda, conforme nos diz Marta Farah:

a crise que atingiu o país desde o início da década de 80 e alterações na economia capitalista mundial, em que se destacam a reestruturação produtiva e a globalização, redefinindo os termos da inserção do Brasil no cenário internacional, vieram colocar novos desafios aos atores que haviam participado internamente da formulação da agenda democrática e estavam engajados com a efetivação da reforma. Assim, ao mesmo tempo que a Constituição de 1988 assinalava a transposição para o plano legal de grande parte da agenda que se fora construindo desde a década anterior, já se assistia a reformulação desta agenda, através da incorporação de novos desafios. (FARAH, 2000, p. 12).

Em meio a este processo, Fernando Collor, que mesmo sem uma visão consolidada sobre a reestruturação da máquina administrativa e sua adequação a um projeto de reinserção do Brasil na economia mundial, inaugura o movimento de desmontagem do aparato estatal (SILVA, 1998), e depois Fernando Henrique Cardoso, eleito presidente em 1994, faz valer o receituário neoliberal, implementando sua reforma do Estado buscando readequar as políticas

de Estado aos objetivos de uma economia globalizada. Ilse Gomes Silva, ao analisar os desafios da participação popular no contexto da reforma, afirma que

a reforma do Estado brasileiro, embora presente no debate político desde a década de 80, somente adquire centralidade no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado. A elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado demarcou a ofensiva governamental. Como justificativa da reforma, o governo aponta o Estado como o agente desencadeador da crise econômica mundial, considerando que o modelo de Estado das últimas décadas manteve forte intervenção na economia e considerável crescimento dos seus gastos sociais. (SILVA, 1998, p.37)

A autora afirma ainda que para os partidários da política neoliberal, a Constituição de 1988 é configurada por um excesso de direitos, de participação e de descentralização, fato que, no entender desta corrente, dificulta o processo decisório, onera o Estado e satura a agenda pública com o aumento da demanda por gastos sociais. À situação de ingovernabilidade provocada por esta situação, propõe-se “desconstitucionalizar” e se despolitizar as matérias sociais. Segundo essa autora, o governo FHC, ao apresentar uma reforma essencialmente administrativa e autônoma de qualquer pressão política, lança um novo processo de recentralização das decisões e exclusão dos setores populares das decisões das políticas estatais.

Para um melhor entendimento das bases da contraposição entre as agendas neoliberal e democrática, apresentamos as propostas contidas em cada uma delas em relação à área social, organizadas por Draibe. A agenda neoliberal propõe:

- A) a privatização, através da transferência da produção de serviços públicos para o setor privado lucrativo;
- B) a descentralização das políticas sociais para as esferas locais de governo, como forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público;
- C) a focalização, orientada para a concentração da ação estatal em determinados serviços (considerados essenciais e não passíveis de oferta pelo mercado) e em segmentos específicos da população, mais vulneráveis e expostos a situação de pobreza extrema. (DRAIBE, 1993).

Por sua vez, a proposta da agenda democrática para a reforma das políticas sociais, em torno da noção de transformação produtiva com equidade, foi descrita por Marta Farah, apoiando-se no trabalho de Arrecthe, considerando os seguintes elementos:

- A) Estabelecimento de metas coordenadas entre política econômica e política social;
- B) Definição de metas próprias para a política social, que não deve ser meramente reativa à crise mas orientar-se para a integração da população aos benefícios do desenvolvimento;
- C) Articulação de programas sociais universais a programas seletivos. Diferentemente da proposta neoliberal, a política social não é concebida como exclusivamente focalizada. Embora se reconheça a seletividade, enquanto critério de atendimento a “setores vulneráveis”, não se abre mão da universalidade em áreas como saúde, educação e nutrição;
- D) Integração da política social ao projeto de desenvolvimento. Não se concebe a política social como alívio de situações de pobreza extrema, sobretudo como atenuante dos efeitos perversos do ajuste. Entende-se, ao contrário, que a política social tem importantes impactos sobre o desenvolvimento, enquanto investimento em capital humano, o que inclui investimentos em saúde, nutrição, remuneração, além da educação, que, num momento de reestruturação produtiva, cumpre um importante papel na requalificação da mão-de-obra;
- E) Articulação de programas sociais, de forma a consolidar um sistema de proteção social;
- F) Racionalização do gasto social, de modo a se obter maior eficiência e maior efetividade. Tal racionalização envolve a articulação entre o setor público e o setor privado para a prestação de serviços sociais, havendo a transformação do modelo de provisão estatal, para uma provisão em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços estabelecidos a partir da interação entre agentes públicos e privados. (FARAH, 2000, p. 13).

Fazendo referência à gestão estatal, Farah também aponta agendas distintas. Do ponto de vista neoliberal:

- A) mudanças na gestão dos programas estatais, de forma a dotá-las de eficiência e eficácia atribuída à gestão privada. (FARAH, 2000, p.11)

Apoiando-se nos estudos de Kliksberg e Dowbor, Farah indica-nos que, em relação à gestão estatal, a agenda democrática incorpora as seguintes diretrizes:

- A) democratização interna da máquina pública, com alterações no processo de tomada de decisão descentralizado;
- B) estímulo à inovação, substituindo-se os processos rotinizados de estrito cumprimento da norma;
- C) aproximação entre as entidades prestadoras de serviços e os cidadãos-usuários, envolvendo a capacidade de responder a necessidades não massificadas, transparência e possibilidade de controle, além de mecanismos de participação na gestão dos próprios serviços;
- D) estabelecimento de uma política de valorização de recursos humanos, que viabilize a dignificação da função pública, a qual deve incluir necessariamente programas de formação e requalificação do pessoal do Estado;
- E) descentralização da máquina pública, medida que contribuirá para a democratização e para a melhor resposta da administração a necessidades regionalizadas. (FARAH, 2000, p. 14).

Ao procurarmos relações de semelhanças ou disparidades que o cotejo das agendas impõe, deparamo-nos inicialmente com uma aparente convergência relacionada a um ponto comum a favor da descentralização. Embora possamos depreender diferentes pontos de vista para este tema da agenda, contrastando, por um lado, o interesse na transferência de atribuições como forma de garantir eficiência conferida à iniciativa privada e, por outro, a transferência de atribuições como forma de redistribuição de poder, a descentralização adquire estreitos laços e por vezes confunde-se com a própria redemocratização do país.

A recuperação das bases do Estado federativo no Brasil e a redistribuição fiscal promovidas pela nova Constituição, que declara os municípios brasileiros como entes federativos autônomos, significaram a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais, alterando profundamente a natureza das relações intergovernamentais.

A aparente convergência entre as agendas sobre o processo de descentralização não atravessou incólume as alterações em curso nas relações intergovernamentais, gerando tensões, como já vimos, entre os interesses em jogo. O modelo de descentralização ameaçou o modelo de gestão que conferia ao governo federal as principais fontes de recursos e as instituições e os profissionais formuladores da política social, ou seja, aquilo que lhe conferia poderes diante das esferas subnacionais. Sobre essa ameaça, Ilse Gomes Silva afirma que esse modelo de gestão centralizador ficou parcialmente ameaçado, pois

os diversos modelos de descentralização encaminhados pelas esferas subnacionais apresentam várias fragilidades institucionais e debilidades na prestação dos serviços e, no aspecto da relação de poder com o governo federal, poucas mudanças ocorreram. Uma das características da descentralização no Brasil é que a iniciativa partiu das esferas subnacionais, preocupadas em impor limites ao poder central e adquirir mais recursos para seus projetos locais e dos setores populares interessados em democratizar as relações de poder. A União não tomou nenhuma iniciativa no sentido de coordenar um processo de descentralização de âmbito nacional. Com a crise econômica, o governo federal adota medidas para recentralizar os recursos e descentralizar a prestação de serviços sociais, repassando aos estados e municípios a responsabilidade em atender as demandas sociais. (SILVA, 1998, p.42)

Sobre este repasse de responsabilidades entre as diferentes instâncias do poder público, Marta Arretche, ao examinar os fatores que têm determinado a descentralização das políticas sociais no Brasil, afirma que, até 1997, foi transferido paulatinamente um conjunto

significativo¹⁰ de atribuições de gestão para os níveis estaduais e municipais de governo, sendo seu alcance bastante variável, seja entre as diversas políticas, seja entre as unidades da Federação em relação a cada política particular.

Além de ressaltar a importância de estratégias de indução destinadas a compensar obstáculos derivados da incapacidade fiscal ou administrativa dos governos locais para o sucesso de dada descentralização, Arretche diz que, no caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos de barganha política, baseando essa afirmação no fato de

nos Estados federativos com sistema partidário competitivo, o controle de postos no Executivo e nas agências de governo constitui um importante recurso institucional das partes em disputa, o que implica dizer que tais sistemas tendem a estimular conflitos intergovernamentais. Estados federativos e competição eleitoral engendram barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar para si a maior parte dos benefícios dela derivados. (ARRETCHÉ, 1999, p.115)

A maior participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais, sua maior proximidade com as demandas da população e, entre outros, a transferência de responsabilidades que dizem respeito à cidadania social dos governos central e estadual para o governo municipal, conferem aos municípios brasileiros, dotados de autonomia política e fiscal, crescente importância como lócus da ação do Estado.

Sobre essa questão, em outro trabalho, Marta Arretche escreveu:

Já não é nenhuma novidade afirmar que nas últimas décadas a gestão local de políticas públicas tem sido portadora de expectativas as mais positivas com relação a resultados desejáveis da ação do Estado. Democratização do processo decisório; eficiência na gestão das políticas públicas; controle social; qualidade da informação entre decisores, provedores e beneficiários estão no topo da lista dos resultados virtuosos da descentralização, em oposição aos vícios e problemas gerados pelas estruturas centralizadas instituídas ao longo do século 20. (ARRETCHÉ, 2003, p. 332).

¹⁰ A oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; pelo menos 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), e 69% das consultas médicas eram realizadas por meio de prestadores estaduais ou municipais, e, destas, 54% eram prestadas pelo município. Se considerarmos que todas as atividades relativas à gestão dessas políticas eram, no início dos anos 90, centralizadas no governo federal, temos a dimensão da transformação institucional que se vem operando no Sistema Brasileiro de Proteção Social.

Embora, nessa afirmação de Arretche, observemos uma avaliação bastante positiva do processo de descentralização em curso, a própria autora alerta para o fato de serem poucos os estudos empíricos que analisam objetivamente os resultados alcançados por esse processo e que, em alguns casos, é possível que se produzam resultados inversos aos esperados pelos defensores mais otimistas da descentralização.

A produção de déficits fiscais sistemáticos e de baixos patamares de gasto social, padrões muito distintos de eficiência e sensibilidade às demandas dos cidadãos, e maiores possibilidades de práticas de corrupção são alguns resultados listados pela autora, baseados em experiências internacionais, que substanciam a ponderação acima. De todo modo, a autora acredita que o desafio, na gestão local de políticas sociais, consiste mais em aprofundar e amadurecer o uso dos instrumentos existentes e menos em redesenhar essa estrutura. (ARRETCHE, 2003).

O processo de descentralização no Brasil pode ser visto como uma plataforma, possibilitando o lançamento de ações orientadas por diferentes matizes ideológicas. Leva consigo uma série de ambigüidades, estando longe de ser homogêneo em termos das suas diversas políticas, das suas diferentes localidades, das suas formas de adesão e estratégias de indução, das suas definições de competências e distribuições de recursos, ficando, deste modo, longe também de estar concluído.

Semelhante papel pode cumprir a matricialidade como instrumento de gestão do aparato governamental. Pode servir tanto a um quanto a outro modelo de Estado. Pode tornar mais eficientes as políticas focalizadas, ordenadas por neoliberais, ou mais consistente a articulação de políticas sociais, sistematizadas por setores preocupados com uma maior equidade social.

Detendo nossa análise no escopo da agenda democrática, percebemos que grande parte das propostas listadas, do ponto de vista estratégico, dizem respeito a conjugações de diferentes ordens: “coordenar metas”, “articular programas”, “integrar políticas”, “consolidar sistema”, “racionalizar processos”. Se considerarmos que a matricialidade se posiciona na perspectiva de implementação de um modelo de governança social baseado em redes, na perspectiva intra e extragovernamental (MARINI; MARTINS, 2005) e sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais

(BOURBOGUIGNON, 2001), verificamos que essa estratégia de gestão é mais afeita, alinhada e adequada aos propósitos da agenda democrática.

Considerando matricialidade e intersectorialidade como termos relativos a uma prática social comum, observamos na Rede UNIDA um entendimento que reforça a idéia da proximidade dessa estratégia de gestão com a reflexão e o exercício democrático:

Os problemas complexos estão presentes em todos os contextos e ação intersectorial vem sendo proposta e construída ao sul e ao norte do Equador. No entanto, em países em que o processo democrático está em consolidação e em que existe uma profunda desigualdade social, a construção da intersectorialidade como um novo arranjo para intervenção tem o potencial de se converter em uma estratégia democratizadora, que possibilita a abertura de novos espaços de participação, a constituição de novos sujeitos, o empoderamento e a inclusão de novos atores sociais no processo de decisão política e de gestão dos espaços públicos. (FEUERWERKER; COSTA, 2000).

No cotejo entre as duas agendas que disputam espaços na reforma do Estado, acreditamos poder afirmar que: as “semelhanças” passam rapidamente pelo processo de descentralização, mas esgotam-se do mesmo modo diante da oposição de perspectivas; a matricialidade, embora possa servir aos dois modelos, reserva maior afinidade e coerência com a natureza da estratégia necessária aos propósitos da agenda democrática; as divergências presentes assumem traços semelhantes aos já descritos por Boron ao assinalar as lógicas distintas entre mercados e democracia.

Diante de posições extremas, reforma e contra-reforma, descentralização e recentralização, governo matricial neoliberal e governo matricial democrático, cabe voltar a Muller e Surel e tomar emprestado o alerta feito àqueles que buscam a compreensão das políticas públicas como objeto de pesquisa. Segundo esses autores, se

se quer compreender o alcance da ação pública, é indispensável que se tome consciência do caráter intrinsecamente contraditório de toda política... Evidentemente, pode-se mostrar que a contradição, flagrante em determinado nível, pode ser atenuada em outro... Mas não é menos verdade que toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem impedir que se defina o sentido das condutas governamentais. Simplesmente, este sentido não é de forma alguma unívoco, porque a realidade do mundo é ela mesma contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos eles mesmos contraditórios: promover a rentabilidade de certa empresa pública e manter a paz social; frear a inflação e reativar o consumo... (MULLER E SUREL, 2000, p.7).

De outra forma, não teríamos condição de analisar o governo Lula e os primeiros anos de sua política econômica. Eleito em 2002, com um programa alinhado à agenda democrática, Lula promove em seu primeiro mandato uma ruptura na tendência neoliberal no que diz respeito à defesa das políticas universais – cria o Bolsa Família sem ser em detrimento dos demais programas sociais –, mas, do ponto de vista macroeconômico, a linha adotada não se distancia da política anterior. Reeleito em 2006, o governo Lula apresenta no início de seu mandato o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que, ao colocar o crescimento econômico no centro da agenda do governo, não o faz sem anunciar sua conjugação com o aumento do emprego e com a melhoria das condições de vida da população brasileira¹¹.

Ao analisar a política fiscal do governo Lula e buscar verificar o comportamento das contas públicas desse governo até 2005, Fábio Giambiagi, servidor do BNDES cedido ao IPEA, avalia que, embora reconhecendo progressos, houve nos últimos anos certa perda de dinamismo reformista. Ao afirmar ser ambíguo o balanço econômico dos três primeiros anos desse governo, admite “conquistas importantes de um país que dá certas mostras de amadurecer econômica e politicamente” e cita a queda da relação dívida pública/ PIB, com a possibilidade concreta de zerar o déficit nominal do setor público, e a obtenção de um superávit primário médio de 4% a 5% do PIB, como pontos fortes. Por outro lado, aponta a ausência de uma reforma mais ambiciosa da Previdência Social, novos aumentos da carga tributária e valores modestos do investimento público, como problemas associados à baixa qualidade do gasto social. (GIAMBIAGI, 2006).

Como se vê, três décadas passadas e a reforma do Estado continua em pauta, assim como continuam, com alternância de intensidade, as tensões geradas pelas permanentes disputas entre os interesses das diferentes agendas. O Estado, campo dessa disputa, modifica seu formato organizacional e capacidade para a intervenção de acordo com os modelos vencedores originados por essas tensões. O aparato administrativo do Estado, ao deparar-se com as diversas características críticas peculiares ao seu padrão organizacional, deve buscar modelos de superação que impliquem o aperfeiçoamento da gestão pública e a transformação de sua forma de operar. Agita-nos a imaginação supor o tempo necessário para essa transformação.

¹¹ Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010. Governo Federal, 22 de janeiro de 2007. www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC.pdf

Neste sentido, interessante a citação de uma fala ouvida por Giambiagi em um debate, atribuída ao ex-ministro das Finanças de Portugal, Jorge Braga Macedo, “em termos de evolução das instituições, mudanças lentas são fruto da cultura; mudanças mais rápidas são resultado de leis; e mudanças muito rápidas implicam revoluções”. (GIAMBIAGI, 2006, p.46).

Pensando deste modo, neste tabuleiro, cujo jogo é jogado por diferentes atores políticos, sendo seu resultado determinado pelo inter-relacionamento de interesses e por disputas desiguais de poder, nos parece continuar a hora de mexer mais uma peça: a busca de inovação em gestão pública. Ao sugerir formas para se construir a renovação política em administrações locais, Ladislau Dowbor afirma que

O essencial, é a abertura, por parte das administrações, para a inovação, para outras formas de organização, para outras regiões do país e do mundo. O debate político e econômico ficou durante longo tempo confinado às grandes simplificações do século passado, onde tudo se resumia ao embate entre privatização e liberalismo por um lado, e socialização e estatismo de outro. Estamos evoluindo para outras formas de organização social, outros paradigmas. Não importa muito se isto pode ser qualificado de terceira ou de quarta via. O que importa realmente é a expansão das liberdades de opção dos segmentos oprimidos ou excluídos da população, é a construção de uma sociedade mais civilizada, ou, como dizia Paulo Freire, menos malvada. (DOWBOR, 2002, p.51).

3 MATRICIALIDADE: QUESTÃO ATUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

No capítulo anterior, verificamos que o aparato estatal no Brasil vem passando por inúmeras transformações nos últimos anos, resultado de uma série de crises e tensões que levam a um constante reposicionamento de seus diferentes agentes sociais. Embora em andamento, dado o contínuo processo de disputa entre correntes políticas inerente às democracias, as reformas no aparato estatal verificadas até aqui, com ênfase no texto constitucional de 1988 e nos processos de descentralização e de tensão dele decorrentes, contribuíram para alavancar os municípios a um importante e destacado papel no desenvolvimento das políticas sociais.

Junto a esta dinâmica intrínseca de competição que lhe é peculiar, a administração pública defronta-se com um universo em mudança acentuada, envolvendo maior diversidade e maior complexidade no ambiente externo. A revolução tecnológica em curso dita o ritmo intenso de transformações na informática – sobretudo nas áreas de informação e conhecimento, nas telecomunicações, nas biotecnologias e nas novas formas de energia, e impõe uma gestão dinâmica que redimensione prontamente os seus espaços; a globalização, que implica o redimensionamento de nossas propostas e exige uma interação muito mais rápida com o resto do mundo; a urbanização, ao criar diversos e descentralizados núcleos urbanos, torna obsoleta a gestão do Estado de modo tão centralizado e abre perspectivas para uma reformulação do funcionamento na forma como a sociedade se governa; e as polarizações econômicas, criando abismos entre ricos e pobres, nos colocam em situação de desigualdade em termos globais e em situações explosivas em termos internos. (DOWBOR, 1996).

Diante deste quadro, buscar formas inovadoras para dar conta de suas novas responsabilidades bem como para superar as características críticas peculiares de seu padrão organizacional faz-se necessário para criar o reconhecimento do governo municipal no Brasil como uma unidade básica de acumulação social, espaço privilegiado para a realização da democracia, da participação cidadã e do necessário equilíbrio entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social de tal modo que ao possibilitar a criação de riquezas ao mesmo tempo proporcione-se a universalização dos direitos sociais.

3.1 O papel dos municípios: unidade básica de acumulação social.

Afirmando que na América Latina metade da população vive abaixo da linha de pobreza, Boron defende um Estado forte num sentido financeiro e organizacional e questiona, perante a magnitude do desequilíbrio existente entre o dinamismo da vida econômica e a fragilidade no desenvolvimento das instituições democráticas, como os estados nacionais, com os exíguos recursos e as obsoletas tecnologias de que dispõem, podem regular e controlar as megacorporações transnacionais ou os movimentos internacionais de capitais que elas promovem. Tratando das mudanças acentuadas nos últimos anos, esse autor salienta que o ritmo das transformações foi apropriado de modos e velocidades diferentes entre os grandes conglomerados internacionais e as instituições da democracia representativa.

Enquanto a revolução tecnológica e científico-técnica de nosso tempo transtornou completamente tanto as estruturas como as estratégias de funcionamento dos grandes agentes econômicos, não parece ter ocorrido o mesmo no campo da democracia política. Contrariamente ao que sucedeu na vida econômica, as imensas possibilidades que a microeletrônica e a informática abriram para o aperfeiçoamento das práticas democráticas encontram-se ainda no terreno do conjuntural. (BORON, 1999, P. 43)

Em função dos problemas decorrentes da mudança no padrão de acumulação capitalista, da aglomeração urbana e da ausência de políticas do Estado para enfrentar essa situação, multiplicam-se as demandas sociais. Fundadas na deteriorização da infra-estrutura, no aumento da pobreza e da violência, nas crescentes dificuldades de habitação, transporte e locomoção, no desemprego e na instabilidade de emprego, as demandas sociais têm se constituído em matéria cotidiana de atenção dos municípios. (WESTPHAL; ZIGLIO, 1999).

Transformado em ente federativo autônomo, o município ganhou o direito de reger-se plenamente nos âmbitos político, administrativo, legislativo e financeiro. Neste sentido, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Leandro Piquet Carneiro afirmam que

A autonomia política significa não apenas “capacidade de autogoverno”, i.e., “eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores”, como auto-organização, por meio de uma Lei Orgânica municipal própria. A autonomia administrativa implica na liberdade para organizar as atividades do governo local, criar o quadro de servidores municipais e criar ou suprimir distritos. A autonomia legislativa implica seja em capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, seja de complementar as legislações estadual e federal. Finalmente, a autonomia financeira se materializa na capacidade de criar e arrecadar os

tributos próprios; elaborar, aprovar e executar o orçamento municipal e aplicar os recursos, levadas em conta algumas limitações constitucionais. (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003, p. 127).

O município é a instância em que se torna mais viável a implementação de processos de gestão que gere a melhoria da qualidade de vida, focalizando toda a atenção no cidadão. É no município que se têm buscado, com mais intensidade, formas de inter-relação para aumentar a capacidade de intervenção do poder local. “Desenvolver o município, hoje, é gerenciar os problemas fazendo frente à complexidade e à incerteza, é melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico”. (SALGADO, 1996, p. 49).

A crescente importância dos governos locais e a tendência deles de incorporarem maiores responsabilidades sociais os colocam defronte ao enorme desafio de atender às explosivas urgências sociais por meio de críticas estruturas político-administrativas. Ladislau Dowbor, ao tratar do processo de urbanização e salientar que os problemas gerados por ele deslocaram-se, mas não o sistema de decisão correspondente, diz que “o que temos hoje é um conjunto de problemas modernos e uma máquina de governo característica das necessidades institucionais da primeira metade do século”. (DOWBOR, 1996, p. 26).

Ao discutir o novo papel a ser assumido pelos municípios brasileiros, Fernando Abrucio e Cláudio Couto levam em conta essas implicações do seguinte modo:

Trata-se agora não de um desenvolvimentismo como fora tipicamente o modelo varguista, voltado à construção autárquica de uma estrutura industrial de grande porte; o que se constitui atualmente, no âmbito estadual e, sobretudo, no municipal é um tipo de política de cunho redistributivo e/ ou anticíclico para garantir, minimamente a renda e o emprego dos habitantes destas regiões. (ABRUCIO; COUTO, 1996, p.41).

Percebe-se assim a premente necessidade de alteração na estrutura da máquina pública, uma verdadeira reinvenção do governo, promovendo ruptura com as formas tradicionais de ação governamental nos municípios, desenvolvendo novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade por meio da criação de outros dispositivos políticos para a agregação e a articulação de interesses. (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Um novo paradigma de Estado, sustentado por partidos políticos; sindicatos, organizados em torno dos seus interesses; e comunidades, organizadas para gerir o nosso dia-a-dia; é o que aponta Dowbor ao contrapor o funcionamento do Estado embasado apenas na

organização partidária. Segundo esse autor, esse eixo político-partidário de organização da sociedade em busca de seus interesses tem, em geral, proporcionado no Brasil a veiculação de posições dos grandes grupos econômicos - as empreiteiras, os grandes bancos, os grandes proprietários rurais e usineiros, os grandes grupos da mídia e as montadoras do setor automobilístico – que dispõem de estruturas permanentes de intervenção nos partidos e no próprio aparelho estatal. Afirma que partidos políticos, sindicatos e comunidades, enfim, “este ‘tripé’ de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como ‘democracia participativa’, é indiscutivelmente mais firme do que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos”. (DOWBOR, 1996, p. 27).

Reconhecendo que, nas estruturas locais de gestão, a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante e também que as experiências positivas na administração empresarial, relacionadas sobretudo à flexibilidade na gestão e à agilidade para se adaptar a novas situações, podem contribuir para a melhora no desempenho da administração pública, Dowbor aponta para a construção do seguinte estilo de governo:

O novo estilo passa, portanto, pela criação de mecanismos participativos simplificados e muito mais diretos dos atores-chave do município, empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informações e outras. Passa também pela criação de mecanismos de comunicação ágeis com a população, porque uma sociedade tem de estar bem informada para poder participar. Passa pela flexibilização dos mecanismos financeiros, com menos regras e fiscais e mais controle direto de comitês e conselhos da comunidade interessada. Passa pela ampliação do espaço de interesse da prefeitura, que deverá ultrapassar as preocupações com a cosmética urbana e algumas áreas sociais, para se tornar o catalisador das forças econômicas e sociais da região. Passa, finalmente, pela organização de redes horizontais de coordenação e cooperação entre municípios, tanto no plano geral como, sobretudo, em torno de programas setoriais. (DOWBOR, 1996, p. 28).

Ao discutir a integração entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, Abrucio e Couto salientam que os municípios hoje enfrentam um duplo desafio, precisando assumir políticas tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local, estabelecendo um novo tipo de relacionamento com o setor privado. Para esses autores, a maior novidade talvez seja, em termos de redesenho do Estado em nível local, o fato de as funções de *welfare state* estarem ganhando importância ao lado de iniciativas em prol do desenvolvimento econômico local, especialmente direcionadas à geração de emprego e de renda. (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Celso Daniel, ao propor um modelo de desenvolvimento para o ABC paulista, que procurasse avançar na competitividade sistêmica regional com base na defesa do nível de renda e emprego, condicionara o sucesso desse modelo a um conjunto de ações coletivas ancoradas na cooperação entre os diversos agentes públicos e privados e na elaboração e implementação de um plano estratégico regional com a garantia de um nível adequado de investimento público local. Citando os exemplos do Fórum da Cidadania e do Consórcio Intermunicipal do ABC, ambas entidades plurais de alcance regional, e ressaltando os ganhos em termos de qualidade de vida, derivados da geração de renda e emprego e dos investimentos públicos sociais, abordara do seguinte modo o que chamou de constituição de uma vontade coletiva regional:

A constituição de uma vontade coletiva regional, partindo do que já se acumulou, significa um salto de qualidade indispensável para o enfrentamento dos desafios postos pela economia regional, expresso na criação de um arranjo institucional de novo tipo, fruto de uma coalizão ampla que integre, num mesmo espaço público não puramente estatal, os poderes públicos e a sociedade civil local. (DANIEL, 1996, p. 138)

Torna-se importante destacar que Celso Daniel, ao publicar em 1996 as afirmações acima, como Professor de Administração Pública da FGV-SP e deputado federal por São Paulo, lançava também parte do ideário que iria dar sustentação a sua gestão, a partir de 1997, como prefeito eleito de Santo André. Já nesta condição, além da criação de novos arranjos institucionais entre poderes públicos e sociedade civil local, foram idealizados e implementados nesse município, muito em função de sua visão e vontade, novos arranjos internos no aparato governamental da prefeitura, bem como uma estratégia conjunta de enfrentamento de problemas, nomeada por matricialidade, aqui estudada tendo as políticas de lazer como enfoque.

Agregando força à importância da criação de arranjos institucionais entre os municípios por meio do estabelecimento de uma ação coordenada entre eles, sobretudo para aqueles inseridos nas regiões metropolitanas, como forma de diminuir as disparidades, Abrucio e Couto chamam a atenção para a inexistência de mecanismos efetivos que propiciem essa associação, destacando as limitações oriundas nos obstáculos legislativos e a configuração de um relacionamento não-cooperativo, com destaque para a acirrada competição por recursos. (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Contrariamente ao movimento proposto de associação dos municípios para busca de soluções, de modo integrado, para seus problemas comuns, observa-se a multiplicação

deles motivada, em parte, pelos recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios e das quotas do ICMS. No Brasil eram 4.189 municípios em 1988, contra 5.561 em 2000 (IBGE). Abrucio e Couto, ao analisarem a introdução dessa estratégia associativa em países como a Alemanha e a Suécia, verificaram que houve redução no número de municípios.

Caso os consórcios e outras formas associativas intermunicipais tivessem maior efetividade no Brasil, seria possível obter um resultado semelhante ao da redução dos entes locais; afinal de contas a unidade de ação alcançada por meio destes instrumentos, potencializando as capacidades administrativas e financeiras de diversas municipalidades – antes dispersas –, é o que se obteve através da diminuição do número de municípios em vários países. (ABRUCIO; COUTO, 1996, p. 45).

Em relação ao funcionamento do Estado como rede, Marini e Martins (2005) se mostram favoráveis às concepções de governança social baseadas em arranjos multiinstitucionais entre governos, mercado e sociedade civil. Menos hierárquico e mais cooperativo, articulado na tomada de decisões, este Estado-rede caracteriza-se pelo compartilhamento de autoridade entre instituições. Para esses autores, ao tratarmos de uma administração em rede, faz-se necessário tratarmos também de integrar estabilidade e crescimento econômico; do incremento sustentável de bem-estar geral em termos de desenvolvimento humano; e da sustentabilidade ambiental. Segundo eles,

Também atribui papel central ao Estado, mas numa linha de um Estado-rede, um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. Fica patente a consideração do aparato estatal não apenas como estrutura, mas como um ator que atua em conjunto com outros atores. Trata-se do Estado incrustado na sociedade não apenas porque reproduz suas demandas, mas também porque promove ações conjuntas (parcerias e alianças para prover serviços de relevância social e, mesmo, empreendimentos), e que constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação na gestão das políticas públicas. O desenvolvimento requer um Estado eficaz que encoraje e complemente o mercado e a sociedade civil, como parceiro, catalista e facilitador. (MARINI; MARTINS, 2005, p. 241).

Para Farah, a redefinição da esfera pública também deve considerar a criação de arranjos institucionais, buscando superar o modelo de provisão estatal, paradigma a servir de referência à formulação das políticas públicas, em que

cabe ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos, dada a insuficiência das respostas oferecidas pelo mercado e diante da fragilidade da sociedade civil perante os enormes desafios na área da reprodução social. Este modelo,

hegemônico nos países capitalistas ocidentais pós-guerra, teria sido responsável, inclusive, pelo refluxo de iniciativas da sociedade civil e do mercado, sendo vista a proteção social, no limite, como responsabilidade exclusiva do Estado. (FARAH, 2000, p. 9).

Ao analisar a recente dinâmica relativa às inovações na gestão pública municipal, Farah considera que as políticas sociais já não parecem se restringir ao padrão de provisão estatal exclusiva. Essa autora indica também como parte desta nova dinâmica a construção de redes institucionais, reunindo diversos agentes e envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e articulações entre Estado, mercado e sociedade civil, voltados para ações orientadas de alcance coletivo. No dizer de Farah,

Os governos locais assumem assim um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não governamentais e procurando estabelecer um processo de “concertação” de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns. Através dos novos arranjos institucionais assim constituídos tende a crescer a perspectiva de sustentabilidade de políticas públicas que, de outra forma, poderiam sofrer solução de continuidade a cada mudança de governo. O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas. (FARAH, 2000).

Emerge assim a idéia do poder público municipal como um articulador, que reconhece a existência de outros agentes sociais interessados na melhoria da qualidade de vida nas cidades, e como um negociador, que firma projetos comuns com as diversas instituições locais. Concertadora¹² de interesses e de recursos, a municipalidade cumpre seu papel também ao fomentar redes de cooperação entre diferentes instâncias de governo, universidades, sindicatos, empresários e demais atores da sociedade civil, bem como buscando associação com outros municípios para a resolução de problemas comuns.

Ganha pertinência a compreensão de um governo local que se preocupe com a criação de mecanismos participativos simplificados e diretos tanto com a população quanto com os demais agentes do município, visando à formulação e à provisão de serviços públicos; que aposte numa comunicação mais ágil com os cidadãos e que estimule e possibilite o controle social por intermédio da participação de comitês e conselhos comunitários dos segmentos interessados.

¹² O termo concertador é usado aqui no sentido de buscar a composição de diferentes interesses e recursos por intermédio da criação de arranjos, acordos e pactos.

Torna-se relevante a construção de um novo tipo de relacionamento com o setor privado. O governo local atuaria como um catalisador das forças econômicas, assumindo como desafio trazer o mercado para a lógica do Estado, encorajando e complementando suas ações, exercendo coordenação e liderança neste processo, promovendo assim uma administração pública que trate, de modo integrado, as dimensões do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento social.

Este novo papel do Estado no âmbito local, protagonista, destaca também a importância em se implementarem novos arranjos internos no aparato estatal, vislumbrando a criação de inteligência estratégica que, por meio de articulações intersetoriais, promova ações conjuntas entre os diferentes programas de um mesmo município, otimizando a organização da administração direta, tornando a mais horizontal, diminuindo a fragmentação entre seus órgãos funcionais e maximizando a coordenação, a consistência e a coerência na aplicação dos recursos públicos.

3.2 Governo matricial: inovação em gestão pública.

Pensar a administração pública como matriz remete-nos inicialmente, considerado o sentido literal do termo, a imaginá-la como o lugar no qual algo se gera ou se cria, aquilo que é fonte, origem, manancial, nascente, base. Estabelecimento principal, centralizador de todos os negócios e controlador das sucursais; administração central; casa matriz; sede. (*NOVO AURÉLIO*, versão eletrônica 3.0). Embora esse significado possa evidenciar o protagonismo do governo matricial na solução de questões complexas e ratificar a importância de seu papel coordenador, nos parece que ao considerarmos esse termo no universo da gestão pública tratamos de algo que abrange outros elementos.

Gastão Campos e Ana Domitti, ao apresentarem arranjos organizacionais voltados para uma metodologia de trabalho matricial, na tentativa de atenuar a rigidez dos sistemas de saúde quando planejados de maneira muito estrita segundo as diretrizes clássicas de hierarquização e regionalização, empregam esse vocábulo da seguinte maneira:

O termo matriz carrega vários sentidos; por um lado, em sua origem latina, significa o lugar onde se geram e se criam coisas; por outro, foi utilizado para indicar um conjunto de números que guardam relação entre si quer os analisemos na vertical, na horizontal ou em linhas transversais. Pois bem, o emprego deste nome – matricial – indica essa possibilidade, a de sugerir que profissionais de referência e especialistas mantenham uma relação horizontal, e não apenas vertical como recomenda a tradição dos sistemas de saúde. (CAMPOS; DOMITTI, 2007, p.402).

Compactuando com a crítica ao modelo de gestão concebido pela administração clássica, indutora de sistemas burocráticos e pouco dinâmicos, em que uma linha de comando e gestão vertical determinada pela departamentalização levam à fragmentação do processo de trabalho, Campos e Domitti, ao pensar as organizações como uma matriz, referendam o pensamento de alguns teóricos críticos que, segundo eles, “pensavam em projetos, comissões ou supervisores que atuassem de maneira horizontal, em vários departamentos, mas sem autoridade gerencial sobre as pessoas que constituem esses departamentos” (CAMPOS; DOMITTI, 2007, p.402)

Humberto Martins discute essa atuação horizontal ao considerar a necessidade de coerência na gestão governamental, em que as políticas devem idealmente apoiar umas às

outras. Afirmar que a coerência nas políticas possui várias dimensões. Além das dimensões vertical, temporal, transversal e setorial, a dimensão horizontal desta coerência é promovida ao se fortalecer a interconectividade das políticas e promover uma perspectiva do “governo como um todo”, assegurando que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades se reforcem mutuamente. (MARTINS, 2005).

Junto a Caio Marini, Martins propõe um modelo de gestão governamental baseado no estabelecimento de estruturas em rede, vislumbrando o governo matricial como uma plataforma de implementação voltada para resultados de desenvolvimento, que se baseia na definição e no gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas e organizações. Imprimem o seguinte sentido ao termo:

A denominação matricial foi proposta em sentido estrito, uma vez que os elementos deste modelo (metas de desenvolvimento, programas, organizações e recursos alocados) constituem dimensões que se relacionam em diversos pontos, conformando uma matriz multidimensional. Não se trata de prescrever a implantação de estruturas organizacionais matriciais (que combinam dois ou mais critérios de departamentalização) na organização governamental. Trata-se de sobrepor – à estrutura governamental (predominantemente) mecanicista – estruturas em rede com feições orgânicas voltadas para resultados. (MARINI; MARTINS, 2005, p.235).

A percepção da gestão governamental como rede pode ser vista em vários autores (INOJOSA, 2001; FEUERWERKER e COSTA, 2000; JUNQUEIRA, 2000), muitas das vezes vinculados ao setor saúde. Estabelecendo correspondência com a questão das redes, a intersectorialidade é uma dinâmica indissociável nesse processo. Para a Rede UNIDA, o avolumado interesse da saúde pela reflexão e proposição da ação e articulação intersectorial é causado pela consciência das limitações da ação setorial. A compreensão da determinação social do processo saúde-doença, a percepção muito clara do impacto das ações não especificamente setoriais sobre a saúde (saneamento básico e urbanização, por exemplo), e da impotência setorial diante de certos problemas como a morbidade e mortalidade por causas externas, mobilizam o setor saúde para as iniciativas intersectoriais. (Rede Unida, 2000)¹³.

Indicando a possibilidade de uma ação mais integral, com ênfase no desenvolvimento de ações multiprofissionais, interinstitucionais e intersectoriais como estratégia de sobrepujar a fragmentação, para a Rede UNIDA a intersectorialidade é uma prática social construída com base na existência de profundas insatisfações tanto no campo filosófico, em que

¹³ www.redeunida.org.br/producao/div_intersector.asp. Acesso em 21 de maio de 2007.

se questiona o lugar e a ação que a concepção positivista de mundo confere às pessoas, quanto no campo da prática, em que a capacidade de resposta aos problemas complexos é bastante limitada. Desse modo, a intersetorialidade é entendida como

a articulação entre sujeitos de setores sociais diversos e, portanto, de saberes, poderes e vontades diversos, para enfrentar problemas complexos. É uma nova forma de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas que pretende possibilitar a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais para produzir efeitos mais significativos na saúde da população. (FEUERWERKER; COSTA, 2000)

Marco Akerman e Rosilda Mendes, enfatizando também o papel das organizações, e não só de sujeitos, chamando a atenção para a intencionalidade da intersetorialidade, como um veículo e não um fim em si mesma, e apontando um claro posicionamento político, destacam os seguintes elementos da intersetorialidade:

articulação de sujeitos e processos organizacionais, superação de fragmentações, sinergia para dar potência no enfrentamento de problemas complexos e a intersetorialidade como um meio e não um fim em si mesmo para produzir melhor qualidade de vida, implementar políticas públicas e superar a exclusão social. (AKERMAN; MENDES, 2006, p.66).

A articulação de sujeitos e organizações de diferentes setores sociais para o enfrentamento de problemas complexos é o que preconiza também o projeto de cidades saudáveis discutido por Márcia Westphal e Rosilda Mendes. Partindo do pressuposto de que a saúde é produzida socialmente, os projetos cidades saudáveis buscam a globalidade de fatores que determinam a saúde, visando à superação das práticas de saúde centradas na atenção médica curativa. Incluem ainda, como prioridade na definição das políticas públicas, a saúde como critério de governo. (WESTPHAL; MENDES, 2000).

Para operar nesta lógica, o governo local deve rever suas estruturas e assumir uma forma de organização que dê conta de uma ampla determinação dos problemas ou da multicausalidade deles, sendo a intersetorialidade uma exigência deste tipo de projeto. Segundo as autoras indicadas acima, ao buscar uma “unidade do fazer”, a estrutura governamental deve articular planos, compartilhar informações e apresentar-se, sobretudo mais permeável à participação do cidadão, fato que indica estar este processo não restrito apenas aos arranjos institucionais internos das administrações.

A opção pelas políticas integradas, segundo Dowbor, já é relativamente pacífica entre a maioria das pessoas que trabalham com organização de políticas locais de desenvolvimento. Esse autor enfatiza, no entanto, a flexibilidade exigida neste enfoque e chama a atenção para duas questões.

Primeiro, ao tratar da participação do cidadão nas políticas locais, indica a construção de um ambiente de transparência efetiva, de respeito mútuo, de dignidade nas relações, de honestidade na apresentação dos problemas como forma de alterar as relações sociais, de mudar a cultura política. Para Dowbor, o conceito político de uma gestão que ouve e articula diversos interesses é novo na cultura política do País. Afirmar que, embora organizar os pobres em torno dos seus interesses constitui uma ação política que abre caminho para um melhor equilíbrio de poder no País, dificilmente se construirá alteração nesta cultura política se buscarmos introduzi-la apenas nos segmentos mais pobres da sociedade. Ao defender a construção de uma articulação social no sentido mais amplo, Dowbor entende que a modernização da visão de segmentos privilegiados, muitas das vezes aqueles politicamente mais atrasados, pode ter também efeitos importantes em termos de cultura política. Salienta nas experiências de gestão local, a dimensão da aprendizagem dos seus próprios promotores como um resultado indireto constatado. (DOWBOR, 2002).

Outra questão destacada por Dowbor, ao enfatizar a flexibilidade na consideração de políticas integradas, diz respeito à implementação administrativa delas. Segundo ele, “o que se vê em geral é uma multiplicação infundável de reuniões intersetoriais. Formam-se inúmeras comissões, como se integrar políticas significasse que todos tratam de tudo”. (DOWBOR, 2002, p. 46). Verificamos certa proximidade no pensar esta questão em Márcia Westphal e Rosilda Mendes que concordam com Mendes quando este afirma que “a intersectorialidade não anula a singularidade do fazer setorial pela instituição de uma polivalência impossível; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese” (MENDES apud WESTPHAL; MENDES, 2000, p.54).

Ao discutir o Apoio matricial como metodologia para a gestão do trabalho interdisciplinar em saúde, Campos e Domitti também atentam para a necessidade de elaboração de síntese nesta dinâmica. O apoiador matricial¹⁴, ao procurar construir de maneira compartilhada

¹⁴ O apoiador matricial é um especialista que tem um núcleo de conhecimento e um perfil distinto daquele dos profissionais de referência, mas pode agregar recursos de saber e mesmo contribuir com intervenções que aumentem a capacidade de resolver problemas de saúde da equipe primariamente responsável pelo caso. O apoio matricial

projetos de intervenção com outros interlocutores, deve valer-se, de maneira dialógica na relação entre os sujeitos participantes, dos distintos papéis, saberes e valores presentes. Segundo esses autores, para operar uma relação horizontal mediante a construção de várias linhas de transversalidade, com base em procedimentos dialógicos e não mais com base na autoridade:

Procura-se criar espaços coletivos protegidos que permitam a interação dessas diferenças, buscando-se construir uma análise e uma interpretação sintética, bem como se acordando linhas de intervenção e distribuição de tarefas entre os vários sujeitos envolvidos no processo. (CAMPOS; DOMITTI, 2007, p.402).

Para Campos, esses espaços coletivos, entendidos como “arranjos concretos de tempo e lugar, em que o poder esteja em jogo; e onde, de fato, se analisem problemas e se tomem deliberações” (CAMPOS, 2000, p. 42), seriam capazes, ao lidar com várias polaridades, de combinar coeficientes de democracia direta (participativa) com a preservação de algum grau de unidade em torno daqueles objetivos primários de cada instituição. Ao mesclar participação com busca de produtividade e compromisso, essa proposta simultaneamente atuaria no sentido da produção do sujeito e do coletivo organizado. Vislumbra-se a montagem de uma máquina organizacional que permita ao trabalhador seu crescimento pessoal e coletivo e ao mesmo tempo seja produtora de bens e serviços públicos (CAMPOS, 1998).

Ao considerar que sempre haverá antagonismos intermináveis entre a Missão Básica dos Sistemas de Saúde e os interesses corporativos de suas várias categorias profissionais, significando constantes disputas em torno de modelos e programas, afirma que esse método não se propõe a resolver esses conflitos e muito menos a eliminar estas contradições. Propõe-se sim a criar espaços nos quais estas polaridades sejam explicitadas e trabalhadas considerando sempre os vários interesses e as várias racionalidades envolvidas. Espaços co-produtores de sujeitos aptos para assumir os riscos e o prazer da criação e, também, preparados para contratar compromissos e respeitar a missão primária da instituição em que se inserem. Deste modo, seriam construídas sínteses sucessivas, na medida em que seriam instauradoras de outros conflitos que estimulariam outros movimentos. (CAMPOS, 1998).

Para Campos, não é simples acostumar-se com esta idéia: convivência de termos conflitantes e o dilaceramento prático daí derivado. Faz-se necessário descobrir a

importância em se aprender com o pólo que se deseja superar, pois não há sabedoria sem esta dialética da aproximação e do distanciamento dos objetos ou fenômenos ou sujeitos com os quais interagimos. O autor sugere assim:

uma máquina gerencial dialética, um mecanismo capaz de lidar com o conflito social básico à instituição de qualquer sociedade, ou seja, com o conflito entre desejos individuais e necessidades sociais. Um eterno jogo, um espaço que obrigue trabalhadores, dirigentes e usuários a considerar interesses e falas dos outros atores. Uma máquina que assegure tanto possibilidades de participação e que, portanto, produza distribuições mais equilibradas de poder, como também garanta objetividade e praticidade ao funcionamento do estabelecimento. Discussão, negociação, explicitação de diferenças; porém sempre seguidas de sínteses operativas a serem colocadas em prática pelos trabalhadores. E que a maioria aprenda com o processo, educação continuada em ato. (CAMPOS, 1998, p.869).

A construção desses espaços, envolvendo a idéia de conflito, deve considerar que seus sujeitos têm graus bastante variados de condições de poder, determinados pela ausência estrutural de equidade, implicando assim o enfrentamento dessas contradições. Implica também que, configurando-se como espaço de negociação, exista a disposição para repartição e compartilhamento de poder visando à possibilidade de uma ação mais potente.

Buscando uma ação mais potente, torna-se fundamental para desencadear uma atuação intersetorial, visando criar ambiente propício ao compartilhamento de saber e de poder, a definição de metas mobilizadoras. É muito importante que o objeto proposto da ação seja uma questão que realmente mobilize e que interesse a diferentes parceiros. Segundo a Rede UNIDA, “é o tema que define a possibilidade de ação intersetorial de fato: qualidade de vida, exclusão social, violência, preservação ambiental são exemplos de temas que vem sendo trabalhados nos projetos analisados”. (FEUERWERKER; COSTA, 2000).

Para a manutenção de um satisfatório grau de mobilização e, portanto, de continuidade e fortalecimento do trabalho conjunto, é indispensável o alcance dos resultados traçados nestes espaços coletivos.

A intersetorialidade envolve também a expectativa de maior capacidade de resolver situações, de efetividade e de eficácia, pois, em todas as experiências reconhece-se claramente que ela se constrói sobre a necessidade das pessoas e setores de enfrentar problemas concretos. São as questões concretas que mobilizam as pessoas; são elas que criam o espaço possível de interação e de ação. Assim, apesar de o processo ser em si importante, é fundamental também que se produzam resultados parciais, palpáveis, perceptíveis para retroalimentar setores e pessoas participantes. (FEUERWERKER; COSTA, 2000).

O governo matricial é pensado como uma estrutura que, ao reunir áreas de governo e outros agentes extragoverno, é voltada para o alcance de resultados comuns, mesmo guardando características de hierarquia e dependência de recursos. Para Marini e Martins, essa modalidade de governo, caracterizada pela flexibilidade e dinamismo cultural, democracia e descentralização na tomada de decisão e alto grau de autonomia de seus membros, não substitui as organizações piramidais, mas representam uma alternativa às estruturas funcionais verticalizadas e hierarquizadas que não atendem à crescente complexidade dos ambientes interno e externo. (MARINI; MARTINS, 2005).

Para esses autores, trata-se de uma concepção:

- Orientada para resultados: busca alinhar a arquitetura governamental (organizações e recursos alocados) com os resultados dos programas prioritários de governo;
- Pragmática: vincular e otimizar as partes da arquitetura governamental (organizações e seus recursos) que contribuem para o alcance de resultados de programas prioritários, sem, contudo, ignorar a dimensão de base, abrangente e macro-estrutural dos processos de transformação da gestão;
- Seletiva: focar na carteira restrita de programas prioritários com alta agregação de valor aos objetivos de desenvolvimento, sem, contudo, ignorar que existem programas não-prioritários e outros resultados em relação aos quais as organizações governamentais são demandadas;
- Contratual: incentivar a adesão e o comprometimento de organizações (isoladamente ou em rede) com os resultados visados numa lógica de agenciificação (programática) e direção contratual (Jann & Reichard, 2003), sem, contudo, promover a perda de identidades setoriais ou organizacionais específicas. (MARINI; MARTINS, 2005, p.243 e 244).

Verificamos assim uma compreensão sobre a gestão de políticas públicas, materializada no desenvolvimento de uma nova prática social em construção que, ao enfrentar a complexa realidade social com base em temas mobilizadores, por meio da articulação de saberes, de poderes, de sujeitos e de organizações, origina-se em espaços coletivos nos quais a negociação, ao mesmo tempo que produz o crescimento de sujeitos e de coletivos organizados, origina um bloco orgânico e sistemático de políticas, voltados para o alcance de resultados que visam superar a exclusão social e garantir a melhoria da qualidade de vida.

Articulação, confiança, coordenação, negociação, cooperação, interconexão, equilíbrio, construção de relações e busca de resultados, entre outros, são elementos exigidos para a criação e implementação de instrumentos voltados para a intervenção nesta dada realidade.

Configurada deste modo, a ação matricial apresenta-se como potencial alternativa metodológica. Dizendo respeito à matricialidade e intersetorialidade, restringindo-nos apenas a dois vocábulos, e tendo em vista que a ação matricial, como prática social, é capaz de carrear termos diferentes com significados muito próximos, quando não semelhantes, faz-se necessário nos basearmos em parâmetros mínimos. Para tal, voltamos a nos apoiar em Westphal e Mendes.

A forma de organização matricial, que assume a lógica de atuação por problemas como referência e a interdisciplinaridade e intersetorialidade como forma de abordagem, é a que tem sido utilizada com mais êxito por alguns municípios brasileiros envolvidos em projetos de cidades saudáveis... (WESTPHAL; MENDES, 2000, p.57).

Com base nessas autoras, mesmo entendendo que as diferenças são mínimas, verificamos que matricialidade, ou ação matricial, é uma forma de organização que, ao relacionar diferentes dimensões em diversos pontos, cria estruturas em rede, cuja referência se dá pela busca de soluções de problemas ou, dito de outra maneira, pelo alcance de resultados para questões complexas. À intersetorialidade, diante desta construção, caberia a forma de abordagem para a superação das fragmentações e a orientação para o trabalho, empregadas pelos diferentes agentes envolvidos nesta rede.

Interessa-nos, ao ver como são diferenciadas as possibilidades de arquiteturas políticas de apoio às gestões locais, assim como Ladislau Dowbor, passar a entender que os caminhos têm de ser reinventados a cada experiência.

E cada nova experiência aumenta a nossa compreensão de como se articulam forças em torno aos processos de transformação. A gestão social, constatamo-lo cada dia mais, consiste menos em saber mandar e empurrar o nosso modelo, do que em saber ouvir e interagir. (DOWBOR, 2002, p. 39).

4 A REDE DE ATUAÇÃO MATRICIAL EM SANTO ANDRÉ: GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LAZER.

Neste capítulo, a intenção é responder às três questões de pesquisa formuladas inicialmente, apresentando nossa compreensão sobre a experiência matricial analisada em Santo André e suas correlações com as ações de lazer priorizadas nesse estudo. Para tal, com base no exame e organização do material coletado na pesquisa de campo, estruturamos nossa análise em três momentos.

No primeiro momento, analisando indicadores, documentos institucionais e material jornalístico, descrevemos o cenário político e econômico no qual surge e se desenvolve essa estratégia de gestão. Fundamentados na construção desse quadro, buscamos evidenciar, no segundo momento – focados nas entrevistas realizadas e em nossas observações – como se estrutura a matricialidade naquela prefeitura, identificando os arranjos organizacionais criados, as dificuldades encontradas e os avanços alcançados pelos gestores com a adoção desse método de gestão. No terceiro momento, apresentamos nossa compreensão sobre a relação entre lazer e matricialidade verificada naquela realidade.

Nesse processo foram analisados os seguintes documentos da Prefeitura de Santo André: Centros Educacionais de Santo André, Demandas Incorporadas – Orçamento Participativo 1998 a 2007, Demonstrativo de Empenhos 2007, Parque Natural do Pedroso: patrimônio da vida, Prioridade das prioridades, Plano Diretor Participativo, Plano Geral do Sistema de Áreas Verdes e Lazer, Realizações do Departamento de Lazer 2007, Relatório: Planejamento do Departamento de Lazer para o ano de 2007, e o Sumário de Dados 2007. Constam ainda como documentos de análise o Programa de Governo, da coligação encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, vitorioso em 2004 e um texto de apoio ao Programa de Governo 2000, do mesmo partido, intitulado Matricialidade. Foram consultados também os sítios eletrônicos da Prefeitura de Santo André e do Consórcio Intermunicipal do ABC, bem como exemplares do jornal *Diário do Grande ABC*.

Para as entrevistas, foram convidados oito gestores ocupantes do 2º escalão do governo – quatro Diretores, um Assistente de Diretor, um Assessor de Secretário e dois Coordenadores de Programa – entre os dias 29 de outubro e 06 de dezembro de 2007,

responsáveis pelo desenvolvimento de trabalhos nos seguintes setores: Departamento de Planejamento Estratégico e Orçamento, Departamento de Indicadores Sociais, Coordenadoria do Plano Diretor, Assessoria de Planejamento e Gestão de Inclusão Social, Departamento Administrativo da Secretaria de Saúde, Departamento de Parques e Áreas Verdes, Departamento de Gestão Ambiental do SEMASA e Coordenadoria de Projetos Especiais em Educação. Cuidando para que os entrevistados não sejam identificados nominalmente, conforme termo de consentimento acordado, as falas dos gestores serão aqui identificadas pela letra E, e nomeados E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8.

Os critérios de escolha dos gestores entrevistados foram a sua importância estratégica como interlocutores de suas áreas no processo de gestão matricial e o poder de decisão destes em relação às ações analisadas. Embora nomeados para funções comissionadas – não-permanentes, metade deles são funcionários concursados no quadro da prefeitura. Faz-se necessário destacar também que, em função de contenda política ocorrida em novembro de 2007, por ocasião das prévias para escolha do candidato do Partido dos Trabalhadores a Prefeito, para o pleito 2008, dois dos entrevistados se exoneraram de seus cargos e, de outra maneira, outros dois foram promovidos ao primeiro escalão do governo. Seria feita ainda uma nona entrevista, com um gestor da Secretaria de Governo, mas esse também se exonerou.

Outro fator relevante a ser notado nos entrevistados é sua formação, dos oito, cinco são formados para atuar com desenho e facilitação de processos de discussão grupal na Rede de Moderadores daquela prefeitura. Sobre a formação acadêmica dos entrevistados, todos são graduados, sendo três especialistas, dois mestres e um doutor. Importante destacar que, sobre as áreas de formação destes, há um leque abrangente de áreas do conhecimento: Administração de Empresas, Agronomia, Assistência Social, Arquitetura, Biologia, Direito, Educação e Sociologia.

Tomando como base os momentos analisados, reveladores da opção pela matricialidade e da dinâmica da atuação em rede naquela prefeitura, bem como do entendimento dos gestores sobre o lazer público e as implicações sobre seu tratamento matricial, serão desenvolvidas nossas considerações finais que procuram responder a nossa indagação inicial que dá forma ao título deste estudo: Na rede, pelo lado de fora?

4.1 Cenário de pesquisa: a opção pela matricialidade.

A cidade de Santo André apresenta características de subúrbio industrial. Está circunscrita à área metropolitana de São Paulo e inserida na região conhecida como Grande ABC. Sua história confunde-se com a história da região. A Vila de Santo André da Borda do Campo foi fundada em 1553, perdendo sua denominação e localização precisa após a sua transferência para São Paulo de Piratininga, em 1560, quando deixou de existir como unidade administrativa. Após um período de estagnação, tornando-se local de passagem entre o Porto de Santos, a capital e o interior, a região revigorou-se com a instalação da estrada de ferro São Paulo Railway, em 1867, e com a criação em 1889 do município de São Bernardo, que abrangia toda a região do Grande ABC.

Nascido sob a marca da industrialização, relacionada naquela época à produção química, têxtil e de móveis, e utilizando a mão-de-obra de imigrantes, São Bernardo cria em 1910 o distrito de Santo André, fazendo ressurgir o nome da antiga Vila. Nos anos 20 e 30 daquele século, durante o primeiro ciclo de internacionalização da economia industrial, o distrito de Santo André acolheu empresas multinacionais e firmou-se como um centro econômico pujante, situação que levou, em 1938, à modificação do nome do município de São Bernardo para Santo André. (GAIARSA, 1968).

As cidades que atualmente compõem o ABC são subdivisões desse antigo município, pois a partir da década de 1940 iniciaram-se vários movimentos emancipacionistas que resultaram na transformação dos seus distritos em novos municípios: São Bernardo do Campo em 1945, São Caetano do Sul em 1949 e em 1953 Mauá e Ribeirão Pires. Completam o quadro das municipalidades componentes do Grande ABC as cidades de Diadema e Rio Grande da Serra emancipadas em 1960 e 1964, respectivamente.

A região do ABC se configura hoje como a área mais industrializada do país, com elevada renda *per capita* – mais de R\$ 1.000,00 por habitante/ mês, fato que define o ABC paulista como o terceiro mercado do Brasil, superado somente pelas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro¹⁵; tem uma população de quase dois e meio milhões de pessoas, em sete municípios, cujas zonas urbanizadas estão conurbadas; embora em seu conjunto apresente razoáveis

¹⁵ www.consorcioabc.org.br/dados_regionais.htm. Acesso em 07 de janeiro de 2008.

indicadores econômicos e de qualidade de vida¹⁶, a região reproduz os contrastes marcantes entre riqueza e pobreza, característicos do Brasil. Como um dos parâmetros desses contrastes, tomamos como exemplo a situação dos assentamentos precários – favelas urbanizadas e não urbanizadas, regularizadas e não regularizadas – em Santo André. Em 2003, o número total de domicílios nessa cidade era de 164.476¹⁷. Em 2005, o número de domicílios em assentamentos precários chegava a 28.772¹⁸. Por conta desses dados e da tendência do número de moradores por domicílio ser maior em assentamentos precários, pode-se estimar que mais de 20% da população andreense resida em favelas.

Os anos 1990 deram sua contribuição para acentuar essa situação. Vítima da abertura da economia, que aumentou substancialmente o volume de importações, aliada ao enxugamento dos quadros das empresas, decorrente da globalização e da modernização tecnológica, levando as multinacionais a distribuírem as linhas de produção por todo o planeta, e ressentindo-se ainda dos efeitos da recessão no conjunto da economia brasileira, dezenas de indústrias do ABC fecharam as suas portas, sobretudo pequenas fornecedoras automotivas. O número de metalúrgicos na região caiu de 200 mil na década de 1980 para 95 mil em 2001. A queda de 45% na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS, tributo que incide sobre a atividade industrial, também demonstra o tamanho da redução da atividade econômica em todos os setores. Em 1991, a região respondia por 13,57% da arrecadação do ICMS paulista, em 2003, esse percentual caiu para 6,34%. (MAWAKDIYE, 2007).

A década de 90 ficou marcada no ABC pela evasão industrial e pelo aumento de atividades nos setores de serviços e de comércio, modificando o perfil econômico de Santo André. Ao fazer despencar a arrecadação de tributos, a desindustrialização do ABC fez cair consideravelmente a capacidade de realização dos municípios, deixando-os mais vulneráveis diante das demandas sociais que se avolumavam em função da recessão da economia. Vale destacar que esse período de considerável perda na arrecadação municipal e, portanto, de diminuição da possibilidade de respostas por parte do poder público, coincide, em Santo André, com a iniciativa da instalação de processos matriciais de gestão pública.

¹⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano, de Santo André, é considerado alto: 0,835 (PNUD, Dados 2000)

¹⁷ Fonte: Gerência de Tributos Imobiliários- Secretaria de Finanças/ PSA

¹⁸ Fonte: Depto de Habitação- Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação/ PSA

O ABC paulista, uma das regiões que mais perdeu com a estagnação e as mudanças econômicas dos anos 1990, agora dá sinais de recuperação. A taxa de desemprego caiu de 22% na virada do ano 2000 para 14,6% em fevereiro de 2007. (MAWAKDIYE, 2007). Dados do IBGE apontam que, entre 2002 e 2005, houve expansão de 53,48% na economia regional, puxada pela indústria, e que cinco cidades da região estão entre os 100 maiores PIB do país. Santo André, que recebe investimentos em seu pólo petroquímico, figura em 22º lugar no *ranking*, atrás de São Bernardo, que abriga cinco das seis montadoras implantadas na região, em 13º ¹⁹.

454 anos passados desde sua fundação e muitas transformações políticas e econômicas depois, Santo André conta com uma população de 649.331 habitantes²⁰, dos quais 618.176 residem em área urbana e 31.155 moram em áreas de mananciais. Considerando que sua população residente em 1960 era de 245.147 pessoas, a cidade, nas últimas quatro décadas, sofreu um grande e desordenado crescimento demográfico. A sociedade andreense, caracterizada pela chegada de grandes levas de imigrantes europeus, na década de 1910, que se somaram aos portugueses que ali já se encontravam, e por uma forte migração interna a partir dos anos 50, principalmente de pessoas da Região Nordeste e do Estado de Minas Gerais, configurou-se pela formação de uma expressiva classe média, composta por profissionais liberais, pequenos empreendedores e uma grande classe trabalhadora. O tempo proporcionou a essa comunidade uma identidade particular, diretamente ligada à cultura do trabalho e do sindicalismo.

Essa população aproximada de 650.000 pessoas reside numa cidade com uma área de 174,38 quilômetros quadrados, dos quais 66,45 correspondem à Macrozona Urbana e 107,93 à Macrozona de Proteção Ambiental, divisão territorial criada pelo Plano Diretor Participativo em 2004. Pode-se considerar ainda a divisão do município feita pelo IGC – Instituto de Geografia e Cartografia do Estado de São Paulo, que separa o território em três áreas: o distrito de Capuava, o distrito de Paranapiacaba e o distrito Sede. Ainda em termos territoriais, a cidade é praticamente dividida ao meio pelo Reservatório Billings, que impede o deslocamento terrestre entre estas duas metades e apresenta uma situação peculiar para a administração da cidade.

¹⁹ *Diário do Grande ABC* de 21 de dezembro de 2007. Caderno de Economia. p.1.

²⁰ Censo Demográfico 2000 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

São utilizadas ainda por alguns órgãos internos da administração municipal, e mesmo órgãos privados que exercem atividades no município de Santo André, diferentes divisões geográficas em função das características dos serviços prestados por cada uma dessas entidades. Como exemplos citamos as divisões por Bairros, 117 no total, as divisões por Setor Fiscal, 26 setores na cidade, a divisão por regiões do Orçamento Participativo, 19, e as divisões por Gerências de Saúde, 4 áreas. Tais divisões parecem incidir desfavoravelmente na gestão matricial da cidade, pois

Se, por um lado, essas divisões facilitam o trabalho de cada um desses órgãos, elas praticamente impedem o cruzamento de informações de fontes diferentes, pois, na maioria das vezes, não correspondem às referências geográficas reais. (SANTO ANDRÉ, 2007a, p.39).

Ao analisarmos a forma como o poder público municipal se organiza para materializar suas políticas, percebemos a existência de outras tantas divisões, a começar pelo número de secretarias. São 14 secretarias municipais da administração direta²¹ e 6 órgãos da administração indireta²². Se considerarmos que cada setor desses é formado por departamentos e estes, por sua vez, por gerências, coordenadorias, núcleos e encarregaturas, podemos distinguir um considerável número de órgãos, alinhados verticalmente, em que o desenho institucional, por si, cria a inclinação para o trabalho isolado, conferindo dificuldades estruturais ao trabalho matricial.

Nesse alinhamento vertical de setores, o corpo funcional da prefeitura se aparta, acomodando-se num organograma que, dividido em caixinhas, indica com clareza os limites das atribuições de cada um, mas é obscuro ao anunciar o potencial das inter-relações entre os funcionários, setores e políticas. Desse modo conformado, esse corpo funcional totalizava, em dezembro de 2007, 8.891 servidores²³, dos quais 482 ocupavam cargos de livre provimento²⁴.

²¹ Chefia de Gabinete, Secretaria de Administração e Modernização, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Secretaria de Educação e Formação Profissional, Secretaria de Finanças, Secretaria de Governo, Secretaria de Inclusão Social, Secretaria de Obras e Serviços Públicos, Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, Secretaria da Saúde e Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense.

²² Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André – CRAISA, Empresa Municipal de Habitação Popular – EMHAP, Empresa Pública de Transporte e Trânsito – EPT, Instituto de Previdência de Santo André, Serviço Funerário do Município de Santo André e Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA.

²³ Fonte: Demonstrativo de Despesas com Pessoal (Administração Direta), Publicidade Legal, p. 3, *Diário do Grande ABC*, 19.01.2008.

Desse total geral, 2.798 servidores trabalhavam na Secretaria de Educação e Formação Profissional e 2.124 na Secretaria de Saúde, configurando-se como as áreas com maior aporte de recursos humanos. As secretarias de Obras e Serviços Públicos, de Inclusão Social e a Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense contavam com 1.072, 180 e 128 servidores respectivamente. Por fim, restringindo-nos apenas à análise de algumas das secretarias, verificamos a presença de 453 funcionários na Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer.

Essa força de trabalho distribuída em caixinhas é ratificada pelo orçamento municipal, cujos órgãos, unidades, projetos e dotações criam subdivisões para a execução setorial do orçamento público²⁵. Em Santo André, o orçamento executado em 2007 pela administração direta da prefeitura foi de R\$ 808.795.060,49²⁶. Desse total, R\$ 20.566.552,35 foi o que significaram as despesas consolidadas pela Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, e o Departamento de Lazer foi responsável pela execução de R\$ 2.031.421,64, equivalente a 0,25% do orçamento da administração direta.

Com essa diminuta capacidade de investimento, o Departamento de Lazer foi criado em 1997 com o desmembramento da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte, quando surgiram na cidade duas novas secretarias: Secretaria de Educação e Formação Profissional e Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer. Inaugura-se no aparato governamental, nesse momento, um departamento de lazer autônomo, que já em sua gênese apresenta uma equação de fundo ambígua. Ao mesmo tempo que valoriza o setor proporcionando-lhe estrutura própria, afirmando sua importância pública, cria um crítico limite prático na medida em que, dada a necessária amplitude de sua área de atuação, não lhe possibilita um espaço de governabilidade para além de uma política de animação sociocultural.

Seu corpo funcional é caracterizado, em termos de vínculos empregatícios e formação acadêmica, por diferentes modalidades. Seu corpo diretivo é constituído por uma equipe multidisciplinar, formada em sua maioria por agentes de lazer, cargo preenchido por meio de concurso público cujo nível é o ensino médio, e que aprovou pessoas com diferentes graduações em que se observam profissionais de educação artística, educação física, filosofia, história, geografia e teologia. Dos 15 funcionários que compõem essa equipe, 4 são

²⁴ Fonte: Departamento de Recursos Humanos, SAM/PSA, 27.12.2007.

²⁵ O orçamento geral da prefeitura de Santo André é composto por três fontes de receitas que, em 2006, representaram uma arrecadação consolidada do seguinte modo: Administração Direta: R\$ 717.766.666,43/ Administração Indireta: R\$ 217.664.946,07/ Fundações: R\$ 2.253.740,39. (SANTO ANDRÉ, 2007a)

²⁶ Fonte: Relatório Demonstrativo de Empenhos 2007. SIOP/ Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo.

comissionados – cargos de livre provimento, e os demais exercem funções gratificadas – cargos de gerência e coordenação ocupados apenas por funcionários de carreira. Para o desenvolvimento de suas ações, esse departamento conta também com 55 recreacionistas, contratados por seleção pública para prestação de serviço por tempo determinado, 47 especialistas²⁷, vinculados por contratos e convênios específicos, 10 estagiários, contratados por seleção pública, e 13 operacionais.

Organizado em 3 núcleos de trabalho – Gerência de Formação, Gerência de Ação Comunitária e Coordenação de Difusão, a atuação desse departamento, em 2007, constituiu-se sobretudo pela implementação de programas e projetos diversificados que proporcionaram, de modo estimado, 234.545 atendimentos a pessoas de diferentes faixas etárias. Com caráter de cursos e atividades permanentes foram desenvolvidos os seguintes projetos: Brinquedoteca; Caminhando para a Saúde; Capoeirando; Centro de Fortalecimento Muscular para a 3ª Idade; Dois pra lá, Dois pra cá; Espaço Skate; Expresso Lazer, Recreação nos Cesas e Práticas Orientais – Liang Gong, Tai Chi Chuan, Yoga e Danças Circulares Sagradas. Com características de atividades pontuais, com frequência anual, foram realizadas as ações: Bailes da Cidade, Ciclo de Festas Juninas, Circuito Municipal de Skate, Circuito Municipal de Street Ball, Festival de Inverno de Paranapiacaba, Maratona Cultural, Mês da Criança, Festival de Flores, O Dia D/ Sandro Dias, Passeios Ciclísticos, Seminário: Toda hora é hora de brincar, Torneio de Pebolim e Torneio de Truco. (SANTO ANDRÉ. Departamento de Lazer, 2007).

Ao gerar essas políticas, o Departamento de Lazer assiste a atuação de outros setores da administração pública desenvolvendo ações que podem ser compreendidas como políticas de lazer e enfrenta dificuldades para criar um sistema que traga maior organização ao conjunto dessas diferentes atuações. Nesse sentido, cabe destacar levantamento feito em 2004 por Bramante e equipe. Naquela ocasião, com base na contribuição de gestores de 6 diferentes secretarias daquela municipalidade, montou-se um mapa geral de programação que indicava a existência de 143 projetos, desenvolvidos por esses diferentes órgãos, relacionados diretamente ao tema lazer. Esses projetos foram classificados em três grupos: aqueles sem interlocução, tocados por um só departamento e que não dialogam com nenhum outro setor, totalizando 113 projetos; aqueles com sobreposição, desenvolvidos por diferentes setores, possuindo o mesmo

²⁷ Yoga: 3; Lian Gong, Danças Circulares e Shiatsu: 5; Tai Chi Chuan: 1; Instrutores de Caminhada: 14; Instrutores de Fortalecimento Muscular para a 3ª Idade: 6, Capoeira: 9; Skate: 2; Dança de Salão: 7.

tema central e trabalhados de modo isolado, formando um grupo de 15 projetos; e aqueles com interlocução, desenvolvidos por mais de um setor, com existência de interlocução direta e/ou indireta, contabilizando outros 15. (BRAMANTE et al., 2004). A inclinação para o trabalho isolado é ratificada ao observarmos a quantidade considerável de projetos realizados sem interlocução e agravada pelo grupo daqueles que, mesmo tratando de temáticas similares – como o exemplo de projetos de caminhada, são geridos por departamentos distintos. De outro modo, a existência de 15 projetos com algum tipo de interlocução em sua realização aponta-nos que, mesmo nesse quadro de fragmentação, formas integradas de trabalho são possíveis.

O conjunto de programas e projetos do Departamento de Lazer, descritos acima, foram realizados, em 2007, em diferentes locais da cidade – 7 Parques, 10 CESAs – Centros Educacionais de Santo André, 22 Unidades de Saúde, 4 Centros Comunitários, 2 ginásios, Brinquedoteca, Paço Municipal, Paranapiacaba e dezenas de localidades entre praças, núcleos habitacionais e campos distritais, entre outros²⁸, situação que denota uma preocupação com a descentralização das políticas promovidas por aquele departamento. Excetuando os Centros Comunitários Bela Vista II e Campestre e a Brinquedoteca Pública, todos os demais espaços e equipamentos dessa atuação são mantidos por outros setores da municipalidade, fato que, por um lado, desonera o Departamento de Lazer do custo de manutenção, administração e segurança destes e, por outro, implica a instituição de interfaces²⁹ com diversos setores da municipalidade. A coordenadoria de Projetos Especiais da Secretaria de Educação e Formação Profissional, o Departamento de Assistência à Saúde da Secretaria de Saúde, a Coordenadoria do Santo André Mais Igual da Secretaria de Inclusão Social, o Departamento de Parques e Áreas Verdes (DPAV) da Secretaria de Obras e Serviços Municipais, o Departamento de Paranapiacaba da Subprefeitura de Paranapiacaba e Parque Andreense e o Departamento de Gestão Ambiental do SEMASA são setores que procurados, em função de diretriz do Departamento de Lazer (SANTO ANDRÉ. 2006a), firmaram políticas conjuntas em 2007.

Essa iniciativa para o estabelecimento de interfaces com outras secretarias não foi observada, no entanto, entre o Departamento de Lazer e os outros dois departamentos da Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, sua própria secretaria. Observamos a atuação integrada

²⁸ De um modo geral, o poder público naquele município, se comparado aos demais da região do ABC, possui um considerável ativo em equipamentos culturais, turísticos e esportivos, o que não significa dizer que os achamos em número suficiente. Destacamos aqui os 11 parques, mais de 500 praças, 2 teatros, 12 bibliotecas, Casa da Palavra, Casa do Olhar, Museu, 8 ginásios, Estádio, 45 Campos Distritais, 11 piscinas e o pólo turístico de Paranapiacaba.

²⁹ Termo que diz respeito à atuação matricial, mas para ações cotidianas de pequeno porte.

em 2007 apenas na realização da Maratona Cultural, relativa à festividade de aniversário da cidade, e, com certo grau de dificuldade, na gestão das ações desses três departamentos nos CESAs. Nossa observação leva a crer que a pouca determinação em estabelecer consenso interno sobre os conceitos envolvidos, a inexistência de procedimentos integrados de gestão no gabinete da secretaria, as disputas entre os departamentos pelos recursos comuns da secretaria, a predisposição para a facilidade do trabalho isolado e a busca por visibilidade própria podem apresentar-se como alguns dos motivos que levaram os departamentos dessa secretaria a desenvolverem trabalhos independentes e desarticulados.

Apesar da verificação de problemas, tanto interna como externamente a cada secretaria, a busca por trabalho conjunto configura-se como uma construção nos últimos dez anos naquela prefeitura. Em 1996, ao ser eleito prefeito de Santo André pela segunda vez, o engenheiro Celso Daniel³⁰ e sua equipe elegem, para o período 1997/2000, a atuação matricial como princípio geral para o funcionamento do governo. Partindo do conceito de que matricialidade diz respeito ao trabalho que exige o envolvimento de mais de uma área para o seu desenvolvimento, foram consideradas duas facetas para esta ação. Uma delas denominada por Interfaces – trabalho cotidiano, que necessita da integração entre as áreas – e a outra por Projetos Matriciais – projetos de grande porte, que exigem a articulação de ações de diferentes áreas para sua consecução. A experiência com a matricialidade, naquele período, foi assim relatada:

Ao iniciarmos o atual governo tínhamos um princípio geral que dominava nosso discurso: a necessidade de que os nossos trabalhos se articulassem de forma matricial. Sabíamos, entretanto, que precisaríamos ir além das intenções, visto que a experiência de nosso governo anterior já não havia dado conta dessa questão. No entanto, nossa preocupação se centrava nos Projetos Matriciais. Após várias reuniões preparatórias, em julho de 1997, fechamos uma proposta que visava “ampliar as condições de controle da eficiência e da eficácia no desenvolvimento de Projetos Matriciais”. Resumidamente, a proposta se estruturava a partir de dois grupos. Ao Grupo Gestor, formado pelos secretários diretamente envolvidos e dirigido pelo Prefeito, caberia discutir e aprovar o plano de trabalho, acompanhar a evolução do projeto e tomar as decisões estratégicas em relação ao seu andamento. Ao Grupo Operador, formado por diretores diretamente responsáveis pelo desenvolvimento das ações e dirigido pelo Secretário-Coordenador, caberia o gerenciamento das operações. Em função de nossa experiência no governo 89-92, decidimos que cada Projeto Matricial teria um coordenador geral, que necessariamente seria um secretário. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2000, p.1).

³⁰ Celso Daniel, mestre em administração, doutor em ciências políticas, professor universitário na PUC e na FGV, deputado federal entre 1996 e 1997, foi eleito prefeito, por uma frente partidária encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, para três mandatos: 1989/1992, 1997/2000 e 2001/2004.

Naquela ocasião, foram apontadas as seguintes dificuldades no desenvolvimento dessa estratégia: superar a tendência para a realização de trabalhos isolados, sem interlocução, que permitisse o acompanhamento, avaliação, redirecionamento e prestação de contas feitas pelo conjunto das áreas envolvidas; as atribuições cotidianas do secretário-coordenador acabaram inviabilizando suas funções de gestão do projeto matricial, prejudicando seu papel de articulador e catalisador; e a constituição de boa parte dos Grupos Operadores, peças-chave para o desenvolvimento das ações, trouxe problemas relacionados à concepção geral do projeto e à indefinição das responsabilidades de cada um.

Mesmo com esses obstáculos, a escolha dessa estratégia de gestão transformou-se, de certo modo, em referência desse governo, recebendo inclusive reconhecimento nacional e internacional. A premiação do Programa Integrado de Inclusão Social³¹ e do Programa de Modernização Administrativa³² são exemplos desse reconhecimento. Vale dizer que esse modo de resolução integrada de problemas é também observado no processo de articulação regional, em que os desempenhos do Consórcio Intermunicipal do ABC, a partir do início dos anos 90, e da Câmara Regional do ABC, criada em 1997 – ambos com a participação de Celso Daniel como destacada liderança regional, ao mesmo tempo que contribuíram para fortalecer, foram estimulados pela experiência da gestão matricial em Santo André.

Reeleito em 2000, com mais de 70% dos votos válidos no 1º turno da eleição, Celso Daniel e seu secretariado ratificam a atuação matricial como principal estratégia de governo e, tratando dos procedimentos internos de gestão, propõem-se a criar condições para o desenvolvimento de uma ação sistemática de matricialidade, com vistas a modificar comportamentos tradicionais vinculados à cultura organizacional do serviço público e a estabelecer procedimentos de gestão matricial desvinculados de atribuições específicas, agindo a partir do gabinete do prefeito.

No início do ciclo 2001/ 2004, multiplicaram-se nessa cidade os prêmios relativos a esta dinâmica de gestão³³ e Celso Daniel assume a coordenação nacional do Programa de Governo do PT visando à disputa da Presidência da República. Assim como novas formas de reconhecimento da gestão são verificadas, novas dificuldades se apresentaram. A maior delas nos

³¹ Prêmio Gestão Pública e Cidadania/ 2000, Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford.

³² Prêmio Internacional de Dubai sobre melhores práticas/ 2000, HABITAT – Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

³³ Cf. relação de prêmios em

www.santoandre.sp.gov.br/bnews3/images/multimedia/programas/premios_PMSA.SNAI.xls

parece ter sido a morte trágica desse prefeito. Celso Daniel é assassinado em 20 de janeiro de 2002, iniciando uma série de especulações sobre hipóteses para o crime, assim como denúncias de corrupção ligadas à cobrança de propina de empresários do setor de transporte da cidade. Os dois inquéritos da polícia civil abertos sobre o caso, concluídos em abril de 2002 e setembro de 2006, levaram à tese de crime comum, fato que parece não ter encerrado o caso perante a opinião pública.

Diante de difíceis circunstâncias, assume a prefeitura o vice-prefeito João Avamileno, também do Partido dos Trabalhadores, comprometendo-se com a manutenção do programa de governo eleito e das estratégias adotadas. Vereador entre 1993 e 1996, com formação política gerada no movimento sindical – foi presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André, e um perfil administrativo desenvolvido nessa trajetória, João Avamileno realiza, diante das várias limitações presentes, um governo de continuidade. Mesmo lidando com as variáveis intensidades do trauma municipal causado pela morte de seu antecessor e com o desconhecimento de sua figura pública ao assumir a prefeitura, Avamileno é reeleito em 2004, em 2º turno, por uma diferença de 4% dos votos válidos.

Com menor apoio na Câmara, situação que incide em composições na formação das equipes de governo visando ampliar a sustentação de seus projetos naquela casa, o prefeito delega à Chefia de Gabinete o relacionamento externo de sua gestão, sobretudo aquele que diz respeito à governabilidade com os vereadores, e à Secretaria de Governo os assuntos internos do executivo. Desse modo, na gestão atual, a atuação integrada das diferentes áreas da prefeitura permanece como a estratégia para o desenvolvimento de políticas sociais, e nessa fase, o gerenciamento da matricialidade passa a ser responsabilidade direta da Secretaria de Governo que, funcionando como um elo entre as secretarias, passa a criar e acompanhar os procedimentos de gestão dos Projetos Matriciais.

Ao lado de sua vice-prefeita e também Secretária de Planejamento e Orçamento Participativo, Ivete Garcia³⁴, e de seu Secretário de Governo, Mário Maurici, Avamileno organiza as bases daquilo que Carlos Matus chama de capacidade de governo. Poder de decisão, técnicas de planejamento, controle orçamentário e gestão integrada juntos, articulados buscando aperfeiçoar a capacidade de realização do aparato público. Acontece que, no 2º semestre de 2007,

³⁴ Socióloga, mestre em gestão regional, foi diretora do Sindicato dos Químicos do ABC e vereadora por dois mandatos, chegando à presidência da Câmara entre 2003 e 2004.

Ivete Garcia enfrenta o deputado estadual Vanderlei Siraque³⁵, nas prévias do Partido dos Trabalhadores, para a escolha do candidato a prefeito no pleito de 2008, situação que gera uma seqüência de desdobramentos associados.

No dia 12 de outubro de 2007, Avamileno declara seu apoio a Vanderlei Siraque. Dia 14, Maurici e os demais secretários municipais anunciam apoio à pré-candidatura de Ivete Garcia. No dia seguinte, Maurici, supervisor geral da matricialidade naquela prefeitura, é exonerado por Avamileno. Dia 11 de novembro, Ivete Garcia vence Siraque no primeiro turno das prévias por uma diferença de 7 votos. Dia 25 de novembro, Vanderlei Siraque vence Ivete no segundo turno com 22 votos a mais³⁶. No dia 27 de novembro de 2007, Ivete Garcia e outros 12 secretários se exoneram coletivamente de suas funções alegando falta de confiança no prefeito João Avamileno. Uma semana depois, Avamileno já tem nomeado seu novo secretariado³⁷. Apesar de recentes, parece-nos impossível deixar de supor que esses acontecimentos tenham trazido certo grau de paralisação, transtornos e prejuízos aos processos de gestão matricial e à capacidade de governo em Santo André, submetidas a uma cisão em seus quadros administrativos decisórios.

O Partido dos Trabalhadores naquele município, que governa desde 1989 – com uma interrupção entre 1993 e 1996, vive o rescaldo de uma acirrada disputa interna, mas não perde de vista a continuidade de seu projeto político. Pregando alinhamento à agenda democrática, discutida nesse trabalho com apoio de Marta Farah (2000), anunciou em seu último programa de governo eleito “uma revolução no jeito de governar” (COLIGAÇÃO SANTO ANDRÉ CONTINUANDO A MUDANÇA, 2004, p.7). Embora, aos insinuantes, essa revolução possa aplicar-se aos acontecimentos recentes, citados acima, fazem parte desse jeito próprio, segundo o programa, a modernização administrativa, a unificação dos programas sociais, a inovação em políticas públicas, a participação da população na gestão e no planejamento da cidade, entre outras. A nosso ver, diretamente relacionadas à matricialidade, em que pese esse termo não ser citado no referido documento, essas proposições sobre o modo de governar ratificam esse método de gestão como escolha e dão suporte à intenção continuada que observamos. De um modo declarado, discorrendo sobre a necessidade do protagonismo do

³⁵ Advogado licenciado do Sind. dos Metalúrgicos do ABC, mestre em Direito Constitucional, vereador por três mandatos e presidente da Câmara entre 1997 e 1998. Está em seu 3º mandato como dep. estadual.

³⁶ No primeiro turno votaram 2.227 filiados e no segundo turno 2.465.

³⁷ Todos esses acontecimentos, inclusive a carta de renúncia dos secretários, foram publicados, em suas respectivas datas, no jornal *Diário do Grande ABC*, ganhando considerado espaço em suas capas.

governo municipal na cooperação e articulação com outras cidades, seja no ABC ou na América Latina, e sobre o desenvolvimento de ações conjuntas em diferentes campos, o referido programa de governo afirma:

Trata-se, portanto, de seguir na linha de gestão pública não estatal, que implica um sistema de gestão em redes e cujo êxito depende dos esforços em convencer e aglutinar parceiros públicos e privados ao nosso projeto de governo. (COLIGAÇÃO SANTO ANDRÉ CONTINUANDO A MUDANÇA, 2004, p.8).

Essa proposta nos remete àquilo que Ladislau Dowbor (2002) indica, em páginas anteriores, como um novo estilo de governo que prevê, de um modo abreviado, a criação de mecanismos simplificados de participação da população e dos atores-chave do município, a organização de redes horizontais de coordenação e cooperação entre cidades e o poder público local cumprindo o papel de catalisador das forças econômicas e sociais da região. Embora muito aquém de ser verificada uma revolução no jeito de governar, são perceptíveis algumas pequenas transformações positivas que resultaram desse estilo de governo proposto.

Em se tratando de catalisar forças econômicas e sociais, o Projeto Eixo Tamanduatehy, lançado em 1998 pela prefeitura de Santo André, visando à requalificação de uma faixa de 8 km de antigos terrenos industriais, localizada na várzea do Rio Tamanduatehy e ao longo da ferrovia, demonstra alguns resultados combinando interesses de agentes públicos e privados, apoiados em normas legais específicas e em novas articulações institucionais e formas de gestão. Dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local, com foco na geração de trabalho e renda e no combate à exclusão social, tornou-se possível iniciar um processo de renovação urbana, por meio de um conjunto de investimentos e intervenções, regidos por um plano urbanístico. A instalação nessa faixa da cidade de universidade, *shoppings*, hipermercados, hotéis e revendas, entre outros empreendimentos, bem como equipamentos de integração social, terminais rodoviários e a obtenção de um conjunto de benfeitorias, financiadas como contrapartida por parte desses empreendedores, incidiram favoravelmente na infra-estrutura urbana, possibilitando melhoramentos viários, recuperação paisagística e criação de áreas verdes. O trunfo do governo local, nesse caso, é o poder de regulação, permitindo-lhe negociar mudanças de legislação e de reparcelamento do solo, assim como mecanismos de captura da valorização imobiliária, entre outras possibilidades que podem auxiliar na realização de uma intervenção de maior porte. (SOMEKH ; CAMPOS, 2005).

Ao buscar outros exemplos de resultados oriundos nesse estilo de governo proposto, faz-se necessário indicar a experiência do Orçamento Participativo naquele município. Ainda que seus mecanismos não sejam tão simplificados, como deseja Dowbor (2002), e que a possibilidade de influência do Conselho Municipal do Orçamento – responsável pela negociação e incorporação das demandas eleitas nas regiões – sobre o governo, se depare com barreiras semelhantes aos apontados por Marta Arretche (2003), observando-se limites à participação verificados na linguagem técnica adotada pelos funcionários presentes no Conselho, pode-se verificar que os 11 anos de existência do Orçamento Participativo em Santo André possibilitaram oportunidades para proposição e controle da sociedade no planejamento de curto prazo daquela cidade, abrindo espaços de diálogo, negociação e aprendizado.

Ao analisarmos as 332 demandas incorporadas nesse período, verificamos que 277 delas foram concluídas pela administração municipal, restando outras 55 em andamento ou a realizar. Dessas 332, encontramos 60 que, no nosso entender, configuram-se como demandas relacionadas ao lazer público, dizendo respeito à construção e revitalização de parques e praças, cobertura, reforma e construção de quadras e equipamentos esportivos, implantação de CESAs e coberturas de quadras em escolas, criação, ampliação e melhoria de programas relacionados à Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer e, entre outras, instalação de equipamentos de ecoturismo em Paranapiacaba. (SANTO ANDRÉ, 2007c). Esses dados parecem revelar o compromisso daquele governo com esse instrumento de participação, considerando que 83% das demandas incorporadas foram concluídas, e que a demanda por lazer, da população que efetivamente participa desse processo, ultrapassa os 18% do total das demandas, índice que nos remete, por sua vez, a outras duas questões. Primeiro, o interesse pelo tema e a necessidade do lazer não são tão reduzidos como uma análise desavisada poderia supor. Segundo, do modo diverso e abrangente como as demandas relacionadas ao lazer aparecem, as dificuldades para a gestão das políticas de lazer a partir de um único setor, uma só caixinha, são evidentes.

O Lazer, como setor autônomo no aparato estatal, tem seu período de existência coincidente com a história da matricialidade em Santo André. Desenvolve políticas de animação sociocultural em um território que é exemplo de conurbação, marcado recentemente pelo esvaziamento das zonas industriais, cuja sociedade tem no trabalho seu valor prioritário. Executa um ínfimo orçamento em sua secretaria e ainda assim proporciona um considerável número de atendimentos, voltados para diferentes segmentos e faixas etárias. Verifica a atuação de outros

órgãos municipais como provedores de políticas relacionadas ao lúdico e ao lazer, possuindo baixa governabilidade e controle sobre esse processo. Participa de grupos gestores de projetos matriciais e destaca-se pela realização de diferentes interfaces com outros departamentos públicos, sem contudo conseguir interagir com os departamentos de sua própria secretaria. A opção pelo exercício da matricialidade, nesse caso, parece caracterizar-se como a alternativa viável para lidar com o cenário presente.

Contemporânea da recessão econômica dos anos 90, do processo de articulação regional no ABC e de considerável perda na capacidade de investimento do município, a matricialidade em Santo André caracteriza-se por um método, em construção, de gestão integrada para resolução de problemas que, resultante de continuidade administrativa e determinação política, desenvolveu-se nos últimos 10 anos em meio a intenções eloqüentes, resultados significativos, prêmios, problemas, correções de rota, quebra de confiança e profundas cisões, originadas com a morte de seu precursor e em disputas partidárias pelo poder. Com presença discreta na discussão pública do programa de governo, o tema da matricialidade, associada ao funcionamento interno deste governo, nos parece assunto corrente e controverso.

Com base nesse pano de fundo, pretendemos a seguir verificar o funcionamento dessa estratégia de gestão pela ótica de sujeitos envolvidos em seu desenvolvimento. Com a palavra, nossos entrevistados.

4.2 A atuação em rede: ferramentas, arranjos, obstáculos e avanços.

A falta de dinheiro, esta era a estampa, o peso de quando chegamos à administração. O que nós vamos fazer com isto? Então usamos bastante criatividade nos projetos. O Celso [Daniel] já falava, só isto não basta. Estava na fala da Miriam [Belchior] também, a solução é cortar custeio e matricialidade. (E3)³⁸

Originada num quadro de declínio econômico, carregando a expectativa de aumentar a capacidade de resposta do aparato público e percebida como oportunidade para a criação de uma identidade administrativa, a matricialidade em Santo André tem na decisão política seu marco fundante. Assumida pelas lideranças do poder executivo, a clareza nessa intencionalidade política estimulou e permitiu à organização arriscar-se nessa estratégia de gestão. Diante de estruturas divididas e um processo de administração fragmentar, a nosso ver, a alteração no funcionamento da máquina pública carece, não apenas no momento de seu apito inicial, mas em todo seu tempo de jogo, de entrosamento constante entre decisão política, conhecimento técnico e disposição para inovação.

Ao buscar detectar em nossos entrevistados os procedimentos adotados para dar conta da atuação matricial naquele município, percebemos que a declaração pela decisão em atuar de maneira matricial, embora tomada de forma emblemática em 1997, reveste-se de relevância e comporta-se, dez anos depois, como primeiro passo para um dos gestores entrevistados. Diz ele:

O primeiro procedimento para a gestão matricial, eu acho que é a decisão do núcleo duro do governo central em promover e operar matricialidade. Não é um procedimento, mas é uma diretriz, sem esta diretriz não há como você fazer matricialidade, dificilmente você consegue operar em sistemas matriciais se esta não é uma decisão estratégica dos dirigentes do corpo diretivo da instituição. (E4).

Para esse entrevistado, o núcleo duro do governo central é formado pelo prefeito e os secretários municipais, reconhecidos também como o primeiro escalão, que, responsável pela decisão em promover matricialidade, delega a operação dessa escolha aos diretores das áreas – segundo escalão, que, por sua vez, detém a responsabilidade técnica de traduzir aquilo que é político. Ao discutir os procedimentos adotados, esse gestor classifica-os

³⁸ Esse entrevistado refere-se ao ano de 1997. Miriam Belchior era Secretária de Administração e Modernização Administrativa e a partir de 2003 passa a ocupar cargo de assessora da Presidência da República.

entre ferramentas e posturas. Sobre as últimas, relacionando-as diretamente ao compromisso com esse tipo de gestão, diz o seguinte:

Eu acho que a postura é um aspecto importante na questão da matricialidade. Eu estou chamando de postura basicamente uma atitude da cultura organizacional. Vamos falar do corpo de diretores, pois a eles cabe operar esta decisão. Eu acho que no geral, o corpo diretivo tomou para si essa função, essa responsabilidade, uns mais e outros menos, mas eu acho que os que são mais, os que tomaram isso com mais intensidade, foram bastante hábeis em estar sempre colocando a questão da matricialidade. Você vai realizar um projeto, você tem que chamar todo mundo que está envolvido com aquilo, com todas as interfaces daquele projeto, você se sente obrigado, não no sentido da coerção, mas obrigado pelo compromisso de ser matricial, a chamar todas as pessoas, a discutir, colocar na mesa, a ouvir todas as opiniões, porque também se não fizer, quando for apresentar para o secretário ele vai perguntar “bom, você conversou com tal área sobre esse assunto aqui?”, o próprio primeiro escalão vai cobrar. Então eu acho que a questão de postura é essencial para a matricialidade, ela está ligada à cultura, a uma mudança de cultura. (E4)

A ausência de cultura organizacional relacionada a métodos para programar trabalho integrado foi indicada nesse trabalho, apoiando-nos em Campos e Domitti (2007), como um dos obstáculos para o trabalho intersetorial entre os gestores de saúde. Verificamos paralelo com esses autores na medida em que a necessidade de mudança na cultura organizacional configurou-se como preocupação também no relato de outro entrevistado. Este, ao falar sobre aquilo que chamou de perseguição da matricialidade, afirma:

Era preciso pensar junto, era preciso nascer o projeto junto. Então reunir diversas áreas para conversar era um desafio, porque as pessoas nem abriam as informações, não se sentiam à vontade para poder falar, podia ter um compromisso político especial no nível do secretariado, mas com os técnicos vemos complicadores, você precisa criar cultura para poder fazer. (E3).

Percebemos assim que o compromisso com a matricialidade não deve se restringir a um determinado escalão, sendo desejável que os outros níveis hierárquicos, e suas respectivas instâncias de decisão, também o assumam. Podemos verificar esta preocupação na fala de um de nossos entrevistados:

Para você trabalhar matricialmente você tem que conseguir fazer a ação conjunta em diversos níveis. Para isso você tem que definir de que modo que as discussões acontecem em cada um desses espaços. Não basta que você faça a discussão em termos de secretariado, você tem que fazer também no nível de quem opera a ação, no nível de quem define que ação deve ser feita. Então você tem que definir aí uma série de mecanismos para garantir essa articulação. (E1).

Amparados na opinião unânime de nossos oito entrevistados, verificamos que o Planejamento Estratégico Situacional – o PES, desenvolvido por Carlos Matus e já analisado neste estudo com a ajuda de Huertas (1996), caracteriza-se como o mecanismo central para a articulação e coordenação das ações naquela prefeitura, a principal ferramenta de seu sistema de planejamento, visando ao cumprimento do Programa de Governo. Busca estabelecer integração entre o planejamento horizontal, considerada a atuação do conjunto das secretarias, e o vertical, relacionado ao desempenho de cada secretaria, definindo os resultados esperados, os meios de alcance e formas de monitoramento e avaliação. Ao responder sobre os procedimentos matriciais adotados pela prefeitura de Santo André, um dos entrevistados reitera:

A princípio eu posso citar o Planejamento Estratégico, que é central no planejamento do governo, onde são tiradas as principais prioridades daquela gestão e a partir daí o planejamento que é realizado setorialmente, por cada secretaria do governo, e dentro de cada secretaria são apontadas as ações que são matriciais e as interfaces que são realizadas nas suas ações com as diversas áreas. (E2).

A partir do conjunto dos problemas da cidade, considerando o ponto de vista dos diferentes sujeitos envolvidos, bem como o resultado das interações entre os diferentes interesses na implementação de políticas, conforme já observado neste trabalho com o auxílio de Silva e Melo (2000), esse mecanismo de planejamento lista uma série de resultados esperados que, por sua vez, levando em conta a capacidade de realização estabelecida, dão origem às prioridades do governo para aquele período. Essa definição de prioridades, a nosso ver, pode ajudar a mobilizar recursos de diferentes ordens, que se encontram dispersos nas diversas divisões existentes na máquina pública, e contribuir com uma ação concentrada para a resolução dos problemas escolhidos.

Nossa observação indica que Carlos Matus, além de referência de planejamento naquela prefeitura, influencia ainda sua estruturação administrativa. Ao falar do PES como procedimento de gestão, um dos entrevistados relata:

O PES em Santo André já é uma versão adaptada de Carlos Matus, não é uma adoção pura daquilo que foi criado pelo pensador, mas a gente soube trabalhar com a intenção de levar a preocupação do planejamento participativo, de uma construção coletiva de planejamento, para diversas áreas e diversos níveis. Assumimos o PES como um modelo de planejamento situacional em que a gente analisa sempre o triângulo de governo: capacidade, governabilidade e programa. (E3).

Em acordo ao discutido em páginas anteriores, com o apoio de Matus (1996), percebemos que ao governar faz-se necessário a articulação das três variáveis componentes do triângulo de governo: o conteúdo propositivo que um sujeito coletivo propõe-se realizar – programa de governo; a relação entre o peso das variáveis que esse sujeito controla e as que não controla, e expressa o poder existente para realizar seu programa – governabilidade; e sua capacidade de direção, de gestão e de administração e controle – capacidade de governo. A interação dessas variáveis forma um emaranhado processo de governo que pode ser verificado em diferentes níveis. Em termos de macroestrutura, naquela prefeitura buscou-se organizar a articulação dessas variáveis no gabinete do prefeito. Isto pode ser notado em outro trecho desta entrevista:

A hora que eu falei de triângulo de governo, é importante comentar que no gabinete do prefeito, a gente conta lá com uma estrutura que se aproxima com a visão de Matus, com a alta direção que tem esse papel de fazer essas análises situacionais para ver o desempenho do programa de governo, para acompanhar mesmo o quanto a gente está se aproximando daquilo que foi a promessa, o nosso programa, e aí a gente tem lá o escopo da governabilidade, da análise de capacidade e do próprio programa. E se divide ali, pois temos a Chefia de Gabinete, a Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo e a Secretaria de Governo que se revezam nesses papéis. (E3).

Com as responsabilidades relativas ao triângulo de governo dessa forma definidas – em que o gabinete do prefeito exerce a coordenação do processo de governo, o acompanhamento da execução e a avaliação das prioridades de governo, normalmente configuradas como projetos matriciais, são realizados pelos setores envolvidos nessa coordenação apoiados pela formação de salas de situação. Caracterizadas pelo conjunto dos interlocutores das áreas específicas, que têm algum tipo de responsabilidade na execução de determinada ação prioritária, essas salas de situação acompanham o desenvolvimento dessa ação sob a forma de, entre outras, comissões e conselhos gestores. Formalmente instaladas pela Secretaria de Governo, com o acompanhamento compulsório da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, atribui-se a coordenação desses grupos às áreas de governo cuja missão pública esteja mais próxima à finalidade de determinada prioridade. Por exemplo, no caso da implementação dos Centros Educacionais de Santo André – CESAs que, como veremos adiante, conta com o envolvimento de várias áreas da prefeitura, a coordenação do Conselho Gestor é exercida por um interlocutor da Secretaria de Educação. Em alguns momentos, por conta de alguma nova situação

que se apresente, esses grupos podem demandar a presença de outras áreas para apoio. Essa dinâmica de trabalho foi retratada por um entrevistado da seguinte forma:

A partir da hora que você tem declarado o que é o projeto, o seu alcance, a gente precisa monitorar os passos para conseguir atingir aquele objetivo, o resultado pretendido. E a sala de situações passa por tudo isso, se ela tiver que fazer uma discussão conceitual para determinar alguma coisa, ela vai fazer, mas muito mais limpar caminhos: contratos, processos licitatórios, área invadida... Por exemplo, falando do Pedroso, temos a Estrada do Montanhão. Necessita de uma decisão estratégica ali a respeito daquele problema que estava diagnosticado, que estava apontado no momento geral do PES, mas ele precisa ser cuidado e precisa ser criada uma instância que chama alguém da área envolvida. Por exemplo, Secretaria de Habitação no caso, se já não estiver envolvida, para ver como se resolve isto, o que é possível ou não é, possibilidades, encaminhamentos, ou não, aqui precisa tomar uma decisão, faz o estudo a respeito das possibilidades e “Prefeito, o problema é este, as possibilidades que já encontramos são estas”. E ele pode demandar outros estudos, mas o papel desta sala de situações é este. (E3).

Nossa observação permite afirmar que, considerada a supervisão do prefeito, a coordenação de seu gabinete e a participação das áreas afins, essa dinâmica conta com a presença constante de interlocutores da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo, outro fator importante no monitoramento das ações. O fato de o orçamento estar vinculado ao funcionamento da área de planejamento constitui mais um instrumento de controle, pois facilita verificar a execução orçamentária daquilo que foi planejado, possibilitando garantir a capacidade de realização ou revisões de rota quando necessárias.

Amparados ainda em nossas observações verificamos que essas salas de situação constituem-se como fóruns predominantemente consultivos, embora seu funcionamento origine-se na necessidade de deliberação. Para melhor compreender a dinâmica de gestão da matricialidade, referente aos arranjos administrativos daquele governo, é preciso considerar também a existência de agrupamentos e equipes intersetoriais de trabalho, cujo funcionamento é predominantemente operativo, muito embora se verifique ali a tomada de várias decisões que lhe são próprias. Conhecidos, entre outros, como equipes técnicas ou grupos operacionais, esses agrupamentos reúnem, do mesmo modo que as salas de situação, responsáveis das diferentes secretarias envolvidas, só que ocupantes de outros níveis funcionais, cuja finalidade é dar materialidade aos resultados previstos em determinada ação matricial. Em boa parte dos casos, os diretores de algum modo participam dos trabalhos das salas de situação e das equipes técnicas, atuando como um pivô nesse jogo de gestão, vindo daí sua importância matricial.

Sobre a forma como se organizam esses agrupamentos intersetoriais em cada uma das três ações prioritárias analisadas, observamos a ocorrência de desenhos organizacionais que, guardadas pequenas particularidades, se assemelham nos casos dos CESAs e do Parque do Pedroso. No projeto CESAs, o papel de sala de situação é exercido por um Conselho Gestor, criado pela Secretaria de Governo, composto por secretários-adjuntos e diretores das áreas participantes, e assim elucidado por um de nossos entrevistados:

Em relação aos procedimentos que adotamos para a gestão matricial dos CESAs, um dos instrumentos foi a criação do Conselho Gestor. Essa instância nos permite uma avaliação constante das atividades que são realizadas, uma reflexão sobre a ação e um novo planejamento das ações desenvolvidas nesses equipamentos. A criação desse Conselho Gestor tem a perspectiva de realizar a interlocução entre as várias secretarias que desenvolvem projetos dentro dos CESAs e manter esse diálogo constantemente. Além da Secretaria de Educação, participam desse Conselho a Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, a Secretaria de Planejamento e Orçamento Participativo, a Secretaria de Obras, a Secretaria de Governo, a Secretaria de Inclusão Social, a Chefia de Gabinete e conta inclusive com a participação da própria Guarda Municipal. (E8).

Cumprindo a função de equipes intersetoriais de trabalho e composto por pessoal técnico das áreas participantes, nossa observação percebeu a existência de outros dois agrupamentos organizados para a gestão dos CESAs. Um deles vinculado à SEFP, reconhecido como equipe técnica e que reúne, em cada unidade destes, os gestores responsáveis pelas Creches, EMEIEFs e CPE. O outro, reconhecido como GGO – Grupo Gestor Operacional – agrupa gerentes e coordenadores dos departamentos de Cultura, Esporte e Lazer da SCEL. Esses dois grupos, cujos trabalhos são permanentes, interagem via um membro componente comum, vinculado à CPE/ SEFP, e também por meio dos interlocutores dessas secretarias em sua atuação no Conselho Gestor. A participação dos demais funcionários, bem como a participação dos beneficiários dos CESAs é prevista pelo Conselho de Escola e pela Comissão de Usuários dos Centros Comunitários, sendo apontada a necessidade de fusão destes em Conselhos dos CESAs, com normas específicas. (SANTO ANDRÉ, 2006b).

Optando pelo termo Grupo Gestor, como núcleo central de sua organização intersetorial, e partindo do conceito da autopoiese, que pressupõe ecossistemas estabelecendo padrões de redes que se autogeram e se recriam, enquanto fortalecem, expandem e entrelaçam cada um de seus pontos (SANTO ANDRÉ, 2007d), o SEMASA indica do seguinte modo sua organização para dar conta da Revitalização do Parque do Pedroso:

A gestão dos padrões e do valor das redes autopoiéticas do Parque Natural do Pedroso está sob a coordenação do SEMASA e se caracteriza pela integração dos diferentes setores da administração municipal, pelas áreas técnicas de planejamento estratégico e pela participação popular. As ações vêm sendo conduzidas a partir de diretrizes definidas nos estudos prévios do Plano de Manejo do Parque. A partir de 2005, quando a administração definiu o Parque Natural do Pedroso como prioridade de governo, foram iniciados o diagnóstico e o zoneamento preliminares. Em paralelo, foi criado o Grupo Gestor do Parque composto por representantes de cinco secretarias: de Governo, de Educação, de Cultura, Esportes e Lazer, de Desenvolvimento Urbano e Habitação, de Obras. O grupo propôs e executou ações para a melhoria da infra-estrutura, da segurança e da acessibilidade, entre outras. (SANTO ANDRÉ, 2007d, p.67).

Esse Grupo Gestor do Parque, criado por meio de portaria, com caráter deliberativo, cuja finalidade é coordenar as ações de planejamento, gerenciamento e fiscalização do parque³⁹, comporta-se, conforme nossas observações, como sala de situações em alguns momentos, reunindo seus oito membros nomeados, e em outros momentos, coordenados pelo SEMASA e em função da demanda que se apresenta, articula reuniões ampliadas com a participação de técnicos e servidores das diversas secretarias envolvidas, funcionando como equipes intersetoriais de trabalho. A esse Grupo Gestor cabe ainda propor os procedimentos para criação do Conselho Gestor do Parque, previsto como instância de controle social.

Embora se percebam particularidades em relação à utilização de termos e à frequência de seus encontros, esses mecanismos de coordenação intersetoriais se assemelham pela previsão de instâncias de controle social, ainda que nossa observação verifique ali fragilidade de participação, e pela existência de canais formais de diálogo em que é possível discutir conjuntamente, por exemplo, a concepção e os procedimentos necessários para a execução dessas duas ações prioritárias, bem como sua avaliação e controle.

De outro modo, considerando a compreensão abaixo, o mecanismo utilizado na ação Revitalização do Parque Central foi estruturado da seguinte maneira:

O projeto do Parque Central foi desenvolvido totalmente pelo DPAV, pelos técnicos do DPAV, e a matricialidade se deu na construção da obra. Aí nós tivemos o SEMASA, por ter no local reservatórios para enchentes, ditos piscinões, o pessoal de vias públicas, com a parte viária interna do parque, o meio ambiente nos ajudando com a parte de vegetação. Desenvolvemos também uma estrutura de lazer e de cultura que foi apresentada, antes do início da obra, para o governo como um todo, numa reunião do secretariado junto com o prefeito, e eles deram o aval para o que nós pretendíamos para o parque. Nessa teve a participação inclusive do Secretário de Educação, do Secretário de Cultura, Esporte e Lazer, do Superintendente do SEMASA, e tivemos o aval que

³⁹ Art. 1º da Portaria do Grupo Gestor do Parque Municipal Natural do Pedroso, de 16 de maio de 2005.

estavam de acordo com o projeto elaborado. E durante a obra nós tivemos o apoio de vários departamentos da prefeitura na execução. (E7).

Considerando a afirmação desse entrevistado, verificamos que a concepção sobre a revitalização do parque foi idealizada pelo setor diretamente responsável pela obra que, ao buscar legitimar seu projeto apenas no primeiro escalão do governo, reduziu a um evento o processo de elaboração matricial dessa ação, restringindo assim a participação dos técnicos dos demais setores públicos, restando-lhes a implementação do projeto do DPAV. Nossa observação verificou que parte da estrutura ali instalada para lazer e cultura, foi objeto de remodelação posterior em função da ausência de concepção e detalhamento conjunto em seu planejamento inicial. São exemplos clássicos disto, o palco do parque, a inexistência de entrada de serviço e a parede de escalada na área do *playground*.

Verificamos também que essa ação prioritária não conta com instâncias formais de diálogo, do tipo grupo gestor ou equipe técnica, ficando a interação entre as diferentes secretarias atuantes naquele local restrita à resolução de demandas pontuais, coordenadas pelo DPAV. A nosso ver, a forma de gestão adotada para a implementação dessa prioridade, embora agilize certas resoluções pontuais, minimiza a possibilidade de ocorrência de um agir sistêmico mais consistente naquele equipamento, acentuando o funcionamento departamentalizado como o observado na agenda de programação do parque e na gestão apartada do museu de ciência viva ali existente.

Mesmo não observados no Parque Central, a existência de diferentes arranjos para coordenação matricial – Conselho Gestor, Grupo Gestor, Equipe Técnica, Grupo Operacional – em que coexistem diferentes graus de tomada de decisão, estabelece linhas de atuação por meio de processos de discussão que, invariavelmente, se dão em meio a dissensos conceituais ou estratégicos, em reuniões simultaneamente densas e difusas. Visando melhor organizar as inúmeras conversas intersetoriais de planejamento, redirecionamento e avaliação de ações matriciais, auxiliando o estabelecimento de acordos entre os sujeitos, verifica-se na fala de um dos entrevistados como isto acontece naquela instituição:

Existe um grupo de moderadores dentro da prefeitura municipal, de pessoas formadas em desenho e facilitação de processos grupais, pra fazer esses pactos entre as diversas áreas para definir metas, traçar estratégias e propor ações para a realização destas atividades intersetoriais, serem feitas de uma forma pactuada e planejada. (E2).

A constituição de uma rede de moderadores caracteriza-se, segundo a maioria dos entrevistados, como outra importante ferramenta utilizada para a realização do trabalho matricial na administração pública em Santo André. Um dos entrevistados relata sua percepção sobre a formação dessa rede:

A administração já contava com a figura do moderador, com o objetivo simples de otimizar o resultado das reuniões, daquelas reuniões extensas e com muita discussão, no mínimo isso. O chamado que a gente fazia era para consultores externos. A gente precisava dar conta de levar esta cultura de planejamento para os diversos níveis, nós achamos nesta proposta de formar funcionários nossos, nesse sentido, um incentivo. Foi uma aposta. Hoje a gente tem uma leitura muito positiva disto porque passaram por esta formação mais de cinquenta pessoas na administração. Esta decisão aconteceu em 2002. Internamente nós queríamos que mais pessoas falassem a mesma linguagem, que a gente compartilhasse com pessoas estratégicas das secretarias essa visão de planejamento, de cuidado com o grupo, de criar pactos, a intenção era essa, nós queríamos que as pessoas se conversassem mais, no mínimo replicar para que estas pessoas-chave pudessem fazer isto. Aí a hora que a pessoa de uma área vai auxiliar outras áreas com a sua situação, com o seu problema, você ganha repertório, as pessoas ampliam redes de relações, de comunicação. Eu já vi projeto ganhar corpo, nascer não, um projeto ganhar corpo destas relações, de moderador falando com outro, conheceu um grupo, presenciou tal situação que poderia replicar para o departamento dele, e assim vai. (E3).

Ao projetar difundir esse método de trabalho em grupos para diversos níveis funcionais, por meio da formação de seus próprios funcionários, aquela prefeitura vislumbra também algum nível de modificação em sua cultura organizacional. A rede de moderadores se baseia no desenvolvimento e aplicação de metodologias participativas para trabalhos grupais e, considerando a obra que lhe fornece balizas, “os recursos contidos em nossa proposta de moderação pretendem introduzir novas práticas, novas formas de agir e de se comunicar”. (SCHUBERT; NOGUEIRA, 2001, p.18).

Ainda fundamentados neste documento balizador, a adoção desse método prevê a visualização em tarjetas como apoio para o discernimento de opiniões e a priorização dos elementos centrais de uma idéia, estimulando a capacidade de síntese; assume os conflitos como inerentes à convivência humana, lidando abertamente com a divergência e buscando quando possível o consenso, mas entendendo que a convivência do diferente torna-se possível a partir de uma clara definição de regras; configura-se como um espaço de participação ativa dos membros de um grupo, permitindo a todos igual direito de expressão; torna possível encurtar o caminho entre a intenção e a ação. (SCHUBERT; NOGUEIRA, 2001).

A criação de espaços de participação, organizados por um moderador, proveniente da adoção desse método, ganha destaque em outra entrevista da seguinte maneira:

Eu acho que uma coisa muito interessante que a gente tem aqui é a preocupação, que eu acho que posso dizer que é permanente, com a sistematização do que você está fazendo, com o planejamento do que você está fazendo, então na medida em que somos capacitados para melhor moderar a discussão em grupo, a discussão em reuniões, você simplesmente está fazendo com que a coisa tenha uma qualidade melhor, você abre espaço para que as pessoas se coloquem e, portanto, você possa planejar uma ação, definir uma ação levando em conta os desejos e as necessidades de cada um dos serviços, de cada uma das pessoas. (E1).

Nossa observação verificou que os moderadores capacitados são gestores integrantes das diferentes áreas da prefeitura e são acionados pelo Departamento de Planejamento Estratégico/ SOPP, que exerce a coordenação da rede de moderadores e que, por sua vez, é demandado por diferentes áreas em busca de reuniões moderadas para resolução de seus problemas. Esses espaços regulados por um moderador, que leva em conta os desejos e as necessidades individuais para planejar, dirigir ou avaliar uma ação conjunta, a nosso ver, guardam semelhança com os espaços coletivos protegidos, defendidos por Campos e Domitti (2007). Em que pese verificarmos resistência por parte de alguns gestores que sentem na visualização das idéias em tarjetas um limite para uma reflexão extensa, essa dinâmica nos parece favorável ao estímulo da ocorrência conjunta de participação, produtividade e compromisso, pois cria espaços de diálogo, arbitrados, nos quais discussão, constatação de diferenças e negociação são seguidos de pactos operacionais a serem executados pelos sujeitos envolvidos.

Considerada a análise das ferramentas que se apresentaram, podemos perceber que o planejamento da ação matricial naquela prefeitura está sujeito às diretrizes e definições do PES e aos pactos intersetoriais estabelecidos em encontros moderados. Um dos nossos entrevistados, ao tratar dos procedimentos utilizados para o trabalho matricial, apresentou o depoimento abaixo em que se pode observar parte dessa dinâmica, caracterizada por quem exerce ali coordenação de projeto matricial:

Em linhas muito gerais é colocar o norte do projeto, as diretrizes gerais do projeto, para a discussão por todas aquelas áreas que têm a ver com esse trabalho e estimulando as pessoas a se colocarem, as áreas a se colocarem. Em alguns momentos eu me lembro que nós chamamos o pessoal que faz moderação para termos fóruns mais organizados, questões centrais mais bem colocadas, que orientassem o debate. Então me parece que a fase mais difícil em termos da matricialidade foi esse momento inicial, em que nós estávamos aproximando as áreas e precisávamos que todas elas se colocassem e não

apenas isso, que houvesse diálogo verdadeiramente, que uma pudesse entender o discurso da outra e o objetivo da outra e que num segundo momento esses objetivos se cruzassem e que se pudesse inclusive negociar alguns parâmetros. (E5)

De um modo geral, verifica-se que a forma como se comporta a Prefeitura de Santo André em relação ao seu funcionamento matricial é resultante da interação dos seguintes procedimentos: a afirmação do compromisso pela matricialidade; a aproximação com o pensamento de Carlos Matus – conformando a estruturação do processo de governo baseado no controle de suas variáveis/ programa, capacidade e governabilidade; a opção pelo Planejamento Estratégico Situacional – usado para a construção de sua matriz geral de ações; e a adoção da rede de moderadores – visando à criação de pactos para o desenvolvimento da matricialidade nas interseções de seu sistema.

Se essa forma, por um lado, contribuiu para definir responsabilidades no ato de governar, criou uma sistematização sobre os propósitos e o funcionamento de seu aparato administrativo, bem como possibilitou a ampliação da cultura do trabalho em grupo, otimizando a resposta da máquina pública, por outro lado, as distribuições desequilibradas de recursos, portanto de poder, entre as áreas, verificadas em nosso cenário e que serão mais bem tratadas adiante, não parecem estar submetidas a alterações significativas no desenvolvimento desse método, fato que pode cristalizar algumas dificuldades para o desenvolvimento das políticas de lazer.

Ao tratarmos das dificuldades que, de uma maneira geral, são enfrentadas pelos gestores que se propõem a fazer trabalho matricial, deparamo-nos nas entrevistas com um conjunto de obstáculos que dizem respeito, mais fortemente, a questões sobre o tempo necessário para a sua gestão, sobre os recursos empregados na sua execução e sobre objeções no relacionamento entre as diferentes áreas, chamando-nos atenção o equilíbrio presente na seguinte afirmação de um dos entrevistados: “pode parecer contraditório, mas as dificuldades estão na mesma dimensão que estão os aspectos positivos”. (E4). Essa indicação de empate revela-nos o acontecimento de um difícil jogo, em que o decantado favoritismo do trabalho integrado encontra, no peso da camisa do trabalho fragmentado, um duro obstáculo. Isto fica bem claro neste trecho de entrevista:

Quais são os obstáculos? Evidentemente quando você trabalha em sistema matricial, significa que você tem mais tomadores de decisão sobre um projeto, você tem mais opiniões, mais visões diferentes, mais discussão, mais convencimento, mais negociação,

e isso toma tempo, leva tempo, as decisões se tornam mais demoradas, às vezes você é obrigado a abrir mão de uma visão sua em relação a alguma coisa porque não houve concordância do conjunto que está trabalhando com aquele projeto, ou seja, você já não é mais o mandachuva, não tem mais um mandachuva de um projeto, e muitas vezes, e isso é normal que seja assim, o executivo que está responsável pelo projeto quer que as coisas saiam do seu jeito, e às vezes isso acaba causando trauma, eu acho que às vezes existem traumas de matricialidade, na verdade algumas pessoas têm trauma porque ele pensou um projeto de um jeito e quando operou em sistema matricial o projeto ganhou uma outra cara que não era aquela que inicialmente a pessoa desejava. (E4)

Por estarem habituados a tomar decisões de modo isolado e absoluto, concordamos que a participação em espaços de trabalho matricial – em que a flexibilidade e a descentralização na tomada de decisão estão presentes – pode de fato provocar traumas nos gestores envolvidos, independentemente de tratar-se de interlocutores de áreas com maior ou menor aporte de recursos. Nesses espaços, em que o grau de compartilhamento do poder não é teoricamente predefinido, a incerteza sobre até onde vai a deliberação conjunta pode significar, em alguns casos, a adoção de uma tática individual defensiva que, a nosso ver, é prejudicial à conquista da matricialidade. Isto se verifica na fala do entrevistado:

Na maioria das vezes acaba sendo muito melhor os projetos, os projetos que são matriciais, eles são muito mais aprimorados, muito mais detalhados, mais amplos, mas existem perfis psicológicos que não se prestam muito facilmente a operar dessa maneira, existem perfis psicológicos e posturas administrativas que são mais centralizadoras, querem uma agilidade às vezes mais operacional e operar matricialidade significa você estar debatendo o tempo todo, negociando, abrindo mão, aceitando mudanças, negociando cada etapa do trabalho, então eu acho que do ponto de vista da dificuldade, ela é nessa dimensão, quer dizer, dos gastos de tempo, de negociação, que se tem quando se opera em sistema matricial. (E4)

Ao promover o encontro entre distintas perspectivas, acentuando o volume das relações interpessoais e fazendo aflorar diferentes condutas, desde aquelas que agregam valores e esforços até as que evitam estabelecer relações de interdependência, essa estratégia de gestão cria uma dinâmica diferenciada que exige a revisão de posturas reativas e departamentalizadas, bem como apresenta a necessidade de uma outra lógica na administração do tempo de trabalho, como podemos notar na seguinte fala:

Eu acho que há uma dificuldade em todas as áreas de dar conta de um grande número de tarefas, e as tarefas matriciais, o que eu vejo nelas, é que elas exigem mais do que as tarefas que a gente faz normalmente dentro da nossa caixinha, do nosso departamento, porque ao fazer um trabalho matricial eu não simplesmente sento com a minha equipe e faço, eu preciso fazer esse trabalho e eu preciso apresentar esse trabalho pros demais, eu preciso debater esse trabalho com os demais e eu preciso, eventualmente na minha

condição de quem está fazendo uma coordenação matricial, negociar essa propositura com todos, tentar desfazer conflitos que eventualmente apareçam, então isso significa que o tempo se prolonga e que os recursos têm que ser maiores do que aqueles que seriam necessários para fazer um trabalho localizado numa só área administrativa. (E5).

Pela análise das manifestações de boa parte de nossos entrevistados, somos levados a crer que se existe otimização de recursos proveniente da aplicação dessa estratégia, esta não diz respeito ao tempo de trabalho dos recursos humanos. Parece claro que gerir matricialmente uma determinada ação implica empenhar maior tempo e energia de trabalho em diferentes níveis de gestão. A respeito disso diz o entrevistado:

É uma decisão que exige manutenção. Você não faz um projeto e olha, aquele é matricial e deixa lá, não é assim que funciona. Você precisa acalantar aquilo porque são vários os perigos, um pode jogar a responsabilidade nas costas do outro, você cria instâncias de discussão que no final não acontece mesmo, você tem uma agenda linda, olha o conselho tal, ou grupo tal vai se reunir em tal data, chega lá no dia e fulano não vem. Na próxima é o outro que não vem e aí a matricialidade não acontece. (E3).

O desinteresse de interlocutores por determinadas instâncias de discussão, ou espaços de matricialidade, também é verificada no depoimento abaixo, cujo entrevistado sugere uma tendência para delegar a terceiros a participação nestes fóruns, trazendo problemas para a tomada de decisão ou mesmo postergando-as, em função das diversas ocupações dos gestores.

Cada uma das pessoas que está aqui dentro, diferentemente do que muita gente pensa quando olha para funcionários públicos, todo mundo que está aqui dentro tem muito que fazer, então as pessoas são bastante ocupadas e, portanto, você tem às vezes uma tendência a deixar esses espaços de discussão de lado. Eu tenho muitas ocupações, eu tenho um monte de coisas para fazer, em vez de eu ir para a discussão, eu mando um funcionário que na hora que acha que está pesado manda um outro e vai indo, vai indo e ao invés do secretário estar fazendo a discussão, quem faz a discussão é o cara que serve o café [risos]. Eu acho que a gente realmente tem um problema aí em termos da delegação. Então isso precisa ser cobrado o tempo todo. Precisa o tempo todo reconstruir, só que para reconstruir você tem que motivar. Como é que eu trago de volta o cara que decide se ele não percebe que aquilo vai ser bom para o pedaço dele? (E1).

Concordamos que os servidores públicos sempre têm muito que fazer, mas entendemos que a ausência em determinados fóruns não são explicados apenas pela falta de compromisso ou excesso de tarefas desses servidores. Aproveitando a pergunta formulada acima, por nosso entrevistado, desconfiamos que, em alguns casos, a inexistência de resultados concretos no curto prazo pode justificar esse desinteresse. Ao se produzirem resultados palpáveis – considerados aqui fortes elementos de motivação – entendemos que a tendência dos tomadores

de decisão permanecerem nessas instâncias matriciais aumenta consideravelmente. Buscando fortalecer nosso argumento, nos apoiamos em Marini e Martins (2005), quando estes afirmam que o governo matricial, ao reunir diferentes áreas de governo, é voltado para resultados comuns, mesmo guardando características de hierarquia e dependência de recursos. Orientada para resultados, a ausência destes configura-se em dificuldades adicionais ao processo.

Por sua vez, essas características guardadas a que se referem os autores – hierarquia e dependência de recursos – também foram indicadas em nossas entrevistas como causadoras de algum tipo de obstáculo para o desenvolvimento da matricialidade. A composição do financiamento das ações junto à aplicação desse método apresentou-se como dificuldade a partir de diferentes aspectos:

Eu diria que as dificuldades se dão a princípio no campo do financiamento das ações, quem vai pagar por aquela ação matricial? É cada área individualmente na execução da sua tarefa, da sua atividade, do seu projeto? É financiado pelo nível central? Ele vai ser distribuído pelas várias secretarias? Normalmente eu sinto essa disputa do recurso, embora todos concordem com a matricialidade e considerem como um ponto positivo, quando da aplicação dela, no seu dia-a-dia, as pessoas cobram que o orçamento, que o dinheiro esteja sobre o seu comando. Sobre o comando daquela secretaria que vai executar a ação. (E2).

Pela declaração acima, podemos perceber que, em alguns casos, possíveis aportes de recursos novos, voltados para o desenvolvimento de projetos matriciais, configuram-se como objeto de disputa entre as secretarias que executam aquela ação. Nesse caso, mais do que ampliar o orçamento da secretaria, parece que o que está em jogo é o peso do setor específico numa situação de negociação, pois nossa observação leva a entender que as áreas com maior recurso envolvido na execução de determinada ação, são aquelas que exercem maior influência na tomada de decisão. Em outros casos, como no depoimento abaixo, percebemos que a composição do orçamento para a realização de determinados projetos matriciais é definido coletivamente, incidindo no orçamento já existente nas áreas, fato que também gera disputas, muitas delas no sentido inverso daquele visto acima. Diz um entrevistado:

Em Santo André, o orçamento está na secretaria responsável, a gente não tem uma cota de orçamento para administrar conflitos e disputas de orçamento não, o orçamento está na responsabilidade lá na ponta, do secretário que vai executar a tarefa. E as discussões para composição do orçamento do projeto, para determinar custos, vêm para mesa coletivamente, e dói às vezes, eu acho mais participativo porque você chama na responsabilidade daquilo que cada um tem para cooperar. (E3).

Sobre a relação entre cooperação e financiamento constatamos, ao levar em conta a percepção de um dos entrevistados, a existência de uma predisposição, relacionada às áreas mais fortes em termos de recursos, que percebe áreas proponentes de ações matriciais – tratando de interfaces e não de projetos prioritários – como aquelas que buscam recursos para suas ações específicas e não parcerias institucionais para o desenvolvimento de políticas integradas.

Outra questão importante é que normalmente quando você propõe ações matriciais, algumas áreas consideram que quem está propondo não está atrás, na verdade, de uma colaboração técnica e está passando o chapéu em busca apenas de recurso, principalmente quando se trata de secretarias que têm o maior aporte de recursos, como é o exemplo da Saúde e da Educação. Quando procuradas por outras áreas, normalmente essas secretarias, embora tenham um discurso de que são atividades condizentes com a área, são parceiros e que, no caso da Saúde, são inclusive fatores condicionantes da Saúde, quando vem uma área propondo uma interface, um trabalho matricial, já encaram aquilo como um pedido de recurso. Essa é uma dificuldade que eu sinto. (E2).

Essa predisposição, também percebida em nossas observações, cria uma barreira que compromete a realização de interfaces antes mesmo de seu nascimento. A construção de relações visando à busca de resultados comuns, em que confiança e cooperação são elementos essenciais, fica abalada diante de um quadro estrutural no qual se verifica, na presença de distintas condições de poder, esse sentimento que prejudica possíveis parceiros como pedintes e possíveis interações como despesas. Ainda sobre as relações entre as áreas e suas condições de poder, outra questão apontada por um dos entrevistados diz respeito à hierarquia no acompanhamento das ações matriciais, naqueles casos nos quais estas são feitas pelas áreas que exercem sua coordenação.

Uma outra questão importante, os projetos matriciais que envolvem diversas áreas do governo, eles têm um comando, comando não, eles têm uma secretaria que vai acompanhar a execução daquele trabalho. Essa secretaria, ela não tem um poder hierárquico sobre as outras áreas das outras ações e as equipes se sentem cobradas por uma área que não é a superior hierárquica dela. Então isso geralmente causa mais mal-estar, porque o trabalho matricial deve ser acompanhado, as metas devem ser seguidas e avaliadas e nesses momentos de avaliação, os diversos setores que estão envolvidos com aquela ação são chamados para avaliar e sentem essa atitude, até muitas vezes como uma interferência de uma outra área sob a sua, que na verdade está fazendo um acompanhamento da realização daquela ação matricial. (E2).

A forma como se dá o relacionamento entre as áreas pode potencializar as dificuldades, pois numa situação de diálogo, negociação e pactuação constante, qualquer reação que se perceba como intolerante pode multiplicar consideravelmente as tensões pertinentes a esse tipo de gestão. A dificuldade em se equacionar opiniões divergentes, fundadas em visões diferentes sobre a resolução dos problemas comuns, em que as áreas se apresentam com rígidos pontos de vista, ganhou intensidade na experiência de um dos nossos entrevistados.

Eu acho que nós ainda trabalhamos, por mais que aqui em Santo André a gente tem experiência de matricialidade há pelo menos dez anos, eu acho que nós ainda temos as nossas caixinhas pretas. As dificuldades, não com relação a esse projeto, com relação a muitos projetos entre, por exemplo, a área de desenvolvimento urbano e a área ambiental, seja a Subprefeitura, seja o SEMASA, há uma tensão grande entre o que nós entendemos como o desenvolvimento urbano necessário e aquilo que se exige de outro lado que nos parece ter um rigor muito grande na exigência ambiental. [...] essas tensões elas apareceram ao longo do trabalho, e elas não foram totalmente resolvidas, elas precisam num dado momento de mediação de quem decide, no caso do pessoal de direção das diversas secretarias, autarquias e órgãos, e elas são amenizadas, a gente consegue alguns avanços, mas a gente ainda não conseguiu superar essa coisa das visões diferentes sobre a cidade. (E5).

Como última consideração sobre os obstáculos para a matricialidade, faz-se necessário indicar uma ausência, em nosso entender, calculada. Ao deter atenção sobre o período em que essas informações foram colhidas por meio das entrevistas, surpreende-nos a ausência de indicações de dificuldades relacionadas à participação no governo de agentes políticos partidários e os antagonismos daí advindos. Rodeados e envolvidos por um processo de disputa partidária acirrada, caracterizado pela oposição interna de lideranças do governo, é possível que nossos entrevistados tenham optado por não abordar o assunto naquela circunstância febril. De modo espontâneo, nenhum deles apresentou esta questão como obstáculo à matricialidade. De modo inverso, observamos que nessa ocasião ocorreu paralisação em alguns processos de tomada de decisão e monitoramento nos projetos matriciais, sobretudo entre a demissão do Secretário de Governo e a nomeação do novo secretariado – cujo período e dinâmica já foram apontados em nosso cenário, configurando as disputas entre os agentes partidários participantes do governo, em suas diferentes intensidades, como importantes obstáculos no desenvolvimento da matricialidade.

Embora notemos o que estamos chamando aqui de ausência calculada em relação aos obstáculos político-partidários, ao findarmos nossos apontamentos sobre os obstáculos à matricialidade, vale mencionar a desenvoltura percebida em nossos entrevistados ao discorrerem sobre essas dificuldades, com variedade de situações vividas. De outro modo, ao

serem questionados sobre os avanços, notamos um volume menor de apontamentos práticos, contrariando o equilíbrio de dimensões entre os aspectos positivos e negativos atribuído por um dos entrevistados. Pareceu-nos existir maior facilidade para discorrer sobre as dificuldades encontradas do que sobre os avanços objetivos trazidos pelo método.

Pois bem, mas, afinal, quais seriam esses avanços?

Quando questionado, um dos gestores entrevistados respondeu inicialmente com a pergunta: “Será que a palavra é otimizar esforços?”. (E3). Na sequência de sua resposta, após referir-se à amplitude possível presente naquilo que chamou de perseguição da matricialidade e à importância em diagnosticar e conceber coletivamente ações com os olhares próprios das áreas, afirmou: “Eu acredito que sim. Conseguimos otimizar recursos.”. (E3). A minimização de ações repetidas, e algumas das vezes abalroadas, gerando otimização de recursos, foi lembrada por outro entrevistado:

Eu acho que tem um avanço que é fundamental, traz resultados mais positivos em otimização de recursos, sejam eles recursos financeiros, recursos humanos, recursos operacionais, você evita o fazer e o desfazer, oriundo porque você faz de uma maneira e a outra área não está sabendo e manda fazer de uma outra maneira, então acho que a questão da otimização dos recursos me parece um resultado extremamente positivo quanto à matricialidade. (E4).

É evidente que a questão da otimização de recursos – uma das determinantes para a escolha da matricialidade como estratégia de gestão naquela cidade – é associada diretamente como um avanço proporcionado por esse método, seja pelos autores estudados, seja pelos gestores entrevistados. Por conta disso, nossa expectativa inicial presumia ver essa questão tratada com veemência em nossas entrevistas. No entanto, coube à convergência de diferentes olhares a questão vigorosa no tratamento dos avanços.

A gente prega a matricialidade como uma forma importante de trabalhar as políticas públicas e sequer pára para refletir se isto realmente nos trouxe avanços significativos. Hoje, a primeira coisa que vem à mente é a forma de você pensar uma política pública ou de promover, planejar um serviço, um produto, o bem público para as pessoas; e você, se fizesse isso de forma unilateral, uma determinada secretaria, você planejava ela sob o ponto de vista da formação daqueles profissionais, da vivência daqueles profissionais, daqueles gestores públicos. A partir do momento que você propõe desenvolver políticas com diversos olhares, com diversos técnicos que têm formações diferenciadas, você tem esse ganho de enxergar o produto final do serviço que você está planejando, daquela política pública, você enxerga o ser humano de uma forma integral, sem pensar nele fragmentado, sem pensar nele só como a saúde dele, ou só como o transporte dele. Você passa a ver aquela política pública sob os diversos vértices e isso é

produtivo. No planejamento é bastante interessante isso e é um avanço sem dúvida. Na realização das ações matriciais eu vejo já certas dificuldades. Porém o avanço que eu diria que pode ser notado é esse olhar mais geral, esse olhar mais integral na elaboração das políticas públicas. (E2).

A busca por essa ação mais integral, com ênfase no desenvolvimento de ações multiprofissionais e intersetoriais como estratégia para superar a fragmentação é o que defende também a Rede UNIDA (FEUERWERKER; COSTA, 2000), conforme aponta esse estudo em páginas anteriores, no qual verificamos que a existência de insatisfações quanto à capacidade de resposta do Estado tem estimulado a articulação de saberes, poderes e vontades visando à resolução de problemas complexos. Esse olhar mais geral, sugerido pelo entrevistado acima, pode possibilitar uma melhor compreensão da ampla determinação dos problemas ou da multicausalidade deles, ajudando a conformar uma unidade do fazer, de acordo com o já apresentado aqui com apoio em Westphal e Mendes (2000). A participação de diferentes olhares buscando essa unidade do fazer foi esboçada como um avanço, por outro entrevistado, do seguinte modo:

Outro avanço é em relação ao próprio impacto das ações. Acho que se você tem uma ação que é exclusivamente setorial, feita com esse enfoque, o resultado dela tende a ser setorial. Se você faz uma política de Educação só pensando em Educação, o impacto dela acaba sendo sobre a dimensão da Educação. Quando você faz uma política de Educação que você incorpora Lazer, Cultura, Saúde, você amplia o aspecto daquela ação, você tem mais atividades, mais olhares, você diversifica a ação, você tem uma ação que ela é setorializada na área de Educação, mas ela é diversificada porque ela tem um cunho da Saúde, ela tem um cunho do Lazer, você otimiza os resultados nesse sentido que eu acho que é positivo. (E4).

Nesses apontamentos, dos obstáculos e avanços encontrados na experiência de gestão matricial andreense, causa curiosidade o fato de uma situação ser entendida como dificuldade por um entrevistado e como avanço por outros. Referimo-nos aos impactos que as diferentes visões podem trazer para o desenvolvimento da matricialidade. Em nossa relação de obstáculos, verificamos que, no depoimento de um gestor entrevistado, essas diferentes visões, quando conformadas como tensões duradouras e associadas à falta de decisão, são percebidas e declaradas como dificuldades. De outro modo, como visto acima, para alguns de nossos entrevistados, dessas diferentes visões é que se constroem os avanços desse método. Ponderando declaração anterior, o entrevistado abaixo indica o aumento do diálogo entre as áreas como resultado da difícil interação entre as diferentes visões:

Um avanço me parece ser o contraponto à dificuldade que eu coloquei. Existe a dificuldade no diálogo, existe a dificuldade no trabalho interativo, mas essa dificuldade, ela foi superada até certo ponto, então é possível hoje eu ter um diálogo mais fácil entre as áreas, embora a gente não tenha conseguido resolver esse problema totalmente. Eu acho que a gente já avançou, a gente já deu um passo, a gente já consegue dialogar, já consegue ouvir pelo menos o discurso do outro. Uma outra coisa que eu acho também que foi um ganho importante, foi o fato de que agora o planejamento que fazia o controle das áreas públicas e não conseguia ser ouvido, ele consegue discutir com mais facilidade junto a todas as áreas, a destinação dessas áreas públicas, então aquilo que antes era feito numa outra caixinha, que era a área de desenvolvimento urbano, agora também é algo mais socializado, é algo mais do domínio de todos. (E5).

Esse aumento na facilidade de comunicação verificada nas áreas, proporcionando um domínio maior – por parte dos sujeitos envolvidos – de alguns processos de trabalho necessariamente interdependentes, também é considerada por nós um avanço, ainda que pequeno, mas parece-nos que sua força maior reside naquilo que o entrevistado entende como um processo “mais socializado”, deixando-nos a expectativa de ali existir apropriação de conhecimento. A seu modo, ao analisar a experiência da prefeitura, considerando a existência de dificuldades e avanços na gestão da matricialidade, um dos gestores entrevistados indicou a ocorrência de um processo de aprendizagem nessa dinâmica:

Eu acho que a gente está vivendo um novo paradigma em que todas essas questões de políticas públicas, elas tendem a ser mescladas e a gente tende a identificar dentro de cada setor da política pública os outros setores presentes. Então a gente passou durante muito tempo, a humanidade passou por um período de análise em que você tinha um pensamento e uma ação segmentada, compartimentada. Agora a gente está passando por um outro momento em que a gente tem uma visão mais sistêmica, uma visão de síntese dessas questões, uma visão mais de rede, de integração de todas as áreas, seja na ciência, na tecnologia e também nas políticas públicas. Acho que esse novo paradigma se reflete dentro das políticas públicas e eu acho que o município de Santo André tem investido nesse sentido. A gente tem dificuldade de fazer essa integração dessas políticas, é lógico, porque também estamos passando por um processo de aprendizado dessa nova dimensão mais sistêmica, mas eu acho que a gente tem conseguido alcançar sucesso nesse sentido, de integrar melhor essas políticas. (E6).

Ao notarmos a busca da matricialidade como um processo de aprendizagem, criamos aproximação com o pensamento de Campos (1998). Esse autor, entendendo esses espaços coletivos como processo no qual o poder está em jogo e no qual, de fato, se analisam os problemas e se tomam deliberações, observa no funcionamento destes a organização de um sistema de trabalho que permite aos sujeitos participantes seu crescimento pessoal e coletivo e que, simultaneamente, produz bens e serviços públicos. Como vimos, esse autor propõe um

processo de trabalho que combine participação, compromisso e produtividade em uma dinâmica promotora de aprendizagem continuada, situação que, a nosso ver, pode gerar transformação na cultura administrativa e justificar o otimismo verificado no entrevistado abaixo:

No primeiro momento, quem está no poder público funciona muito sozinho. Você tem as suas obrigações, você tem um recurso que sempre é escasso, você tem dificuldades com infra-estrutura, porque sempre você quer mais do que você de fato pode fazer, então você se transforma num cara meio que egoísta. Eu quero meu dinheiro para eu fazer as minhas ações, eu não posso dar esse dinheiro para ninguém, e quando você começa a fazer essa discussão com os outros e você começa a perceber que eu ganho quando eu faço junto em vez de eu perco quando eu faço junto, quando eu descubro que aquilo que eu estou buscando você também está, e você tem uma parte do recurso e eu tenho a outra, você tem a estratégia e o outro tem a técnica, daí você vai começando a construir junto e depois que isso começa, daí eu acho que não tem remédio mais, a gente aprende a pensar desse jeito. (E1).

Deixar de funcionar sozinho. Esse é o sentimento que percebemos em nossos entrevistados ao tratar de matricialidade. Embora seja grande a tendência para o funcionamento solitário, propulsor do comportamento egoísta, observado na declaração acima, aprender a pensar e construir políticas de modo conjunto parece-nos ser um desafio contínuo dos gestores que contribuíram com esse estudo. Além de boa dose de ousadia, esse desafio é respaldado por decisão política e levado à prática por ferramentas de gestão que, fugindo à cultura burocrática tradicional, cria novos arranjos e, produzindo simultaneamente sujeitos e serviços públicos, suscita uma outra cultura que, convivendo com seus limites e possibilidades, visa à descoberta e ao desenvolvimento de novas formas de atuação integrada.

4.3 Lazer e matricialidade: interações.

Para analisarmos o lazer, como objeto de intervenção do Estado, em sua relação com a atuação integrada, proposta pela matricialidade na Prefeitura de Santo André, visando à implementação das três ações prioritárias – Revitalização do Parque Central, Revitalização do Parque do Pedroso e CESAs: Centros Educacionais de Santo André, destacamos inicialmente como estas são concebidas nos planos que lhes conferem diretrizes.

Relevante espaço de lazer com localização privilegiada na cidade, o Parque Central⁴⁰ é classificado pelo SMAVL – Sistema Municipal de Áreas Verdes⁴¹ como um parque público urbano e considerado elemento estruturador desse sistema. Os parques públicos urbanos, cuja responsabilidade administrativa diz respeito ao DPAV, são descritos no Plano Geral do Sistema de Áreas Verdes e de Lazer como áreas com vegetação expressiva e de grande dimensão, com possibilidade de atender às finalidades ecológicas, sociais, estéticas, educativas e psicológicas do SMAVL, e as manifestações de lazer são consideradas, neste plano, com as finalidades sociais e psicológicas. (SANTO ANDRÉ, 2008b). Vale destacar que, além de mapas, croquis e relatórios de reuniões, não encontramos planos especificamente elaborados para a ação Revitalização do Parque Central.

Embora observemos a inexistência de consenso amplo, entre setores da administração municipal, sobre a gestão de unidades de conservação ser associada a um sistema de áreas verdes e lazer, o Plano Geral do SMAVL, que prevê a associação direta do lazer com o

⁴⁰ Possui área total de 346.647,97 m², 10.500 árvores e 40.000 m² de gramado. A partir da nascente do córrego Carapetuba ali localizada, foram criados grandes lagos que, com a vegetação, atraem várias espécies de aves. Dispõe de campo de futebol, quadras poliesportivas, ciclovia, pista de caminhada, praças de convivência, equipamentos para ginástica, *playground*, pequenos bosques, marquise e um grande palco que aproveita a inclinação natural do terreno gramado a sua frente para acomodar milhares de pessoas durante apresentações musicais. Em 2007 foi inaugurada ali a Escola Parque do Conhecimento – ou Sabina – espaço com 8.200m² concebido como um laboratório interativo que abrange as mais variadas áreas do saber, reunindo características de museu natural.

⁴¹ O SMAVL é um dos projetos complementares do Plano Diretor do município de Santo André, instituído pela Lei nº 8.696 de 17 de dezembro de 2004. É organizado com base em dois grupos de elementos: os estruturadores (Parques Públicos Urbanos, Praças e Largos, Unidades de Conservação, Campos Distritais e Áreas verdes Públicas) e os integradores (Vias verdes, Corredores verdes, Áreas verdes associadas ao sistema viário, Áreas verdes associadas aos próprios públicos e Áreas verdes públicas com outros usos). Dispõe sobre: a hierarquização das áreas verdes destinadas à preservação e ao lazer; os critérios de provisão e distribuição das áreas verdes e de lazer; o tratamento paisagístico a ser conferido às unidades do sistema, de forma a garantir multifuncionalidade a elas e atender às demandas por gênero, idade e condição física; os critérios para definição da vegetação a ser empregada no paisagismo urbano, garantindo sua diversificação.

meio ambiente, também considera o Parque Natural do Pedroso⁴² como um de seus elementos estruturadores. Reconhecido legalmente como unidade de conservação em 1998, a gestão desse parque foi delegada ao SEMASA, órgão responsável pela elaboração e execução de seu Plano de Manejo, que compreende essa unidade do seguinte modo:

Para nós, gestores desta Unidade de Conservação de Proteção Integral, o Parque, além de ser um exuberante espaço de lazer contemplativo, é também um instrumento de proteção dos nossos mananciais e um contribuinte para o equilíbrio do microclima da região. (SANTO ANDRÉ, 2007d, p.7).

Sobre sua função social e a proposta contida na revitalização desse parque, seus gestores são categóricos ao afirmar que:

Como parque natural, sua missão é preservar ecossistemas de grande relevância ecológica e beleza cênica. E dessa forma tornar possíveis pesquisas científicas e atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e turismo ecológico [...] A prioridade agora é revitalizar o parque com esse novo caráter de Unidade de Conservação, que deve, por força de lei, em primeiro lugar preservar o patrimônio natural e, em segundo, abrigar atividades de lazer. (SANTO ANDRÉ, 2007d, p.52).

Igualmente edificados considerando o lazer como um de seus objetivos, os CESAs⁴³, dadas suas áreas vegetadas e a presença de espaços e programas com esta finalidade, também fazem parte do SMAVL, classificados como componentes integradores, cuja função é conectar os elementos estruturadores. Comandados pela Coordenadoria de Projetos Especiais da SEFP, os CESAs são entendidos no plano de seus responsáveis diretos da seguinte maneira:

Os Centros Educacionais de Santo André são constituídos por um conjunto de instalações associadas, compreendendo a Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEF), Creche e Centro Comunitário. São portanto, complexos de instalações e espaços de convivência atendendo à comunidade local, nos quais são desenvolvidas programações educativas e socioculturais que fazem parte de uma política

⁴² Possui área total de 8.423.400 m² que representa um rico fragmento da Mata Atlântica, guardando 15 lagos e 37 nascentes. A microbacia do Córrego Pedroso, totalmente dentro do parque, produz 10,4 milhões de litros de água por dia e abastece 39 mil pessoas, 7% da população de Santo André. Abriga aproximadamente 200.000 m² ocupados com equipamentos urbanos, tais como *playground*, campos e quadras esportivas, quiosques com churrasqueiras, lanchonete e sanitários, que se apresentam como importante referencial de lazer para populações de baixa renda residentes em todo entorno do parque.

⁴³ Compostos por 10 equipamentos localizados nas seguintes regiões da cidade: Vila Linda, Vila Sá, Vila Humaitá, Vila Floresta, Vila Palmares, Pq. Novo Oratório, Pq. Erasmo, Jd. Santo Alberto, Jd. Santo André e Cata Preta. Com áreas individuais variando entre 10.000 e 40.000 m², nesses equipamentos encontram-se bibliotecas, salas multiuso, quadras, piscinas, auditórios, campos de futebol, *playgrounds*, pistas de *skate*, áreas de ginástica e caminhada.

pública afirmativa. Importante ressaltar que o projeto tem sua origem em uma demanda da cidade de cuidar e otimizar recursos no campo educacional, entendendo por este um espectro mais amplo de educação. Resignificar estes espaços num formato de cidade educadora configurou o principal objetivo do projeto CESAs. (SANTO ANDRÉ, 2006b, p.3).

A análise desses planos torna evidente a atenção ao tema lazer na concepção dessas três ações prioritárias, confirmando o entendimento desses Parques e CESAs como espaços para essa manifestação, seja por meio da vinculação destes ao SMAVL, seja pelas finalidades que seus projetos apresentam. Fica manifesta ainda a associação do lazer com as áreas de meio ambiente e de educação, fator a nosso ver bastante relevante, configurando-se as últimas como objetivos primeiros dos projetos. Ao tratar da relação percebida entre matricialidade e políticas de lazer, um dos entrevistados mostra-se inquieto perante esse papel secundário do lazer nas prioridades analisadas:

Aqui, os três selecionados, têm um potencial enorme para mostrar uma política de lazer para a cidade, mas eu acho que a gente podia fazer mais. Porque o lazer todo mundo acha que é muito importante, mas precisamos aprender mais a não tratá-lo a reboque, para mostrar que é uma decisão política de prioridade. (E3).

Esse sentimento de a política de lazer ser desenvolvida de maneira atrelada a outras áreas também foi verificado, sob diferente perspectiva, em outro entrevistado:

Eu vejo que a utilização da matricialidade tem fatores positivos para o estabelecimento de políticas no caso do lazer, por conta de ele ter relação bastante direta com diversas áreas e ele pode tanto contribuir com essas áreas, por exemplo, funcionando como um fator condicionante de saúde, quanto também otimizar recursos que as outras áreas já possuem, sendo que esses recursos já podem ser utilizados para o lazer só que descolados de uma política, descolados de um plano mais amplo de uma política pública de lazer. É importante você contar com a matricialidade na elaboração dessas políticas públicas, pois você vai agregar, além do conhecimento das outras diversas áreas, a contribuição da área de lazer nessas políticas, e até contar com recursos financeiros das áreas de maior aporte e poder utilizar esses recursos para uma área que muitas vezes fica em segundo plano na divisão do bolo orçamentário que é o lazer. Ele se beneficia de ações de outras áreas, assim como as outras áreas da participação do lazer no desenvolvimento de atividades. É um benefício duplo, do lazer e de todas as demais áreas. (E2).

O caráter secundário do lazer nas ações analisadas, se consideradas as possibilidades abertas pela gestão matricial referentes a otimizar recursos e a compartilhar conhecimentos, pode representar, mesmo subordinado a outras áreas, maior consistência para o

desenvolvimento de suas políticas. Por outro lado, se considerado o processo de negociação sempre presente no desenvolvimento da matricialidade e as diferentes condições de recursos entre os departamentos, significando diferentes condições de poder, o caráter secundário observado pode definir o grau de influência da área em determinadas tomadas de decisão.

Ao traçarmos nosso cenário de pesquisa, verificamos que o Departamento de Lazer/ SCEL executou em 2007 o equivalente a 0,25% do orçamento da administração direta. Ao lado da participação direta desse departamento em todos os arranjos organizacionais referentes ao desenvolvimento das três ações prioritárias de governo relacionadas ao lazer, verificamos as áreas coordenadoras dessas ações contando com recursos consideravelmente superiores que chegam à ordem de, tomado como exemplo a educação, 25% do orçamento da administração direta. Como negociar possível dissenso entre as áreas numa situação com tamanho desequilíbrio de poder?

Mesmo contando com a obviedade para responder a essa indagação, nossa observação pôde constatar um acontecimento no qual a vontade da área mais abastada prevaleceu. Durante o processo de transformação dos antigos Centros Comunitários em CESAs, ocorreu divergência em relação às piscinas dos equipamentos da Vila Palmares e do Cata Preta, pois a área de educação, coordenadora desse processo como já vimos, entendendo como problemático o funcionamento destas naqueles locais, resolveu aterrjá-las. Frontalmente contrária a essa decisão, as áreas de esporte e lazer, mesmo alertando para os vários prejuízos concernentes a tais medidas, foram facilmente vencidas nesse embate. Conforme observado nesse breve relato, a ausência de equidade de condições em relação à distribuição de recursos pode trazer sérias implicações ao desenvolvimento das políticas de lazer, tornando indispensável o enfrentamento dessas contradições por parte daqueles que se dispõem a gerir matricialmente as políticas públicas propostas.

De outro modo, destacamos também o acentuado dissenso observado no desenvolvimento da ação Revitalização do Parque do Pedroso. O embate nesse caso, com desdobramentos diferentes ao ocorrido com as piscinas nos CESAs, polarizou compreensões que diziam respeito à preservação ambiental do parque e sua utilização como espaço de lazer, sendo relatado da seguinte maneira por um dos entrevistados:

Para se trabalhar o Pedroso houve um processo de planejamento estratégico com as diversas áreas da prefeitura. O SEMASA, através do DGA, tem uma visão mais ambiental, isso não quer dizer que nós não tenhamos essa visão ambiental, só que na nossa idéia, na nossa visão, o Parque do Pedroso está inserido em uma área carente da

cidade, apesar de ser uma área de proteção de mananciais. Nós tínhamos a visão que ali não poderia ser só uma reserva ambiental, teria que oferecer lazer para a população do entorno. Não adianta você ter uma grande área verde no meio de uma área densamente povoada, com grandes problemas, números de favelas e esse pessoal não ter nenhuma área de lazer. Nós defendíamos que dentro da área do Pedroso deveria ter um espaço considerável para o lazer da população do entorno e, num primeiro momento, o pessoal da gestão ambiental achava que o parque deveria ser totalmente voltado para a preservação do patrimônio natural. Aí teve uma discussão muito grande, não só do nosso ponto de vista, mas de várias secretarias, vários departamentos, que participaram desse planejamento estratégico. Hoje o projeto desenvolvido para o Parque do Pedroso está contemplando também essa visão de utilidade de lazer, de cultura e esporte no parque que, com essa discussão, chegou-se ao consenso que deveria o parque ser mais aberto a essa população. Esse eu acho que foi o grande conflito existente nesse debate. (E7).

Entendido como grande conflito pelo entrevistado acima, o que chamamos de embate, por sua vez, foi interpretado como grande desafio pelo entrevistado abaixo:

O grande desafio nosso foi descobrir de que forma a gente poderia conciliar aquele espaço como uma área de lazer e ao mesmo tempo preservando esse patrimônio natural. Eu acho que todo corpo administrativo, seja da prefeitura, seja do SEMASA conseguiu em conjunto construir essa proposta que concilia o lazer com a preservação. A gente conseguiu descobrir formas de permitir o uso da população sem depredar os recursos naturais. Inclusive a gente entende que esse tipo de unidade de conservação ele pode ter o usuário como um aliado na preservação. A construção dessa proposta só conseguiu alcançar a riqueza que conseguiu porque a gente tinha um grupo de pessoas que pensavam de formas diferentes e essa diversidade de pensamentos é que garantiu a riqueza da proposta. (E6)

A solução construída, possibilitada graças à existência de canais formais de diálogo que, mesmo com condições desiguais de poder entre os envolvidos, estabeleceu uma síntese aprovada por todos os participantes, respeitando as especificidades de cada área e garantindo-lhes autonomia. Essa solução parece-nos configurar-se como o valor agregado conferido ao modelo de gestão matricial. De outro modo, mas nessa mesma linha de agregar valor, um dos entrevistados, percebendo a necessidade de interdependência entre os diversos setores envolvidos nas políticas de lazer, indica os processos relativos à matricialidade como forma de criar densidade institucional para esta área:

Eu não consigo ver o Lazer desconectado de ações da área da Saúde, área da Educação, a área de Obras Públicas. Você vai pensar em fazer uma avenida, um sistema viário, você tem que estar pensando em reservar áreas de lazer, não só reservar áreas, mas pensar quais atividades de lazer podem ser desenvolvidas ali. Para fazer um projeto habitacional, você tem que estar pensando como fica o lazer das pessoas naquela obra, naquela intervenção. Não dá para pensar uma política de lazer que esteja desconectada em relação às outras atividades, eu até posso pensar que o cara do departamento de obras resolva fazer uma avenida e não pense no lazer, deixe dois metros para passeio e faça uma praça numa pirâmide que não é praça. Ele não precisa do lazer, vamos dizer

assim, numa visão setorial. Agora o lazer, para ele se firmar, para ele se constituir como uma área, como um setor, um segmento com certa densidade institucional, com uma especificidade dentro da administração pública, é desejável, acho que é necessário que para isso ele esteja conectado, ele busque as conexões com todos os projetos que estejam acontecendo, que ele busque essa conexão e aí entra a questão da matricialidade. (E4).

Esse estabelecer de conexões com os demais projetos, proposto pelo entrevistado acima, concilia-se com as evidências da intersectorialidade do lazer discutidas neste trabalho com apoio em Requixa (1980) e reforça a necessidade de articulação de suas áreas de abrangência. A respeito de melhor compreender essa dimensão do lazer, outro entrevistado, ao falar sobre suas percepções na relação lazer/ matricialidade, indica do seguinte modo a gestão matricial como uma possibilidade:

Acho que para nós aqui do desenvolvimento urbano, a questão do lazer se revelou. Nós não tínhamos essa dimensão, para nós arquitetos e planejadores urbanos, o lazer se limitava ao desenho: “ah, vamos aqui nesse parque colocar, pensar alguns equipamentos, vamos indicar que o pessoal de parques e áreas verdes faça nessa área aqui, nesse bairro, tais espaços”. Mas a gente não tinha a dimensão para além da dimensão física, nós não tínhamos a dimensão de toda estrutura que é necessária para que esses espaços, que são alocados nas áreas verdes, tenham uma dinâmica, sejam de fato algo atraente para a população, em outras palavras, nós não tínhamos a dimensão do trabalho que faz o lazer permanente sobre essas áreas que às vezes é até mais importante do que a área do lazer em si. (E5).

Nessa rede de implementação de políticas matriciais, nossa análise sugere que exercem influência sobre os resultados alcançados por estas a forma como se relacionam os interesses específicos dos diferentes agentes públicos envolvidos, os recursos que cada um destes detém, os acordos operacionais definidos entre eles, bem como a capacidade de coordenação intragovernamental, sendo desejável ao setor lazer apresentar-se às interações nesse processo. Tratando ainda sobre influenciar resultados na implementação de políticas, nas relações internas observadas entre os setores públicos, nos parece imprescindível examinar as interações existentes entre os agentes governamentais e os agentes não-governamentais.

Para tal, visando melhor entender o processo de interação desenvolvido entre o poder público e a sociedade civil e sua influência nas políticas prioritárias de lazer naquela cidade, recorreremos à formulação original das três propostas analisadas, indicadas no Programa de Governo eleito, verificamos as características de participação e mobilização de parte dos beneficiários e interessados no processo de implementação destas políticas e consideramos os resultados parciais obtidos.

Ao buscar a origem dessas três propostas, indicadas em 2005 como prioritárias pelo planejamento do governo em Santo André, notamos a presença destas no Programa de Governo eleito em 2004. Em relação aos parques, verificamos formulação a respeito de “recuperar ambientalmente as áreas degradadas do Parque do Pedroso” (COLIGAÇÃO SANTO ANDRÉ CONTINUANDO A MUDANÇA, 2004, p.62) e o apontamento que o Parque Central “será totalmente revitalizado, com novo paisagismo, pista de *skate*, ciclovia, entre outras intervenções” (COLIGAÇÃO SANTO ANDRÉ CONTINUANDO A MUDANÇA, 2004, p.76).

Analisando a Revitalização do Parque Central, observamos que a maior parte dessa promessa foi concluída já em 2005, e a construção da pista de *skate* prevista foi impedida por liminares resultantes de uma ação popular, movida pela AAPC – Associação dos Amigos do Parque Central, e de uma ação civil pública, movida pelo Ministério Público, todas duas tendo como argumento formal a defesa do patrimônio ambiental. Entretanto, nossa observação verificou, por meio da participação em reuniões entre representantes da AAPC e da prefeitura, que o temor por um suposto comportamento hostil dos *skatistas*, associados às drogas e vandalismos pela AAPC, significou a grande motivação para as ações movidas. Por seu lado, os interessados na pista de *skate* – *skatistas*, atletas, lojistas e organizadores de eventos – também se mobilizaram e, mesmo contrariados, por meio de negociação com a prefeitura, conseguiram mudar para outro parque urbano a construção da pista prevista. Esse breve relato nos remete novamente a Silva e Melo (2000), pois percebemos o desfecho sobre o local de instalação desse equipamento como o resultado da interação entre os diferentes interesses dos formuladores, implementadores, beneficiários e demais grupos nesta envolvidos.

No caso da Revitalização do Parque do Pedroso, essa interação resultou em ratificar essa ação também como objeto de vontade popular, considerando que essa demanda foi literalmente incorporada pelas plenárias do Orçamento Participativo em 2007 (SANTO ANDRÉ, 2007c), ficando sua conclusão prevista para o final de 2008.

Tratando da interação entre a proposta dos CESAs e a vontade popular, verificamos comportamento interessante em sua implementação. Originado sobretudo na necessidade de solucionar os problemas relacionados à insuficiência de recursos para a gestão adequada dos Centros Comunitários daquela cidade, o projeto CESA foi iniciado em 2003, implicando uma série de reformulações estruturais e paisagísticas em suas unidades. Já nesse ano inaugural, verificou-se a aprovação no OP da construção de um CESA no Jardim Santo André

(SANTO ANDRÉ, 2007c). Em 2004, com *status* de marca de governo, os CESAs passam a figurar do seguinte modo no Programa de Governo da candidatura que se apresentava à reeleição:

Entre os projetos executados e que terão prosseguimento, destacam-se os Centros Educacionais de Santo André (CESAs), que une a um só tempo educação, cultura, esporte e lazer para alunos e alunas bem como para as famílias e a comunidade local, em cursos, oficinas e recreação nos finais de semana. (COLIGAÇÃO SANTO ANDRÉ CONTINUANDO A MUDANÇA, 2004, p.19).

Após a reeleição do prefeito Avamileno, o projeto CESAs continuou presente nas plenárias do OP, notado na aprovação das seguintes demandas: Introdução de aulas de capoeira nos CESAs de acordo com a demanda existente (2005); Ampliação das práticas orientais (Liang Gong e Tai chi chuan) para os CESAs de acordo com a demanda existente (2005); Construção de CESA para a região dos Jardins Irenes II, III, IV e V e Jardim Cipreste (2005); Implantação de CESA para a região R que contemple cursos profissionalizantes e atividades de cultura, esporte e lazer (2007). (SANTO ANDRÉ, 2007c). A constatação dessas demandas e a apropriação dessa proposta de governo, implícita nessas aprovações populares, nos fazem crer que determinados projetos podem funcionar também como indutores de políticas, favorecendo a assimilação de idéias bem-sucedidas e gerando interesses favoráveis àqueles que estas formulam. Sobre isto, um de nossos entrevistados afirmou:

Quando nós unificamos esses equipamentos na perspectiva de uma gestão democrática, na perspectiva da matricialidade dos vários interlocutores que na prefeitura constituem esse grupo, quando constituímos esse trabalho a população reconheceu. Reconheceu a qualidade das atividades que são oferecidas e reconheceu a concepção que foi pensada para esses equipamentos. À medida que nós fomos instituindo esses Centros Educacionais na cidade, a população assimilou a idéia, passou a participar, atuar, praticar alguma atividade dentro desses equipamentos, tornando-os referência. (E8).

Nesses relatos sobre experiências de interação entre agentes governamentais e não-governamentais, percebemos o poder da sociedade civil para vetar, modificar, ratificar e demandar novas ações a partir das propostas apresentadas pelo poder público. Atentamos também para a ocorrência de projetos funcionando como indutores de políticas e, por que não dizer, indutores de participação. Nesse sentido, falando de uma perspectiva de funcionamento dos parques, atribuindo importância a esse movimento de envolvimento da sociedade civil e ressaltando a necessidade de não só conceber, mas gerir projetos matricialmente, o entrevistado abaixo parece vislumbrar nas ações de lazer indutores potenciais de participação:

Eu acho que nós precisamos configurar no próprio projeto do SMAVL uma gestão também matricial. Não é o caso apenas de elaborar o projeto matricialmente, mas depois de gerir esse sistema de forma matricial. E aí eu acho que o lazer é extremamente importante, é preciso que o lazer esteja junto com o DPAV principalmente gerindo essas áreas. É preciso que o lazer, que fala mais diretamente com a população, contribua para a construção também de uma gestão participativa nessas áreas de lazer. (E5).

Considerar uma gestão matricial, não só na perspectiva intragovernamental, significa permitir-se permeável à participação da população nesse processo, responsabilizando-se pela criação de diversificados canais de interação. No relato abaixo, percebemos como um modo simplificado de interação entre gestores, representando setores públicos, e beneficiários dos serviços prestados por estes, pode resultar na transformação da visão dos técnicos e no atendimento de anseios populares relativos ao lazer. Discorrendo sobre a questão do lazer com o trabalho do Programa Integrado⁴⁴, com populações de baixa renda, um dos nossos entrevistados afirma:

A primeira coisa importante e que precisa ser fortalecida é a questão do direito ao lazer e do significado do lazer. Porque eu acho que tem uma cultura que vem aí de muito tempo e na medida em que você está lidando com populações que têm dificuldades, você, em primeiro lugar, pensa em como é que ela vai morar, como é que ela vai trabalhar, porque ela tem que sobreviver e você não pára para pensar que ela tem direito ao lazer. Eu lembro de uma mulher, de Tamarutaca, que uma vez fez uma cobrança. A gente estava fazendo uma discussão lá com o Programa Integrado, que tinha uma série de políticas, e ela veio reclamar que não tinha ações de lazer previstas no Programa Integrado. Então ela dizia assim: “você não acham que a gente precisa de lazer, tudo que nós precisamos é trabalhar?”. Como é que você olha para essas pessoas e não percebe que elas têm o direito ao lazer, a necessidade do lazer... Mas acho que isso é uma dificuldade porque muitos de nós acabamos deixando de lado até mesmo o nosso próprio lazer, qual é o tempo na nossa vida que a gente dá para isso? Eu acho que na minha vida falta muito lazer, falta lazer, falta recreação, falta um monte de coisa. Eu desenhei um jeito de viver que não é bom, não é saudável. Eu consigo perceber isso, mas ainda não consegui alterar essa questão e na medida em que você faz isso com você, você não imprime isso na política que você faz com o outro. Esses programas de políticas integradas, num primeiro momento ninguém estava falando de lazer, o lazer se impôs pela necessidade da população e pela discussão que aconteceu dentro do governo. (E1)

A declaração acima implica considerar a relação dialética existente entre a dimensão da representação individual do lazer e a influência que esta pode exercer sobre a

⁴⁴ Também conhecido como “Santo André Mais Igual”, esse programa baseia-se no conceito de multidimensionalidade da inclusão social e estrutura-se com base nas dimensões urbana, econômica e social. Articula institucional e espacialmente projetos como a Urbanização de Favelas, o Saúde da Família e o Programa de Renda Mínima, entre outros.

construção coletiva de suas políticas, seja as subestimando, seja as afirmando, levando-nos a ver esta manifestação como elemento gerador de cidadania e conferir importância ao processo de educação para o lazer como diretriz necessária em seu processo de implementação. Um dos entrevistados, ao tratar de sua percepção sobre a relação lazer e matricialidade, considerou a tônica do programa de governo eleito e pautou assim a questão da educação para o lazer:

Já pensou o dia que as pessoas na cidade souberem dizer o que é lazer, e a hora que a gente fala em cidade educadora, que é um elemento do programa de governo desta gestão, o carro-chefe, a idéia-chefe que puxa todo o programa, eu penso que a gente tem que educar as pessoas também a reconhecer essa importância do lazer. (E3).

Relacionado por nossos entrevistados a variadas áreas – meio ambiente, educação, saúde e, entre outras, desenvolvimento urbano, a importância pública atribuída ao lazer por estes fica evidente em seus depoimentos. Um destes, discorrendo sobre as diferentes dimensões possíveis para aquilo que classificou como ramo, vincula a importância do lazer à promoção da qualidade de vida por meio da seguinte afirmação:

Eu acho que o lazer, em especial, é um ramo muito importante porque na minha visão ele se vincula a uma coisa que se chama qualidade de vida. Eu acho que o lazer é uma coisa fundamentalmente ligada à qualidade de vida, ao crescimento das pessoas, às vivências de dimensões que às vezes o dia-a-dia das pessoas não permite, acho que o lazer tem essa capacidade de abrir olhares. É comum, por exemplo, pessoas que nunca jogaram basquete na vida se encontrar naquilo, não que ela vá ser um desportista, mas aquilo ganha um espaço, a vida dela encontra expressão naquilo lá, então acho que o lazer é muito isso, passa a compor a identidade do *self*, da pessoa própria, passa a constituir um elemento do perfil daquela pessoa como ser humano. (E4).

Essa declaração nos remete a dois estudos aqui já analisados. Primeiro a Munné (1999), que reconhece no tempo livre um indiscutível significado e valor psicológico. Esse autor distingue também a presença de sérios problemas sociais, revelando uma dimensão sociocultural e um sentido antropológico, atestando ainda a pertinência das ciências sociais no estudo dessa manifestação. Segundo a Elias e Dunning (1992), pois estes afirmam ser o estudo do lazer um dos numerosos casos nos quais não se pode tratar separadamente a relação entre os diversos ramos do conhecimento. Validamos assim, seja em nossos entrevistados, seja nos autores analisados, que tratamos aqui de uma manifestação plural e heterogênea.

Perceber o lazer como manifestação multidimensional e, associado à gestão pública matricial, como consequência do entrelaçamento de ações intersetoriais, suscetíveis de

influência por mobilizações sociais, intensifica nossas reflexões sobre o conceito de lazer adotado inicialmente neste estudo, apresentando inquietações sobre se este condiz plenamente com a prática observada. Embora não seja o objetivo e nem existam condições para tratarmos adequadamente dessa questão no estudo aqui desenvolvido, vale dizer que não é o caso de declinar do conceito utilizado pelo Ministério do Esporte (BRASIL, 2005), mas refletir sobre ser essa adoção o bastante, uma vez que verificamos na realidade estudada variados tipos de tensões e interações, sejam elas de poderes, sejam elas de disciplinas, sejam elas de sentimentos.

Ao tratarmos as políticas de lazer vinculadas à qualidade de vida – como fez o entrevistado acima, resultante do processo de trabalho em rede e ao verificarmos a compartimentalização dos setores como algo a ser remodelado na administração pública, finalizamos essa discussão, que objetivou analisar as interações percebidas entre lazer e matricialidade, apresentando o posicionamento desse mesmo entrevistado que, provisoriamente coincidindo com o nosso, entende como construtivo este relacionamento no desenvolvimento de políticas públicas naquela cidade:

A matricialidade para o lazer é muito positiva, ela é muito positiva, e talvez seja um dos caminhos mais desejáveis para que a dimensão do lazer consiga se firmar dentro da administração pública. Se você criar uma secretaria do lazer, ou um departamento de lazer, e ele ficar lá no departamento dele, cuidando da política de lazer dele, aquilo vai ficar um nicho dentro da administração, mais uma caixinha. Eu acho que a área de lazer deve buscar sempre a matricialidade nos seus projetos como também tencionar de estar participando de todos os outros projetos da prefeitura, eu acho que esse é o caminho. (E4).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A abrangência do conceito de lazer, permeado por diferentes dimensões e relações com outras esferas sociais, e a realidade compartimentada observada no modelo de gestão do Estado brasileiro – inclinado a gerir um ciclo de processos fragmentadores, levam-nos a presumir que nenhum setor isoladamente será capaz de controlar todos os fatores pertinentes à implementação de políticas públicas nessa área. Considerando a articulação necessária entre as suas variadas ações componentes, implementar políticas públicas de lazer por meio da adoção da matricialidade pressupõe a mudança na lógica da organização do trabalho, ação desafiadora dada a cultura burocrática existente.

Essa mudança requer inicialmente decisão política, pois por um lado provoca novos arranjos internos no aparato estatal, trazendo implicações às suas estruturas de poder, e por outro, reconhece a existência de agentes sociais não-governamentais interessados na melhoria da qualidade de vida nas cidades, vislumbrando a participação social na gestão destas políticas. Demanda ainda conhecimento técnico e capacidade de inovação a serviço da busca de soluções viáveis e aceitáveis para os problemas enfrentados, dependentes hoje do fomento a redes de cooperação que envolvam e façam interagir agentes governamentais locais, diferentes instâncias de governo, universidades, sindicatos, empresários e demais agentes da sociedade civil.

Gerir o lazer público de modo matricial significa compreendê-lo como um processo não sequencial, porém articulado e interdependente que envolve diferentes sujeitos com interesses, poderes e racionalidades diversificadas e que, sem perderem sua autonomia e finalidade básica, unem-se para o alcance de resultados comuns. Significa também tratar o lazer sem perder a perspectiva deste como valor em si, tomado como componente da cultura e firmado como elemento de cidadania. Sua importância complementar como fator condicionante de determinadas políticas, sejam elas de saúde, de educação e de segurança pública, entre outras, deve ser considerada como forma de intensificá-lo, mas não podemos justificar a presença do lazer como área de intervenção do Estado apenas por meio dessa abordagem. Parece-nos necessário ampliar esse entendimento, criar uma nova imagem política, para que o lazer, fortalecido por sua característica intersetorial, ascenda a outro nível de prioridade.

Interessado na ascensão desta política, o Departamento de Lazer da Prefeitura de Santo André, funcionando sob o amparo da matricialidade e seus arranjos organizacionais, mas sem a perspectiva de alteração na estrutura de provisão dos serviços públicos, convive com uma dualidade estratégica. De um modo, busca se fortalecer e resistir como setor administrativo, valorizando sua “caixinha” como forma de manter a distinção e autonomia alcançadas, inclinando-se assim ao ciclo da fragmentação. De outro modo, procura desenvolver atuação conjunta com os demais setores afins, visando maior consistência ao tratamento do tema e interagindo com as prioridades daquele governo, tecendo sua rede possível de ações. Ao combinar estratégias e recursos, seu maior desafio nos parece estar na concentração de esforços, de diferentes sujeitos, para a constituição de uma agenda de governo com foco no lazer.

A construção de uma agenda pública de lazer, compreendida como um processo no qual o tema passa a receber maior atenção social, podendo trazer maior potência e unidade aos seus diferentes provedores perante os problemas presentes, deve, para Kingdon (1995) citado por Gomide (2008), levar em conta o seu reconhecimento formal pelas autoridades governamentais, a incorporação do assunto na estrutura administrativa, a atuação das forças organizadas da sociedade e a existência de soluções efetivas por parte de especialistas. Considerando a análise elaborada em nosso capítulo 4, que tratou de responder às questões de pesquisa deste estudo, entendemos que existe acúmulo de experiências na execução de políticas que nos permitem vislumbrar como possibilidade a construção de uma agenda de lazer em Santo André. Dotados de paciência histórica, verificamos na matricialidade espaço e oportunidade para criar-se tensões favoráveis a esta construção.

Conforme observado em capítulo anterior, percebemos que as interações entre agentes interessados em determinada política exercem influência nos resultados obtidos por esta. Esse processo, de certa maneira, molda o resultado, pois as decisões são dependentes dos contextos em que são tomadas. Configurada como processo no qual se verificam a criação de espaços de discussão e decisão, o entrelaçamento de relações verticais e horizontais de poder, a maior interlocução e co-responsabilização na gestão pública e a possibilidade do crescimento de sujeitos e de coletivos organizados, em nosso entendimento a matricialidade promove maior democratização na administração pública, que, permeável a novos olhares, arranjos e tensões, pode permitir a constituição do lazer como importante interesse social.

6 REFERÊNCIAS.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **Revista da Fundação Seade**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set.1996.

AKERMAN, Marco; MENDES, Rosilda. Intersetorialidade e sustentabilidade nas políticas sociais: meros vocábulos? In: GASPAR, R.; AKERMAN, M.; GARIBE, R. **Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo 2001-2004**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ALMEIDA, Maria Hermínia T.; CARNEIRO, Leandro P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p.124-147, 2003.

AMARAL, Silvia C. F.; COSTA, Eduardo Tadeu. **Possibilidades de matricialidade na administração pública do lazer**. No prelo, Campinas, 2008.

ARRETCHE, Marta T.S. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, Marta T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p.111-141, jun. 1999.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. In: **A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília: MPAS/ CEPAL, vol. 1, 1989.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BORON, Atilio A. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes, 1999.

BOURGUIGNON, Jussara A. **Concepção de rede intersetorial**. 2001. [artigo científico]. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>> Acesso em: 12 mai. 2007.

BRAMANTE, Antonio Carlos. **A construção de elementos metodológicos para implementação de ações transversais nas políticas públicas de lazer em âmbito municipal**. Itapira/ Santo André: FEF UNICAMP/ FAPESP, 2004.

BRASIL. Política Nacional do Esporte. Brasília: Ministério do Esporte, 2005.

CAILLOIS, Roger. **Os jogos e os homens: a máscara e a vertigem**. Lisboa: Cotovia, 1990.

CAMPOS, Gastão W. S. O anti-Taylor: sobre a invenção de um método para co-governar instituições de saúde produzindo liberdade e compromisso. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 863-870, out./dez. 1998.

CAMPOS, Gastão W. S. **Um método para análise e co-gestão de coletivos**. São Paulo: Hucitec, 2000.

CAMPOS, Gastão W. S.; DOMITTI, Ana C. Apoio matricial e equipe de referência: uma metodologia para a gestão do trabalho interdisciplinar em saúde. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 399-407, fev. 2007.

CHAUÍ, Marilena. Introdução. In: LAFARGUE, Paul. **O Direito à Preguiça**. São Paulo: HUCITEC, 1999.

COLIGAÇÃO SANTO ANDRÉ CONTINUANDO A MUDANÇA. **Programa de Governo 2005/2008**. Santo André, 2004. 76 p.

DANIEL, Celso. Uma estratégia econômica para o Grande ABC. **Revista da Fundação Seade**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 138-144, jul./set.1996.

DOWBOR, Ladislau. A Comunidade Inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (orgs). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo, Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania/ EAESP/ FGV, 2002.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Revista da Fundação Seade**, São Paulo, vol. 10, n. 3, p. 21-31, jul./set.1996.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: O Legado Desenvolvimentista e a Agenda Recente de Reformas. **Caderno de Pesquisa**, n 32, NEPP- Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa**, n. 8, NEPP- Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, 1993.

DRAIBE, Sonia. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p.86-101, mar./abr./mai. 1993.

DUMAZEDIER, Joffre. **Valores e conteúdos culturais do lazer**. São Paulo: SESC, 1980.

ELIAS, Norbert; DUNNING, Eric. **A Busca da excitação**. Lisboa: Difel, 1992.

FARAH, Marta F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, vol 18, 2000 a.

FEUERWERKER, L.M.; COSTA, H. Intersetorialidade na Rede Unida. **Divulgação em saúde para o debate**, v. 22, p. 25-35, 2000.

FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FURTADO, Clarissa. Retrato do descaso. **Desafios do Desenvolvimento**, v. 2, n. 12, p. 51-53, jul. 2005.

GAIARSA, Octaviano Armando. **A cidade que dormiu três séculos**, 1ª edição, Santo André, PMSA, 1968.

GIAMBIAGI, Fábio. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** Rio de Janeiro: IPEA, 2006 (TD-1169).

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda Governamental e Formação de Políticas Públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/eventos/982.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2008.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: Fundap, 1996.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 102-110, 2001.

JUNQUEIRA, L.A.P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 35-46, 2000.

KERCHE, Fábio. Aparentamento do Estado? Folha de São Paulo, **Opinião**, p. A3, 28 set. 2006.

KINGDON, Jonh W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1995. 2nd ed.

LINHALES, Meily Assbú. São as Políticas Públicas para a Educação Física/Espportes e Lazer, efetivamente Políticas Sociais? **Motrivivência**. Florianópolis, UFSC, n.11, p. 71-81, set.1998.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAGNANI, José G.C. **Festa no pedaço: cultura popular e lazer na cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1998.

MARINI, Caio & MARTINS, Humberto F. Um Governo Matricial: Estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. In: LEVY, Evelyn; PRAGO, Pedro Anibal (Orgs). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, Casa Civil, 2005.

MARTINS, Humberto F. Fragmentação e intersectorialidade: em busca de uma agenda de integração. In: LEVY, Evelyn; PRAGO, Pedro Anibal (Orgs). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, Casa Civil, 2005.

MASCARENHAS, Fernando. Em busca do ócio perdido: idealismo, panacéia e predição histórica à sombra do lazer. In: PADILHA, Valquíria (org.). **Dialética do lazer**. São Paulo: Cortez, 2006.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996.

MAWAKDIYE, Alberto. O ABC está de volta. **Revista Problemas Brasileiros**, n. 382, jul/ ago. 2007.

MINAYO, Maria Cecília (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 7.ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Tradução de Alceu R. Ferraro. Pelotas, RS: mimeo, 2000.

MUNNÉ, Frederic. **Psicossociologia del Tiempo libre: un enfoque crítico**. México: Trillas, 1980 (reimp. 1999).

OFFE, Claus; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, José A. Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-288, mar./ abr. 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (Santo André). **Matricialidade**: Programa de Governo do PT 2000. Santo André, 2000. 4 p.

PIRES, José Calixto S.; MACEDO, Kátia Barbosa. Cultura Organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 2006.

REQUIXA, R. **Sugestões de diretrizes para uma política nacional de lazer**. São Paulo: SESC, 1980.

ROSA, Samuel; REIS, Nando. **É uma partida de futebol**. *Skank*, Álbum: O Samba Poconé, Sony, 1996.

SALGADO, Silvia Regina C. Experiências municipais e governo local. **Revista da Fundação Seade**, São Paulo, vol. 10, n. 3, p. 48-52, jul./set.1996.

SANTO ANDRÉ. Coordenadoria do Plano Diretor. **Plano Geral do Sistema de Áreas Verdes e de Lazer**. Santo André, 2008b. 40 p.

SANTO ANDRÉ. Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos. **Sumário de Dados 2007:** Ano base 2006. Santo André, 2007a. 250 p.

SANTO ANDRÉ. Departamento de Lazer. Moderador: Ronaldo Tadeu Ávila de Paula. **Planejamento do Departamento de Lazer para o ano de 2007:** Relatório. Santo André, 2006a.

SANTO ANDRÉ. Departamento de Lazer. **Realizações 2007.** Santo André, 2007b.

SANTO ANDRÉ. Departamento de Orçamento Participativo. **Demandas Incorporadas - Orçamento Participativo 1998 - 2007:** Atualizado em julho de 2007. Santo André, 2007c. 9 p.

SANTO ANDRÉ. **Parque Natural do Pedroso: patrimônio da vida.** Santo André, Via Impressa Edições de Arte, 2007d.

SANTO ANDRÉ. Secretaria de Educação e Formação Profissional. **Centros Educacionais de Santo André.** Santo André, 2006b. 55 p.

SANTO ANDRÉ. Secretaria de Planejamento e Orçamento Participativo. SIOP. **Demonstrativo de Empenhos 2007:** Relatório. Santo André, 2008a.

SANTO ANDRÉ. Secretaria de Planejamento e Orçamento Participativo. **Prioridade das prioridades 2005/2008.** Santo André, 2005. 3 p.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão.** São Paulo: Nobel, 1998.

SCHUBERT, Klaus; NOGUEIRA, Heloisa (Org.). **Caixa de ferramentas: desenho e facilitação de processos de discussão grupais.** São Paulo, H+K, 2001.

SILVA, Ilse G. Os desafios da participação popular no contexto da “reforma” do Estado brasileiro. **Lutas sociais**, n. 5, p.35-46, 1998.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Reforma do Estado e Política Social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. **Caderno de Pesquisa**, n 31, NEPP- Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, 1998.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barretos. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas. **Caderno de Pesquisa**, n 48, NEPP- Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, 2000.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. Desenvolvimento local e projetos urbanos. In: **Arquitextos**, Portal Vitruvius, n. 059, abr. 2005. Disponível em: <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059_01.asp>. Acesso em: 19 jan. 2008.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WESTPHAL, Márcia Faria; MENDES, Rosilda. Cidade Saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 47-61, 2000.

WESTPHAL, Márcia Faria; ZIGLIO, Erio. Políticas públicas e investimento: a intersetorialidade. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/ Cepam, 1999.