# Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal*

Luciano A. Prates Junqueira**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um novo modelo de gestão; 3. A mudança organizacional e suas determinações; 4. O processo da mudança: a nova organização da Prefeitura Municipal de Fortaleza; 5. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: descentralização; intersetorialidade; gestão municipal.

Este artigo descreve o processo de descentralização que está ocorrendo na administração municipal de Fortaleza. São discutidos os conceitos de descentralização e intersetorialidade e, em seguida, apresentado o modelo adotado, visualizando-se o processo de mudança da organização da prefeitura daquela cidade.

**Decentralization and intersectoriality: the construction of a municipal management model**

This paper describes the decentralization process that is taking place in the municipal administration of Fortaleza, Brazil. It discusses the concepts of decentralization and intersectoriality, and presents the model adopted by Fortaleza, showing the process of organizational change in that city's administration.

---

* Este artigo foi apresentado no II Congreso Interamericano del Clad II sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado de 15 a 18 de outubro de 1997, em Isla Margarita, Venezuela.

** Sociólogo, técnico sênior da Fundap, coordenador do Projeto de Consultoria à Prefeitura Municipal de Fortaleza e professor assistente doutor da PUC/SP

## 1. Introdução

A discussão da eficácia da gestão das políticas sociais tem privilegiado, a partir da década de 80, a descentralização como a possibilidade de tornar o poder mais transparente e suscetível ao controle social. Esse processo tem introduzido mudanças significativas nos setores sociais e, em especial, na saúde. No entanto, cada política é tratada isoladamente, sem considerar as necessidades dos cidadãos. Apesar dessas políticas apresentarem de maneira fragmentada sua solução, a questão é complexa, não dependendo apenas da intervenção de uma das políticas sociais, mas da sua inter-relação.

É nesse sentido que o conceito de intersetorialidade surge como uma possibilidade de solução integrada dos problemas do cidadão, considerando-o na sua totalidade. A saúde como direito do cidadão e dever do Estado preconizada na Constituição Brasileira de 1988, não contempla apenas a doença, mas o direito do cidadão a uma vida digna e com qualidade. E isso não envolve apenas a saúde, mas também a educação, o trabalho, a habitação, enfim, outras dimensões sociais, não-isoladas, tratadas de maneira integrada, intersetorialmente.

Apesar das experiências realizadas no Brasil em projetos municipais, elas não chegaram a reordenar, na perspectiva intersetorial, o aparelho estatal gestor das políticas. Daí a importância da experiência iniciada, a partir de janeiro de 1997, em Fortaleza, que transforma sua organização na lógica da descentralização e da intersetorialidade. Com isso, pretende-se mudar a maneira de gerenciar a cidade, centrada no cidadão e em suas necessidades.

O objetivo deste artigo é apresentar esse processo, iniciando pela discussão dos conceitos de descentralização e intersetorialidade, para dar conta desse modelo, e, em seguida, visualizar o processo de mudança da organização da prefeitura de Fortaleza, capital do Ceará, com cerca de 1,9 milhões de habitantes.

## 2. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um novo modelo de gestão

A descentralização não é um conceito novo na literatura especializada. No Brasil, vem dentro do movimento de democratização e participação, na época da mudança dos regimes autoritários.

A descentralização é um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos. Apesar de não haver uma concordância sobre este conceito, a perspectiva progressista aborda-o como uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal, não para reduzi-lo, mas para torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através da criação de novas instâncias de poder e redefinindo as relações Estado/sociedade.

Apesar de a descentralização não poder ser confundida com democratização e participação, ela é um" processo de redistribuição do poder de decisão estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais", mas não terá sentido se não vier acompanhada pela presença da sociedade civil (Rofman, 1990:20). E, no contexto da crise dos Estados nacionais, combina-se a emergência dos governos locais comprometidos com a cidadania e a democracia.

A descentralização, como um processo que se define de maneira dialética em relação à centralização, é a possibilidade de levar a decisão sobre as políticas sociais para o âmbito do município, para junto dos seus cidadãos.

No entanto, o que interessa nessa discussão é visualizar como se dá a descentralização da gestão das políticas sociais no âmbito municipal. No Brasil, o município é um ente federado e, como tal, possui competências definidas pela Constituição para gerenciar essas políticas. Nesse sentido, não depende de transferência de poder dos outros níveis de governo (Junqueira, 1996:22).

Nesse quadro, o município[1] passa a desempenhar um novo papel e, conseqüentemente, o estado, unidade federada. Os princípios constitucionais mudam a relação Estado/sociedade. No entanto, não basta o poder formal se os municípios não dispõem dos recursos financeiros necessários à implementação das políticas, que estão, na maioria das vezes, nos níveis federal e estadual.

Ademais, o governo estadual, detendo os recursos, realiza em algumas áreas a prestação de serviços, mantendo o papel de prestador, hoje de competência do nível municipal. Isso de algum modo pode acarretar constrangimentos na realização de sua função de articulação intergovernamental, orientação e implementação do desenvolvimento regional e estadual.

O processo de descentralização como estratégia governamental aponta para a necessidade de recolocar cada ente federativo em seu espaço de ação peculiar, de modo que o município preste os serviços locais à sua população e que o estado o apóie, através da regulação das relações e da moderação das desigualdades regionais, garantindo a ação intergovernamental e intersetorial no âmbito da unidade federada, com vistas à qualidade de vida da sua população.

Nessa perspectiva, a municipalização como um processo de descentralização poderá contribuir não apenas para a melhoria da eficácia da gestão pública das políticas sociais, mas também para a reconfiguração progressiva do

---

[1] O município alcançou, na Constituição de 1988, a situação de ente federativo de pleno direito, apesar de sua autonomia ser relativizada pelas determinações constitucionais comuns para todos os entes federados. Essas determinações impõem alguns modelos de organização que não consideram as peculiaridades regionais e responsabilidades entre as esferas de governo.

Estado, que passa pela explicitação da missão e reformulação do seu aparato organizacional.

No entanto, o processo de municipalização não vem ocorrendo de maneira uniforme, pois nem todas as políticas estão no mesmo estágio de desenvolvimento da sua gestão. Cada política faz a transferência de equipamentos e recursos de forma isolada. Isso tem repercussões na gestão municipal, que deve obedecer à forma como cada uma gerencia seus recursos e as diversas instâncias que deve percorrer. Assim, o município reproduz essa fragmentação na gestão de cada política setorial, refletindo as condições em que cada uma se encontra.

A questão é saber como superar essa fragmentação no interior do aparelho estatal municipal, pois as necessidades dos cidadãos não são satisfeitas apenas pela intervenção de uma política. As doenças, por exemplo, e suas causalidades podem estar na dependência de ações da assistência médica, mas também de outras ações, como da educação, do trabalho, da habitação e da alimentação. Apesar de a descentralização constituir uma possibilidade de alterar a gestão de uma política social, como foi no caso da saúde, ela não garante sua eficácia.

O cidadão, para resolver seus problemas, necessita que eles sejam considerados na totalidade e não de forma fragmentada. Os serviços são dirigidos aos mesmos grupos sociais, que ocupam o mesmo espaço geográfico. Mas o atendimento de cada política social é feito de maneira isolada, enfrentando os problemas apenas da sua ótica, independentemente da sua capacidade de resolução.

A possibilidade de superar essa dicotomia, permitindo que o cidadão usufrua de uma vida com qualidade, é a interação entre as diversas ações setoriais, constituindo o que se denomina intersetorialidade.

A qualidade de vida passa pela interação de várias dimensões do bem-estar — físico, psíquico e social — que as políticas setoriais, isoladamente, não são capazes de realizar. As expectativas e necessidades dos diferentes grupos populacionais demandam articulações e ênfases distintas na efetivação das políticas (Junqueira, 1994:40-1). Assim, é necessário considerar esses grupos populacionais e o espaço que ocupam para formular planos e programas que atendam às suas necessidades.

A proposta é partir dos problemas da população e procurar, de forma integrada, soluções que remetam às ações e aos saberes próprios de cada política. Identificam-se as determinações sociais dos problemas emergentes nos diversos grupos populacionais de um território e buscam-se soluções não apenas no âmbito de uma política, mas de maneira integrada, intersetorial.

A intersetorialidade "é vista como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social",

superando a exclusão social (Junqueira & Inojosa, 1997).[2] É uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas. Mas essa totalidade passa também pelas relações homem/natureza. É o espaço geográfico onde se dão as relações, mas que também é construído socialmente.

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

Essa lógica determina uma nova maneira de gerenciar a cidade, que passa pela identificação dos problemas e pela solução integrada, buscando garantir aos diversos grupos populacionais seus direitos de cidadãos.

Portanto, a descentralização e a intersetorialidade são dois conceitos que se completam e que determinam uma nova forma para a gestão das políticas públicas na cidade. Referem-se basicamente à população, aos seus problemas, circunscritos em um determinado território ou região da cidade. Essa concepção deve também informar um novo formato organizacional da prefeitura, que, estruturada setorialmente para atender a uma mesma população, deve adequar-se a essa nova proposta.

Isso não significa que o formato institucional que surge dessa nova concepção garanta, necessariamente, maior eficácia à gestão municipal. Mas, sem dúvida, é um meio para torná-la mais aderente às necessidades dos cidadãos. Com a descentralização, o poder fica mais próximo dos munícipes, suscetível às suas demandas e ao seu controle. A intersetorialidade possibilita que o aparelho estatal mais integrado possa otimizar os recursos disponíveis no trato dos problemas da população no território sob sua jurisdição.

A população não é homogênea, nem nas suas necessidades nem nas suas aspirações. A intervenção da prefeitura em seu território deve respeitar as singularidades da população e do espaço onde vive e/ou trabalha. Para isso, é necessário estabelecer critérios que permitam formular, a partir de prioridades, objetivos e metas que promovam a qualidade de vida da população, mediante o acesso a bens materiais e imateriais disponíveis.

Nesse sentido, o critério geográfico, do território, ocupa um lugar particular, pois é aí que as pessoas vivem e interagem com seu meio. Esse critério, combinado com aquele dos grupos populacionais, determina formas de agir e serviços. Essa forma de organização não pode dar origem a uma estrutura vertical e hierarquizada. Assim, para atender a essa realidade é necessária uma organização matricial, ou seja, uma organização flexível, por projeto,

[2] Este artigo é base de parte da discussão aqui realizada.

que otimize os recursos humanos existentes, seu saber e competências. Com isso, se estabelece uma forma de organização que deve privilegiar prioridades, estruturando-se para responder integradamente os problemas da população da área nas suas especificidades.

Essa é, portanto, uma nova maneira de superar a dicotomia setorial da ação concreta. Mendes, ao comentar o trabalho da prefeitura de Campinas, que se desenvolveu nessa ótica, diz: "O lugar privilegiado da ação governamental deslocou-se do centro para a periferia (...) e as ações governamentais deixaram de ser realizadas por uma secretaria setorial" (Mendes, 1996:256).

É nessa nova concepção que se baseia a organização da prefeitura de Fortaleza. No entanto, é bom relembrar que a mudança de estrutura pode determinar uma nova maneira de gerenciar, mas não sua eficácia. Isso vai depender da mudança que se conseguir realizar na cultura da organização, nos seus valores, fazendo com que seus servidores compartilhem a construção dessa nova realidade social.

## 3. A mudança organizacional e suas determinações

É a partir desse modelo descentralizado e intersetorial que se buscou mudar o formato organizacional da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Há mudanças de vários níveis, mas aquela que busca alterar a lógica da organização, seu processo de trabalho, deve ter seu projeto partilhado com os diversos atores organizacionais, pois é deles que vai depender sua eficácia.

A mudança organizacional tem um significado diferente para os diversos membros da organização. E isso vai depender da posição que cada um ocupa no espaço organizacional. Mudar significa alterar uma velha ordem, dar uma nova distribuição do poder que foi construído ao longo dos anos na administração pública municipal brasileira, que, antes de privilegiar as necessidades dos cidadãos e seus problemas, organiza-se para atender aos interesses particulares e corporativos.

Estabelecer uma nova ordem significa contrariar interesses e avançar para construir uma nova organização, moldada por uma lógica que privilegie as necessidades dos cidadãos e, por sua vez, determine mudanças nas práticas administrativas, na cultura da organização, e estabeleça novos compromissos a partir de um novo ideário, onde o servidor deve desempenhar o papel de agente de mudança.

Daí a necessidade de evitar "a armadilha dos hábitos" (Motta, 1991), que está sempre à espreita. Na organização existem sistemas de valores diferentes que competem entre si e criam um mosaico de realidades organizacionais diferentes. Por isso a mudança, mesmo sendo concebida a partir de um referencial que contemple sua clientela, tem seus riscos. As resistências dife-

rem em função dos grupos de interesses, da cultura criada no interior desses grupos, que se vêem alijados do processo.

A cultura organizacional não é algo imposto sobre uma situação social: desenvolve-se no curso da interação social que se dá no interior das organizações, e estas constituem processos que produzem sistemas de significados comuns (Morgan, 1996). Assim, a cultura é um processo contínuo e proativo da construção da realidade. Não é uma variável que as sociedades ou organizações possuem, mas um fenômeno ativo, vivo, através do qual as pessoas criam e recriam o mundo em que vivem.

Assim, a mudança organizacional não se faz apenas pela vontade política de seus dirigentes. A vontade é fundamental, mas não é suficiente. A organização tem de superar as diferenças, através da orientação de suas atividades por um referencial comum, por conjuntos integrados de normas e prioridades.

A mudança que vem ocorrendo na Prefeitura Municipal de Fortaleza é um processo que se iniciou pelo delineamento de um novo modelo de organização, que deveria viabilizar uma nova forma de gestão de suas políticas. Contudo, sua implantação significa também mudar a cultura organizacional, as práticas e a maneira de ver a organização. Esse é um processo de ruptura de estruturas e práticas baseado em uma lógica que não possui similar no Brasil.

## 4. O processo da mudança: a nova organização da Prefeitura Municipal de Fortaleza

O prefeito eleito de Fortaleza, Juraci Magalhães, a partir de discussão com sua equipe e a consultoria, decidiu por uma nova forma de organização da prefeitura, que contemplasse a descentralização e a intersetorialidade. Isso viria em substituição a uma estrutura verticalizada e setorializada.

Conformou-se uma nova organização da prefeitura, descentralizando o poder para seis regiões da cidade. Os dirigentes dessas unidades regionais têm poder para resolver, de maneira integrada, todos os problemas de sua área. As secretarias responsáveis pelas políticas setoriais cederam lugar a um novo aparato, integrando o planejamento e o apoio técnico à gestão das diversas políticas setoriais.

Esse processo se consolidou no início da gestão do prefeito Juraci Magalhães: o Poder Legislativo aprovou o anteprojeto de lei que conforma o novo arcabouço político institucional da prefeitura de Fortaleza. Uma nova lei, a nº 8.000, de 29 de janeiro de 1997, reestrutura o governo municipal. É um processo que se inicia por uma forte vontade política de mudança, mas sua concretização está na dependência de diversos atores políticos.

Os servidores constituem um dos principais atores, pois é de sua prática e capacidade de comprometer-se com esse novo processo que depende sua eficácia. A vontade de mudar foi explicitada pelo prefeito, quando iniciou sua gestão com uma convocação dos servidores para a mudança. Não foi uma convocação qualquer, pois o projeto de mudança já estava formulado: o que se queria dos servidores era o entendimento da proposta e sua contribuição na formulação das estratégias de implantação.

Essa estratégia de mudança foi ousada, porque correu-se o risco de o processo perder-se na sua implantação. Os interesses dos grupos e suas práticas e valores poderiam comprometer o processo. Era essa cultura que necessitava ser mudada, construída, para incorporar a nova lógica que se pretendia com a nova organização, centrada nos interesses e necessidades dos munícipes.

Com essa reforma, buscou-se mudar as relações entre governo e cidadão, através de uma organização do trabalho descentralizada e intersetorial, que permitisse aos munícipes o acesso fácil e digno aos serviços municipais, para que usufruam uma vida com qualidade, garantindo sua condição de cidadão.

Essa reforma administrativa da prefeitura de Fortaleza, pretendendo integrar e otimizar seus recursos, não tinha como proposta reduzir seu aparato, mas organizá-lo para melhor atender aos cidadãos. Mesmo que essas mudanças tenham penalizado parte dos servidores, elas não traziam aquilo que parece caracterizar as reformas de cunho neoliberal, que é a redução do aparato estatal para aumentar sua eficiência e eficácia.

Nesse sentido, a lógica da organização da prefeitura de Fortaleza foi pautada pelos seguintes objetivos:

- aproximar o governo do cidadão na região onde ele vive;
- reconhecer o cidadão como sujeito de direitos — não como objeto de atuação;
- identificar os problemas e dar soluções integradas a necessidades e expectativas do cidadão.

É nesse contexto que se deve entender a proposta de reordenamento do aparato burocrático da prefeitura de Fortaleza. Pretendeu-se reformular a gestão municipal, descentralizando o poder através de secretarias regionais, responsáveis pela gestão integrada dos recursos destinados a uma região da cidade. Apesar de os problemas sociais manifestarem-se isoladamente, sua solução é parte de um todo complexo, que demanda uma maneira integrada de resolvê-los. As políticas setoriais têm dificuldade em promover a eqüidade e a integralidade do atendimento ao cidadão.

Assim, com o foco no cidadão e no território onde vive, criaram-se as seis secretarias executivas regionais (SER), com a função de identificar os

problemas da população de cada bairro na sua área de abrangência e encaminhar soluções integradas. Elas são responsáveis por identificar os grupos populacionais, suas necessidades e demandas, para subsidiar a definição de prioridades. Respeitando essas prioridades, as secretarias devem estabelecer objetivos e metas específicas para cada grupo ou grupos da população de seu território, prestando serviços em uma rede articulada de ação social.

Responsáveis pelo atendimento da população do território sob sua jurisdição, as SER coordenam os serviços especializados em sua região, devendo contemplar o cidadão como um ser integral. Nessa lógica, a escola não se limita ao ensino. O serviço de saúde não se limita ao atendimento das intercorrências ou das ações preventivas. O ginásio de esporte não se limita a oferecer seu espaço e equipamentos. Cada serviço sediado numa dada comunidade compõe uma rede de ação social. Essa rede deve articular-se para identificar os problemas e encaminhar soluções integradas.

As SER contam com outras secretarias, que possuem caráter articulador e de suporte técnico às suas ações, pois há ações que não se circunscrevem apenas a parte do território, mas a todo o município.

Para realizar essas atividades de natureza municipal e de integração das ações municipais, a Lei nº 8.000, de 29 de janeiro de 1997, criou três secretarias: de Ação Governamental, de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, e de Desenvolvimento Social.

A Secretaria Municipal de Ação Governamental (SAG) é um órgão com as funções de formular diretrizes gerais e indicar prioridades que deverão nortear as ações governamentais, bem como de articular, consolidar e acompanhar o orçamento e as relações externas e internas do governo municipal com a população. É uma secretaria de articulação, tanto no nível do planejamento e orçamento municipais como no da sociedade civil. Além disso, o sistema de informações municipais é de sua competência, pois é ela que deve dar o apoio estratégico à gestão municipal. Essa secretaria deve ser, sobretudo, um órgão de controle e avaliação, acompanhando as ações dos diversos órgãos municipais e apoiando o prefeito nas suas decisões.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) é um órgão que integra as políticas sociais, uma vez que proporciona as condições para a melhoria da qualidade de vida da população da cidade, responsabilizando-se pelo planejamento e articulação intersetorial das políticas de promoção e recuperação das condições de emprego e renda, educação, saúde, abastecimento, habitação, cultura, lazer e assistência social.

Suas funções são definir prioridades para o grupo de crianças e adolescentes do município, para as famílias e para os trabalhadores, definir padrões de qualidade; monitorar indicadores e verificar resultados. Além disso, deve subsidiar tecnicamente as ações e serviços especializados prestados aos munícipes de Fortaleza. Ela ainda deve garantir a interface com os demais níveis de governo, que se organizam setorialmente. Com isso, ela tem o papel de co-

ordenar os sistemas de informações das políticas sociais, bem como os programas intergovernamentais e inter-regionais. Assim, essa secretaria, com a finalidade de realizar tarefas intersetoriais, ainda deverá adequar-se às práticas setorializadas de outros organismos, que demandam respostas sem considerar o processo em curso no município.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social também define, em relação a cada subconjunto da população — crianças, adolescentes, trabalhadores e famílias —, metas de educação, saúde, assistência social, cultura, esportes, lazer e abastecimento, de forma integrada e referida a prioridades para esses grupos, tais como: diminuição das mortalidades perinatal, neonatal e infantil; acesso a creches e pré-escolas para todas as crianças de zero a seis anos; acesso ao ensino fundamental obrigatório para todas as crianças em idade escolar e para os que não tiveram acesso na idade própria; diminuição das ocorrências de violências com crianças; diminuição de doenças preveníveis por vacinação e outras ações coletivas e individuais; diminuição da repetência e da evasão escolar etc.

Esse processo de trabalho da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social se faz de maneira articulada com as SER, pois é aí que as políticas se integram e concretizam novas práticas de gestão municipal.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT) integra todas as tarefas referentes à infra-estrutura urbana. Nesse sentido, ela se responsabiliza pelo planejamento e articulação intersetorial das políticas de controle urbano, meio ambiente, transportes, obras viárias, obras municipais e limpeza urbana. Sua atuação restringe-se à articulação e ao controle das ações realizadas pelas SER. Contudo, ações que ultrapassem o âmbito de uma região também exigem a intervenção dessa secretaria.

Essa secretaria, assim como a SMDS, responde pelas relações intergovernamentais e inter-regionais. Contudo, seu objeto não possui as mesmas características das políticas sociais que, gerenciadas setorialmente, desenvolviam mecanismos de controle verticalizados, exigindo a existência de unidades setoriais para dar respostas às suas demandas.

Essa mesma situação verifica-se nos órgãos de apoio à gestão, como as Secretarias de Finanças e Administração e a Procuradoria Jurídica, onde a execução e o controle também são centralizados e verticalizados. Os munícipes não conseguem resolver suas pendências com esses órgãos na região em que moram, mas devem deslocar-se para o centro da cidade.

A proposta da prefeitura de Fortaleza procurou mudar essa lógica, criando um novo aparato para integrar os serviços e dar respostas ágeis às demandas dos cidadãos no espaço em que vivem. O mesmo deverá ocorrer com os órgãos da administração indireta (fundações e autarquias). Também eles estão sendo reordenados para executar suas ações de maneira descentralizada e integrada na nova proposta organizacional da prefeitura.



BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Assim, esse processo de mudança apresenta uma desestruturação, uma transformação que ocorreu no momento em que a Lei nº 8.000 foi sancionada. No entanto, essa mudança só se consolidará com a construção da nova organização municipal. Esse processo dependerá do envolvimento dos servidores e da composição das equipes multiprofissionais específicas, que devem discutir o novo modelo e incorporar o processo de implantação, contribuindo na definição de metas e indicadores que permitirão acompanhar o desenvolvimento da reforma e seus resultados.

## 5. Conclusão

A mudança que se pretende na gestão da prefeitura municipal de Fortaleza, partindo da descentralização e da intersetorialidade, redistribui e reorganiza o poder no interior do seu aparato. Isso significa mudar a relação dos interesses dos diversos segmentos organizacionais e, mesmo, a forma de gestão dos recursos.

Contudo, essa transformação não é suficiente para dar eficácia à gestão, mesmo que prevaleça a lógica da intersetorialidade e da territorialização, que redistribui e integra o poder no espaço municipal. Para que isso ocorra é necessário também mudar as práticas e a cultura organizacional da prefeitura, bem como obter o compromisso de seus servidores com o novo projeto de gestão, com a construção de uma organização que seja capaz de oferecer ao cidadão o acesso aos serviços municipais para que tenha uma vida com qualidade.

Esse processo de mudança só se viabilizará mediante negociações entre os diferentes atores sociais presentes na arena política. É necessário ganhar aliados. Neste particular, é importante envolver o servidor, valorizá-lo, ganhá-lo para a idéia do projeto, para a implantação. Se a proposta do prefeito é buscar a eficácia da gestão pública sem penalizar os servidores, é necessário sensibilizá-los para a mudança, tornando-os parceiros.

Essa aliança não pode ser apenas com os atores organizacionais, mas também com outros atores sociais capazes de comprometer-se com o projeto que visa à melhoria da cidade e da qualidade de vida de seus cidadãos.

As organizações são realidades socialmente construídas que estão nas mentes de seus membros, mais do que nos conjuntos concretos de regras e relacionamentos. Assim, esse é um processo ainda em construção na reforma da prefeitura.

Ademais, a avaliação da atuação de cada órgão no seu nível de intervenção exigirá a definição de indicadores intersetoriais, que permitirão o monitoramento de sua implantação e evolução. Esse processo está por ser feito, pois a construção de indicadores compostos não é uma tarefa fácil e passa antes por uma prática intersetorial que ainda está em construção.

## Referências bibliográficas


Junqueira, L. A. P. A intersetorialidade da ação social. *Boletim de Conjuntura: Política Social*. São Paulo, Fundap, *15*:40-1, nov./dez. 1994.

———. A descentralização e reforma do Estado. In: Mudança, uma causa compartilhada: do Ersa ao SUS. São Paulo, Faculdade de Saúde Pública da USP, 1996. (Tese de Doutorado.)

——— & Inojosa, R. M. Desenvolvimento social e intersetorialidade: a cidade solidária. São Paulo, Fundap, 1997. mimeog.

Mendes, Eugenio Vilaça. *Uma agenda para a saúde*. São Paulo, Hucitec, 1996.

Morgan, Garet. *Imagens da organização*. São Paulo, 1996.

Motta, Paulo. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 2 ed. Rio de Janeiro, 1991.

Rofman, Alejandro. Aspectos conceptuales sobre descentralización político-administrativa en América Latina, In: Seminario-Taller sobre Descentralización de los Servicios de Salud como estrategia para el Desarollo de los Sistemas Locales de Salud. *Anales*. Quito, 1990.