

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RODRIGO BANDEIRA DE LUNA

INTEGRAÇÃO HORIZONTAL DE
AÇÕES GOVERNAMENTAIS

São Paulo

2007

RODRIGO BANDEIRA DE LUNA

**INTEGRAÇÃO HORIZONTAL DE
AÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção de título de mestre em Administração Pública e Governo.

Área de Concentração: Transformação do Estado e Políticas Públicas

Orientação: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

São Paulo

2007

Luna, Rodrigo Bandeira de.

Integração Horizontal de Ações Governamentais / Rodrigo Bandeira de Luna. – 2007.

130 f.

Orientadora: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco.
Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Relações intersetoriais - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Descentralização administrativa - Brasil. 4. Reforma administrativa - Brasil. 5. Segurança pública – Brasil. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

RODRIGO BANDEIRA DE LUNA

**INTEGRAÇÃO HORIZONTAL DE
AÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção de título de mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento:

Transformação do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação: ___/___/_____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro
Pacheco (orientadora)

FGV-EAESP

Profa. Dra. Evelyn Levy

FGV-EAESP

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrúcio

FGV-EAESP

Para
Paula, Lia e Pedro

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas ofereceram contribuições importantes para apoiar esta pesquisa.

Desejo agradecer especialmente a Lydía Higuchi Hirao, Humberto Falcão Martins, Marco Vinício Petrelluzzi e Alexandre Fuccille.

A dedicação dos membros da banca, também no período anterior à defesa, tornou cada versão deste trabalho melhor que a outra. O processo que exigiu de todos uma grande dedicação forneceu conteúdo e forma para que o presente trabalho tenha a qualidade que tem. Assim, agradeço especialmente à Dra. Evelyn Levy, ao Dr. Fernando Abrúcio e, sobretudo, à Dra. Regina Pacheco que, pacientemente e de forma muito dedicada, orientou o meu trabalho com a exigência de qualidade, seu traço característico que deu o norte do meu aprendizado.

Gostaria também de agradecer a outras pessoas que me apoiaram durante a elaboração deste trabalho: Alexandre Schneider, George Avelino, profa. Maria Cecília Spina Forjaz, Arnaldo Madeira, Luiz Palma, Bruno Daniel, Paulo Mondin-Gomide, Fabio Storino, prof. Kurt Von Metenheim, Cláudio Beato, Luiz Eduardo Soares, Maria Amélia Kuhlmann Fernandes, Miguel Kosma, Nancy Cardia, Rafael Martins, Túlio Kahn, Silvana Augusto, Ana Sofia, Francisco Fonseca e Maria do Carmo Brant de Carvalho.

A disposição dos entrevistados tornou real o presente estudo por meio do relato das experiências que tiveram estando envolvidos de diferentes formas nos planos de São Paulo e São Carlos.

Agradeço também a todos aqueles que cotidianamente enfrentam os desafios impostos pela intersectorialidade e que acreditam na harmonização dos esforços setoriais para oferecer melhores serviços públicos.

O governo é responsável no seu conjunto, e não setorialmente, pela melhoria das condições de vida do cidadão.

Wanda Engel Aduan

Resumo

Esta dissertação consiste em um estudo qualitativo exploratório, com o objetivo de analisar experiências públicas estatais de integração horizontal à luz da bibliografia existente sobre as características do estado brasileiro, a lógica da organização e a macroestrutura do setor público e identificar os obstáculos relativos ao processo de adoção e implementação de tais estratégias. O tipo de pesquisa utilizado foi o estudo de casos, que nos permitiu investigar os aspectos envolvidos na adoção da intersetorialidade como modelo de gestão para a solução de problemas complexos por meio de dois casos brasileiros.

As informações coletadas e referências pesquisadas trouxeram subsídio para o aprofundamento da compreensão sobre os processos de integração intersetorial, sobretudo quanto à necessidade de uma abordagem multifacetada e de sensibilidade para se alternar entre alternativas diferentes ou até opostas para que este tipo de estratégia tenha sucesso. Alguns exemplos disso são: a centralização e a descentralização; as diferentes formas de governança, como redes, hierarquia e mercado; a criação de órgãos formais ou estruturas informais.

Outros aspectos implicados nessa questão são: a liderança mobilizadora do executivo central; a qualificação dos recursos humanos envolvidos; as resistências do servidor; o medo de perder poder; o patrimonialismo e o corporativismo como traços da cultura política brasileira que interferem negativamente no estabelecimento de estratégias intersetoriais; a necessidade de maior flexibilização do orçamento para compreender a lógica intersetorial; e as ações de grande visibilidade como tendo papel importante na mobilização de atores.

Palavras chave: intersetorialidade, articulação de ações governamentais, integração de ações governamentais

Abstract

This thesis consists in an exploratory qualitative study, with the objective of analyze state public experiences of horizontal integration to the light of the existing bibliography on the characteristics of the Brazilian state, the logic of the organization and the macrostructure of the public sector and to identify the obstacles related to the process of adoption and implementation of such strategies. The type of research used was the case study, which allowed us to investigate the aspects involved in the adoption of the intersectoriality as a model of management for the solution of complex problems by means of two Brazilian cases.

The collected information and searched references had brought subsidy for the deepening of the understanding on the processes of intersetorial integration, especially in what refers to the necessity of a multifaceted boarding and sensitivity to alternate between different and even opposing alternatives so that this type of strategy is successful. Some examples of this are: the centralization and the decentralization; the different forms of governance, as nets, hierarchy and market; the creation of informal or formal agencies or structures.

Other aspects implied in this question are: the leadership of the central executive; the qualification of the involved human resources; the resistances of the public employee; the fear to lose power; the “patrimonialismo” and the “corporativismo” as traces of the politic Brazilian culture that intervene negatively in the establishment of intersectorial strategies; the necessity of budget flexibilization to support the intersectorial logic; and the important role of visibility in the mobilization of actors.

Keywords: intersectoriality, joint of governmental actions, integration of governmental actions

Sumário

1	INTRODUÇÃO	10
2	CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO HORIZONTAL	28
2.1	Macroestrutura	30
2.2	Processo orçamentário	33
2.3	Fatores políticos	35
2.4	Aspectos da cultura política	38
2.5	Aspectos conjunturais/ históricos	42
3	A LÓGICA DA ORGANIZAÇÃO	44
4	A LÓGICA DA MACROESTRUTURA DO SETOR PÚBLICO	56
5	ESPECIFICIDADES DA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA	74
6	ANÁLISE DOS CASOS	82
6.1	Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco – Município de São Paulo	85
6.2	Plano Municipal Integrado de Segurança Pública – São Carlos	92
7	PRINCIPAIS OBSTÁCULOS EM PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO HORIZONTAL	99
8	CONCLUSÕES	117
9	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123
	APÊNDICES	129

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de caráter exploratório tem como objeto estudar experiências públicas estatais de integração horizontal¹ à luz da bibliografia existente para analisar a questão da intersetorialidade e os obstáculos à sua implantação. Nosso objetivo é investigar os aspectos que acabam por oferecer obstáculos à adoção da intersetorialidade como modelo de gestão por meio do estudo de dois casos brasileiros.

A abordagem que faremos privilegia (mas não se reduz à) questão da macroestrutura governamental. Assim, investigaremos como as estruturas organizacionais promovem ou obstaculizam a adoção de estratégias de integração horizontal evidenciando as práticas existentes que precisariam ser mudadas para que se possam adotar estratégias de integração com sucesso.

No entanto, abordaremos e procuraremos evidenciar também questões relativas à liderança e ao papel do executivo principal na mobilização de sua equipe; aspectos políticos; a cultura organizacional; os atores envolvidos e fatores de natureza legal que acreditamos estarem imbricados nessa questão sempre do ponto de vista dos processos internos à estrutura pública.

Realizamos entrevistas por meio da aplicação de um roteiro semi-estruturado; as entrevistas foram sistematizadas segundo as variáveis apresentadas acima. Foram entrevistados 14 servidores ou ex-servidores públicos. Destes, dois são secretários e outros dois são ex-secretários, 11 eram ativos e três não estavam mais trabalhando no serviço público. Apenas sete dos entrevistados ocupavam, na época da entrevista, os mesmos cargos que detinham nos programas estudados. As entrevistas com servidores públicos abrangeram:

- 10 servidores ou ex-servidores públicos do Governo do Estado de São Paulo ligados à Secretaria dos Transportes Metropolitanos (2), Secretaria da Segurança Pública (4), e à Secretaria de Governo e Gestão Estratégica (incorporada à Casa Civil) e às empresas e fundações ligadas a ela (4);

¹ Nesta proposta, utilizaremos como equivalentes os termos intersetorialidade, integração horizontal, articulação intersetorial, articulação intragovernamental e gestão horizontal.

- quatro servidores públicos da Prefeitura Municipal de São Carlos ligados ao Gabinete do Prefeito (1), Secretaria de Comunicação (1), Secretaria dos Transportes, Trânsito e Vias Públicas (1) e Guarda Municipal (1).

No capítulo cinco, procuraremos identificar as questões relativas ao setor da segurança pública uma vez que cada política pública tem suas próprias características.

O presente estudo, em virtude do foco em casos envolvendo a questão da segurança pública, faz com que não seja possível aplicar diretamente as análises aqui relatadas para outros casos, nem mesmo se a política central for a de segurança pública como nos casos analisados.

As análises sobre experiências de integração promovidas no Brasil e em outros países mostram que o tema não é totalmente novo; contudo, estamos interessados em analisar de que forma a literatura trata dos obstáculos à integração e como isso se aplica às experiências brasileiras que nos propusemos analisar.

A literatura analisada sobre as características do Estado brasileiro inclui textos publicados entre 1997 e 2005. Utilizamos como referências os trabalhos de Ariosto (2005), Akerman (2004; 2005), Castro (2003), Ckagnazaroff (2003; 2004), Echebarria (2001), Inojosa (1997; 1998; 1999), Junqueira (1998; 2004), Martins (2003), Matsuda (2002), Nobre (2003), Pochmann (2003), Viana (1998) e Westphal (1999).

Usando o contraponto teórico proposto pelo estudo de Nunes (1997) sobre os fatores históricos da formação política do Brasil tivemos pistas importantes sobre os fatores eventualmente responsáveis pela criação das condições ou dos obstáculos para o desenvolvimento da intersectorialidade governamental no Brasil.

A partir das categorias criadas por Nunes sobre a cultura político-administrativa no Brasil (NUNES, 1997)² é possível que as gramáticas que dizem respeito ao insulamento burocrático e ao corporativismo sejam as que guardam mais relações com as resistências à implantação de políticas públicas articuladas.

² Nunes nos faz notar que, no Brasil, há quatro gramáticas – laços para as relações entre Estado e sociedade – elaboradamente interligadas e que a inobservância da existência de qualquer uma delas não nos conduzirá a respostas para os problemas complexos presentes na agenda política brasileira. São elas: (i) clientelismo ou personalismo; (ii) universalismo de procedimentos; (iii) corporativismo; e (iv) insulamento burocrático.

Alguns dos artigos que tratam da política de segurança pública abordam questões voltadas para a questão da violência. Contudo, pouco desta literatura tem uma abordagem que inclui a necessidade de uma integração das polícias e menos ainda são os textos que abordam a questão da segurança sob o ponto de vista da intersetorialidade. Boa parte do material encontrado e que traz contribuições diretas para a discussão da intersetorialidade nas políticas de segurança pública é o que foi produzido internamente por governos preocupados com a questão e que desenvolveram experiências próprias de integração.

Excetuando os casos acima, não encontramos outros trabalhos que olhem o tema da segurança pública sob a ótica da integração horizontal, o que abre muitos flancos para a nossa pesquisa. Para criar um modelo que nos ajudasse a desenvolver um estudo consistente, utilizamos trabalhos relativos à integração de políticas públicas em geral, casos de integração observados no Reino Unido, Escandinávia ou no Canadá, ou ainda formas mais amplas de integração, envolvendo também o terceiro setor e o setor privado; ou análises sobre a integração vertical também ofereceram importantes parâmetros para a nossa pesquisa.

Não encontramos estudos sobre a intersetorialidade entre os autores da chamada crítica administrativa da burocracia: Gouldner, Selznick, Merton, Crozier, ou o Grupo de Aston.

Este estudo está organizado em oito capítulos. Os três capítulos iniciais serão uma reflexão sobre as características do Estado brasileiro, a lógica da organização burocrática e a macroestrutura da administração pública brasileira.

Utilizamos a bibliografia produzida entre 1998 e 2005 sobre a intersetorialidade no Brasil e no exterior. Entre os trabalhos que tratam das experiências brasileiras, analisamos Viana (1998), Junqueira (1998), Inojosa (1998), Martins, Palma e Silva e Stanisci (2000), Martins (2003) e Cunil Grau (2005) e, com relação às experiências no exterior, incluímos em nossa pesquisa os trabalhos de Bogason (1998), Lowndes e Skelcher (1998), Peters (1998), Couture, Hopkins e Moore (2001), Pollitt (2003) e Brousine e Miller (2005). Por meio da análise deste material, vamos procurar entender o processo de integração na macroestrutura estatal pública – nossa unidade de análise.

Em seguida discorreremos acerca das especificidades da área de segurança pública. O material apresentado é resultado da pesquisa em textos de especialistas na área de segurança pública,

como Cardia³ além de entrevistas com servidores e ex-servidores públicos envolvidos diretamente ou indiretamente nos casos escolhidos. O sexto capítulo será dedicado à análise dos casos tendo como referencial teórico a literatura apresentada. No capítulo sete traremos uma sistematização dos principais obstáculos encontrados de acordo com uma série de variáveis e, o último capítulo é reservado a algumas conclusões resultantes da pesquisa.

Como veremos no item *metodologia*, a seguir, estabelecemos seis classes de obstáculos inerentes à adoção de estratégias envolvendo a integração horizontal que consideramos serem aspectos fundamentais para entender o porquê de a integração horizontal não ser uma estratégia mais comumente adotada.

Justificativa

Este estudo justifica-se pela necessidade de sistematização de experiências que possam servir de subsídio a aqueles que desejem empreender estratégias intersetoriais.

Sendo esta uma estratégia relativamente nova e que surge a partir das necessidades criadas pelo paradigma da setorialização, acreditamos que o estudo das experiências recentes pode trazer contribuição significativa para que o setor público ofereça melhores respostas às demandas da sociedade. A ação intersetorial, pela maneira mais ampla como aborda problemas complexos, pode ser um poderoso aliado para o enfrentamento dos chamados novos temas na agenda: a juventude, a questão de gênero, o meio-ambiente, a terceira idade.

A sobreposição de atribuições, mau uso dos recursos, desarticulação e fragmentação de ações não são questões novas, mas a manifestação de um problema já anteriormente identificado no campo da política e administração pública – as dificuldades de coordenação na formulação das políticas e em sua implantação. Contudo, acreditamos que esta solução não é mais comumente adotada em função de um legado que a constrange. Há muito pouca literatura e mesmo estudos de casos a respeito deste tema.

O **modelo de gestão intersetorial** tem sido citado como alternativa para o equacionamento dos aspectos da integração da ação governamental. Assim, a questão da articulação horizontal na formulação e implantação de políticas públicas é um tema atual e que requer atenção de

³ Nancy Cardia é psicóloga social e Coordenadora do Núcleo de Estudos da Violência da USP

governos. O desafio é o de construir um processo de trabalho capaz de envolver diversos atores que concorram para a solução de um mesmo problema.

Essa integração pode ocorrer de diversas formas. A gestão horizontal pode envolver mais do que a cooperação entre diversos órgãos: iniciativas horizontais freqüentemente envolvem organizações não governamentais (ONGs), grupos e líderes comunitários, universidades e a comunidade internacional. Neste trabalho, nosso foco serão as articulações em nível intragovernamental, ou seja, entre secretarias ou ministérios vinculados à mesma esfera de poder, no âmbito do executivo.

Dentre as potenciais vantagens de se trabalhar intersetorialmente, podemos citar:

- a) a maior motivação dos envolvidos;
- b) melhor coordenação;
- c) clareza dos objetivos;
- d) melhor comunicação;
- e) economia de recursos (eficiência);
- f) maior capacidade para a solução efetiva dos problemas (eficácia);
- g) maior apropriação das intervenções por parte da população (o que também pode significar uma diminuição dos custos de manutenção);
- h) comunicação mais eficiente;
- i) melhoria da imagem do governo junto à população com maior apropriação pelo chefe do executivo dos resultados alcançados.

Por outro lado, a intersetorialidade traz consigo uma série de custos e riscos. Quanto mais ambicioso o projeto, ou seja, quanto mais atores estiverem envolvidos, mais abertura houver para a participação popular efetiva e se a decisão implicar na articulação vertical e horizontal e abranger formulação e implementação das políticas, tanto maiores os riscos que serão enfrentados. Pollitt (2003) identifica como alguns desses riscos: atrasos, custos mais altos das transações, maior complexidade dos processos, discordâncias irreconciliáveis, arranjos obscuros da responsabilização.

Algumas questões, tradicionalmente entendidas setorialmente, como é o caso da **segurança pública** nas metrópoles ou mesmo em grandes cidades, demandam soluções que superam seus limites setoriais e acabam sendo excelentes oportunidades para a integração já que costumam oferecer, ainda que de forma perversa, oportunidade de mobilizar amplos espectros da sociedade para a necessidade de se garantir uma sociedade segura, um direito de que, como tantos outros, não se pode desfrutar individualmente. Quando a situação adquire contornos extremamente críticos, se nada for feito há um risco iminente de prejuízo para todos. Problemas como este pedem soluções mais complexas o que pode, em alguma medida, ser respondido pela atuação integrada.

Em São Paulo, o problema da segurança pública adquiriu grande importância. Segundo relatório da Fundação Seade (2004), o risco de morte violenta nos distritos da capital paulista pode variar da ordem de 19 vezes. O aumento da mortalidade por agressões ocorre principalmente entre a população masculina de 15 a 39 anos de idade, onde representam 78% destas mortes. Os distritos com os maiores índices – superiores a 75 óbitos por 100 mil habitantes – geralmente estão localizados na periferia da cidade, principalmente nas partes sul e leste, e ainda em dois distritos da região norte (Brasilândia e Cachoeirinha) e dois do centro (Brás e Sé). Em Marsilac, Parelheiros e Jardim Ângela, registraram-se índices superiores a 100 óbitos por 100 mil habitantes. Fica evidente que há grande heterogeneidade nas taxas de óbitos por morte violenta entre as diferentes áreas da capital paulista. Para se ter uma idéia desta magnitude, observa-se que o risco de um residente do Jardim Ângela morrer por agressão é 19 vezes superior ao de um morador do Jardim Paulista (vide Figura 1, a seguir).

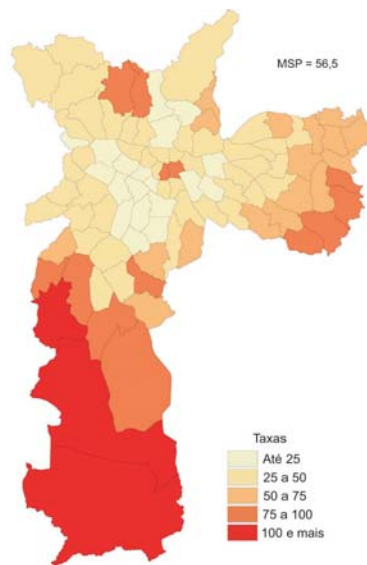


Ilustração 1 – Taxas de mortalidade por agressões (por 100 mil habitantes). Distritos do Município de São Paulo (2000-2002)
 Fonte: Fundação Seade. Movimento do Registro Civil.

Apesar de não ser o escopo deste trabalho, iniciativas como a do Disk-Denúncia⁴ devem ser mencionadas com o objetivo de exemplificar como as articulações entre Estado, empresas e organizações da sociedade civil são importantes e podem significar um grande salto na abordagem de problemas complexos como é o caso da violência e a falta de segurança. Para colaborar com a redução da violência no Estado foi criada uma central de atendimento que garante o anonimato de quem liga oferecendo informações que ajudem a importantes para a investigação criminal. Esta iniciativa também possibilitou a criação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública que reuniu os 39 prefeitos da região para deliberar sobre planos de ação concreta para o enfrentamento da questão.

Metodologia

O **conceito de integração** abarca uma ampla gama de significados e pode assumir diversos contornos. A definição do foco deste trabalho foi feita com base no estudo de Pollitt (2003) que

⁴ Empreendida em parceria pelo Instituto São Paulo Contra a Violência, entidades empresariais do Estado de São Paulo, a mídia (especialmente a Fundação Roberto Marinho), a Universidade de São Paulo (especialmente o Núcleo de Estudos da Violência) e a Fundação Getúlio Vargas.

nos oferece importante contribuição neste sentido quando propõe as distinções que compreendem todo o arcabouço do que chama de *Joined-Up Government (JUG)*.

Ações integradas, articulação governamental e integração são o que, de maneira mais concisa podemos chamar de integração de serviços (POLLITT, 2003). Segundo sua natureza, Pollitt sugere que ações deste tipo podem variar segundo:

- a) sua orientação horizontal (por exemplo, quando ministérios atuam combinadamente para formular uma política de juventude) e a vertical (onde um ministério coordena suas ações ‘para cima’ com o Mercosul e ‘para baixo’ com os governos locais);
- b) a profundidade da integração: grandes temas ‘guarda-chuva’, criados para dar visibilidade a um conjunto de políticas e decisões e garantir que se somem num quadro coerente (por exemplo, verificar o impacto de políticas para as mulheres). A esta estratégia relacionamos uma forma mais fraca de coordenação com foco na comunicação; e objetivos usados para aglutinar e dar uma moldura para medir o desempenho de um programa transversal (definir um objetivo transversal de ‘reduzir o crime e o medo do crime’ para todo o sistema criminal e de justiça). Esta segunda estratégia está relacionada a uma forma mais forte de coordenação que pode incluir objetivos operacionais comuns, orçamentos conjuntos e até protocolos de ação negociados como as ações de natureza gerencial e esta é que será abordada nesta pesquisa e guiará a escolha dos casos;
- c) o seu envolvimento nas etapas de formulação, implantação ou ambos;
- d) a identificação do público-alvo da ação como sendo grupos de pessoas (idosos, jovens, mulheres etc.), um determinado território (região de mananciais do Vale do Ribeira, região de Votuporanga etc.), ou uma política setorial (Educação, Saúde, Segurança Pública etc.) ou mesmo outra categoria de pessoas (as que não têm acesso à internet etc.);
- e) a amplitude do rol de organizações que se pretende envolver neste processo de integração: apenas ações governamentais ou articulação também com empresas e com organizações sem fins lucrativos;

- f) o grau de participação da população que apenas recebe (e eventualmente avalia) as soluções de integração de serviços (os *one-stop-shops* como a experiência do PoupaTempo de São Paulo) ou que é encorajada a participar na formulação e implantação desses serviços integrados.

Nossa orientação será a de trabalhar com um arcabouço restrito com relação ao que Pollitt propõe. Segundo as distinções propostas, a mais corajosa das estratégias incluiria o desenvolvimento de ações integradas horizontal e verticalmente; com um programa transversal e objetivos definidos para medir o seu desempenho; incluindo as etapas de formulação e implantação; envolvendo governo, empresas e as organizações privadas de interesse público; e prevendo a participação popular desde a etapa de formulação até a implantação das soluções integradas.

Em vez disso, tendo como nossa preocupação, compreender os processos governamentais que devem ocorrer internamente e anteriormente à integração com atores externos, selecionamos casos com as seguintes características: integração horizontal, programa transversal e objetivos definidos para medir o seu desempenho, incluindo as etapas de formulação e implementação, envolvendo prioritariamente os órgãos governamentais.

Entendemos a integração, da mesma forma que Martins (2003), como a soma de:

- a) coerência, diversas partes atuando com uma finalidade comum;
- b) consistência, as partes apóiam-se reciprocamente;
- c) coordenação, as partes atuam de forma articulada.

A integração horizontal é entendida neste trabalho como a atuação intersetorial, que envolve diversos setores de uma mesma administração. A gestão horizontal, em nossa perspectiva, diz respeito ao trabalho administrativo colaborativo e não restrito a fronteiras organizacionais, que envolve o agrupamento de pessoas de diferentes órgãos e organizações públicas em equipes com propósito comum e cultura compartilhada.

Para contemplar os diferentes aspectos envolvidos na questão da integração horizontal, faremos a **sistematização do resultado** das entrevistas por meio da classificação das variáveis encontradas partindo do pressuposto de que o principal objetivo de qualquer classificação é tornar o problema em foco mais claro e compreensível.

Martins (2003) sugere seis categorias (ver apêndice) fazendo uma sistematização dos principais obstáculos a estratégias integradoras, a seguir brevemente descritas:

- a) liderança executiva, relacionada ao papel do executivo principal, seu papel de liderança e sua visão;
- b) estratégia, ou planejamento;
- c) ajustamento mútuo, que diz respeito às formas de coordenação existentes;
- d) estrutura, que trata das questões do desenho organizacional e dos mecanismos de coordenação;
- e) processos, que se relacionam com autonomia, conflitos de autoridade e formas de integração com as partes interessadas;
- f) pessoas, seus valores e os meios de interlocução entre elas.

Dadas as especificidades da área de segurança pública, faremos uma adaptação das variáveis propostas por Martins (2003). Seguindo a sugestão do presidente da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, Felipe Soutello⁵, adicionamos as questões relativas aos aspectos legais envolvidos nos processos de integração horizontal por julgarmos relevante para parametrizar a análise. Manteremos o item “Pessoas” sob o nome de “Atores” e adicionaremos o item “Cultura” onde pretendemos analisar as questões relativas à cultura organizacional dos setores envolvidos.

Desta forma, utilizaremos as seguintes categorias para a classificação dos obstáculos identificados:

- a) estrutura: que trata das questões do desenho organizacional e das formas de coordenação existentes;
- b) liderança: liderança executiva, estratégia, ou planejamento relacionados ao papel do executivo principal, seu papel de liderança e sua visão. O papel de líderes

⁵ Entrevistado como ex-coordenador da Unidade de Gestão Estratégica do Governo de São Paulo, um dos órgãos responsáveis pela coordenação do Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco.

capazes de mobilizar suas equipes e a população, com uma visão que privilegie as questões administrativas em detrimento das políticas;

- c) política: relativa aos conflitos observados quando a lógica administrativa propõe menores estruturas, redução de custos, etc. e a lógica política busca o fracionamento para permitir a composição da base de apoio etc. Uma estrutura matricial pede uma lógica de colaboração que é inversa à que é promovida pela lógica política;
- d) atores: os meios de interlocução entre eles, processos que se relacionam com autonomia, conflitos de autoridade e formas de integração com as partes interessadas;
- e) cultura: fatores históricos, como é o caso do clientelismo e do corporativismo serão avaliados como aspectos da cultura organizacional bem como a lógica da verticalização e hierarquização, refletida nos organogramas e estruturas, que costuma levar à criação de um novo órgão e não de um programa;
- f) legal: o fundamento jurídico do direito público brasileiro impõe constrangimentos à discricionariedade além de ser complexo dificultando, desta forma, a transição para o paradigma intersetorial.

O estudo dos casos

Analisamos o desenvolvimento das estratégias de implantação de ações integradas por meio do estudo de dois casos: o Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco do Governo do Estado de São Paulo e o Plano Municipal Integrado de Segurança Pública da Prefeitura de São Carlos. Os casos têm em comum o fato de terem envolvido grande parte dos setores governamentais para o enfrentamento de questões ligadas ao tema da violência e da sensação de insegurança.

Os casos selecionados, do Governo do Estado de São Paulo e da Prefeitura de São Carlos, são ambos da área de segurança pública, área em que os problemas costumam adquirir contornos bastante complexos. Além disso, há outros desafios para a adoção de estratégias de integração horizontal: as polícias, civil e militar têm dificuldade para se integrarem e competem muito, as

delegacias e companhias têm dificuldade em trabalharem juntas e planejarem juntas, as resistências são muito grandes e não há tradição de trabalho integrado.

Cada um dos dois casos selecionados para o estudo será analisado com um enfoque descritivo e factual que inclui: as características da unidade federativa em que estão inseridos, início da implantação e tempo de existência, natureza das organizações envolvidas no processo de implantação, principais marcos do processo e principais resultados alcançados. Procuraremos, assim, descrever os casos com o objetivo de verificar pontos de contato que possam jogar luz sobre as questões abordadas nas discussões sobre a organização burocrática e a macroestrutura da administração pública.

Neste trabalho não faremos análise quantitativa dos dados, uma vez que analisaremos apenas dois casos por meio de 15 entrevistas; os dados serão analisados qualitativamente em função do que presumimos serem as causas de a integração não ser amplamente adotada.

Para a escolha dos casos, utilizamos os seguintes critérios:

- a) amplitude: envolveram grande parte dos setores governamentais;
- b) política pública: enfrentaram questões ligadas ao tema da violência e da sensação de insegurança;
- c) relevância: enfrentaram questões que atingem um grande número de pessoas;
- d) proximidade/ facilidade de acesso à informação.

Além destas entrevistas, ainda há outras quatro realizadas com professores e pesquisadores ligados ao Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (2) e ao Programa Gestão Pública e Cidadania da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Eaesp-FGV) (2).

Buscamos esta diversidade entre os entrevistados por entendermos que, por meio da perspectiva de cada um dos diferentes atores e instituições envolvidos, seríamos capazes de enxergar o problema com uma nova lente. Sem a complementaridade proporcionada pelas diferentes perspectivas, não nos teria sido possível conhecer com a profundidade necessária o problema que nos propusemos analisar.

Evolução dos homicídios em SP, os números

Dados recentes da violência em São Paulo⁶, mostram que, segundo a Fundação Seade (2005), o município de São Paulo tem 24,32% da sua população com menos de 15 anos de idade e a taxa de mortalidade entre a população entre 15 e 34 anos é de 171,84 por 100 mil habitantes. Os índices também mostram que, desde 1979, houve uma tendência constante de elevação da violência no estado de São Paulo que durou até 1999 quando as taxas de mortes por agressão, além de outros crimes contra a pessoa, atingiram o seu ápice no estado: 43,2 por cada 100 mil habitantes. Entre 1993 e 1999, o índice de homicídios no estado cresceu 8% ao ano e, na capital, 7,7% ao ano.

A partir de então, a tendência se reverteu para uma redução contínua. Entre 1999 e 2003, o índice de homicídios no estado passou a recuar da ordem de 5% ao ano, revelando uma tendência sustentada de declínio da violência homicida, diferentemente do que vinha sendo registrado em outros estados brasileiros. Entre 1999 e 2004, a redução do número de homicídios no estado foi de 34,3%.

Os números produzidos pela Fundação Seade tornam-se ainda mais expressivos quando confrontados com as informações sobre ocorrências policiais originárias da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, uma vez que, além de complementares, reforçam-se mutuamente ao revelarem trajetórias semelhantes. Segundo a secretaria, entre 2004 e 2005, a redução do número de homicídios no estado foi de 18,5%. Conforme as últimas estatísticas divulgadas pela secretaria, o índice continua caindo. Os crimes contra a pessoa tiveram uma queda expressiva de 1999 para 2006. Segundo o último relatório trimestral de 2006, a redução do índice de homicídios foi de 57% (de 35,7 por 100 mil habitantes para 15,1). Outros indicadores também refletiram a mesma queda: o número de latrocínios caiu em 57,4%, o de roubo de veículos foi reduzido em 42% e as tentativas de homicídio tiveram redução de 43,3%.

⁶ Apesar de a iniciativa ter partido do governo do estado de São Paulo, as ações do plano tiveram como foco o distrito paulistano de Sapopemba. Por isso, procuramos informações sobre os indicadores municipais.

Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco – Governo do Estado de São Paulo

Tendo seu marco inicial em 1999 com a criação do Conselho Interdisciplinar de Segurança, composto por personalidades notáveis da sociedade⁷, no âmbito da Secretaria Estadual de Segurança Pública, o Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco teve o objetivo de reduzir a violência em regiões da capital paulista com alto índice de violência. Sua coordenação ficou a cargo da Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAPE) da Secretaria de Segurança Pública (SSP). Inicialmente, isso seria feito por meio da integração de ações repressivas e preventivas e da conjugação dos esforços de todas as secretarias. Posteriormente o plano passaria a ser coordenado pela Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, quando o seu objetivo passou a ser a inversão do comando sobre as áreas onde havia altos índices de violência fazendo com que o processo pudesse passar das mãos de organizações criminosas para as mãos do Estado.

Os trabalhos foram iniciados com discussões feitas pelo Conselho cujo resultado seria uma relação de recomendações para a atuação da secretaria. Em 2000 foi realizada reunião com a presença de todos os secretários estaduais para apresentar as questões relacionadas ao tema da segurança pública e suas inter-relações com as demais áreas da administração estadual. Quinze secretarias e outros 15 órgãos da administração pública estadual envolveram-se de alguma forma, mas foram seis as secretarias que tiveram participação mais ativa. Ainda no mesmo ano, após um confronto na favela Alba, comunidade localizada na zona sul da cidade de São Paulo, atrás do aeroporto de Congonhas, envolvendo mortes e carros foram queimados, os membros do Conselho foram conhecer a problemática do local.

Como primeira ação do plano, foi solicitada a todas as secretarias do estado a elaboração de uma proposta conjunta para a realização de uma intervenção a ser realizada em outra localidade que também apresentava altos índices de violência. Os trabalhos resultaram na produção de um diagnóstico que incluiu: o Mapa dos Focos (ver Quadro 6, a seguir), levantamento dos equipamentos públicos, programas e projetos existentes em cada uma das regiões escolhidas e um estudo sobre a presença de organizações da sociedade civil. O cruzamento destas informações levou o grupo a eleger o bairro de Sapopemba como foco do trabalho.

⁷ 17 membros, dentre eles: representantes do Ilanud, Instituto Sou da Paz, IBCCrim, Núcleo de Estudos da Violência da USP, Associação Juízes para a Democracia, OAB, Fundação Seade, Instituto São Paulo contra a Violência e o Fórum em Defesa da Vida (organização que congrega entidades comunitárias da zona sul de São Paulo).

Concomitantemente a este processo, já em 1999 uma proposta para o que se chamou de compatibilização de áreas de atuação das duas polícias foi implantada. Este importante avanço permitiu que os batalhões e as companhias passassem a trabalhar sobre uma mesma área geográfica e os relatórios passaram a oferecer uma perspectiva integrada do trabalho das duas polícias.

É também de 1999 o lançamento do InfoCrim, sistema informatizado para análise das informações sobre ocorrências policiais recebidas das polícias que passou a possibilitar o cruzamento com dados censitários, demográficos e administrativos de outras secretarias.

Após este primeiro movimento, os coordenadores dos diversos programas foram reunidos com o objetivo de buscar sinergia numa atuação conjunta. Disso surgiu uma cesta de benefícios a ser oferecida às pessoas que viviam nas áreas de Sapopemba onde havia maior vulnerabilidade. Os benefícios oferecidos incluíam atividades esportivas e lúdicas, médicos, enfermeiros e dentistas para prestação de atendimento e distribuição de medicamentos, adaptação de bases comunitárias móveis para realização de atendimento médico e odontológico.

Em conjunto com a comunidade de Sapopemba identificou-se a possibilidade da construção de um parque como a obra símbolo desta proposta de ação integrada. O plano cessou suas atividades em 2002. Recentemente, contudo, as obras do parque foram reiniciadas.

Plano Municipal Integrado de Segurança Pública – Prefeitura Municipal de São Carlos

O plano de São Carlos foi criado em um cenário semelhante ao diagnosticado no caso do plano paulista. Sua elaboração visou oferecer uma resposta aos problemas causados pelo acelerado crescimento demográfico e urbano, crescimento do desemprego e falta de perspectivas para a população jovem, expansão da cultura da violência e da impunidade. Naquele município foram identificadas principalmente:

- a) falta de investimentos públicos nas áreas urbanas mais pobres e que superassem os efeitos socialmente negativos dessa expansão desordenada;
- b) efetivos insuficientes das Polícias Militar e Civil.

Em 2001, uma comissão designada pelo Prefeito de São Carlos e composta pela Câmara dos Vereadores, polícias Civil e Militar e Conselho Comunitário de Segurança⁸, além da própria prefeitura elaborou o Plano Municipal Integrado de Segurança Pública. Esse conjunto integrado de propostas articuladas de políticas de segurança pública, políticas sociais e ações para a integração e cooperação de órgãos municipais, estaduais e a comunidade foi implantado de maneira integrada.

O Poder Público Municipal procurou agir como catalisador do processo de articulação e integração dos setores envolvidos com o enfrentamento da violência. Na base desse plano está uma concepção da prevalência de ações preventivas contra a violência, atacando não apenas seus efeitos, mas, sobretudo, suas causas. As ações implantadas incluíram: políticas de inclusão social, educação, geração de emprego e renda, cultura, obras e investimentos de melhoria de infraestrutura urbana.

Dentre os principais produtos desse trabalho podemos citar: a criação e implantação da Guarda Municipal; a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Segurança Pública; o apoio material oferecido às polícias Militar, Civil e Ambiental e Corpo de Bombeiros; a integração, por meio da adoção de cadastro único, dos programas de complementação de renda e atendimento de 100% das famílias cadastradas além do treinamento do pessoal do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente; criação do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) para o atendimento integrado do jovem autor de ato infracional; o Programa de Recuperação de Espaços Públicos que realizou obras em áreas anteriormente ocupadas pelo comércio irregular, prostituição e o tráfico de drogas; e implantação do Programa Reluz com substituição de 99% das lâmpadas do município.

Em janeiro de 2007, quando visitamos a cidade, o Plano ainda estava em vigor.

Segundo dados da Fundação Seade (2005), o município de São Carlos conta com mais de 213 mil habitantes e tem densidade populacional de 188 habitantes por km². Tem 21,61% da sua

⁸ Os Consegs são grupos de pessoas do mesmo município que se reúnem para discutir, analisar, planejar e acompanhar a solução de seus problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais. São entidades de apoio à Polícia Estadual nas relações comunitárias, e se vincula, por adesão, às diretrizes emanadas da Secretaria de Segurança Pública, por intermédio do Coordenador Estadual para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança.

população com menos de 15 anos de idade e a taxa de mortalidade entre a população entre 15 e 34 anos é de 106,75 por 100 mil habitantes.

Os resultados do plano são sintetizados a seguir:

- a) Com relação à criminalidade em São Carlos, de 2001 a 2006, houve redução consistente no número de homicídios de 11 para 7,5 homicídios por 100 mil habitantes (fonte: Polícia Militar de São Paulo (PMSP)), ou uma redução de 32%;
- b) de 2001 a 2004, observou-se a diminuição significativa no número de roubos que caiu de 497 para 302 (fonte: PMSP), ou uma redução de 39%;
- c) o número de furtos permaneceu estável apesar do crescimento populacional acima das médias estadual e nacional (fonte: Polícia Civil do Estado de São Paulo);
- d) houve redução nos índices de criminalidade grave cometidos por adolescentes (fonte: Febem e NAI), de 156, em 2001 para 87, em 2004, ou uma redução de 44%;
- e) em 2005, São Carlos apresentava o 7º menor índice de criminalidade entre os 61 municípios com mais de 100 mil habitantes do Estado.

Sobre o trânsito:

Não obstante o aumento da frota de veículos de 74.464 em 2001 para 87.671 em 2004, ou seja, de mais de 15% no período, houve manutenção, em 7, do número de acidentes de trânsito com vítimas fatais (fonte: PMSP) e a redução de atropelamentos (fonte: PMSP), de 192, em 2001 para 166, em 2004, uma redução de 13%.

Com relação às famílias em situação de risco:

Em 2004, 6.222 famílias (fonte: Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social), ou 90% das que estavam em situação de pobreza (renda *per capita* de até meio salário-mínimo), conforme o Mapa da Pobreza elaborado pela Universidade Federal de São Carlos, recebiam um ou mais benefícios via os programas de complementação de renda. Em 2001, eram apenas 85 famílias. Os 6.222 benefícios estavam distribuídos conforme Quadro 1, a seguir.

Programas federais	Programa estadual	Programas municipais
Bolsa Família: 3.088 Bolsa Escola: 740 Auxílio gás: 1.022 PETI: 57	Renda Cidadã: 165	Cartão alimentação: 1.000 Renda mínima: 150

Quadro 1 – Beneficiários dos programas de transferência de renda - 2001

Fonte: Elaborado a partir de dados da Prefeitura Municipal de São Carlos

O Governo de São Carlos tem privilegiado sua rede de proteção social em parceria com o Governo Federal e Estadual, sendo responsável pela alocação de quase 50% dos recursos destinados aos programas de complementação de renda.

Dos 39 itens inicialmente elencados, 34 foram realizados.

2 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO HORIZONTAL

Este capítulo tem o objetivo de analisar as especificidades da administração pública brasileira que afetam positiva ou negativamente a integração, na medida em que influem na capacidade de governar por meio da adoção de estratégias intersetoriais.

A literatura analisada trás reflexões a respeito de cinco grupos de variáveis que interferem articuladamente nas condições para a adoção estratégias integradoras eficazes. Estas variáveis são:

- a) macroestrutura – abrange os impactos do processo de descentralização promovido pela municipalização ocorrida no período pós-1988, além de aspectos relativos à organização da estrutura da administração pública incluindo a criação de órgãos intersetoriais, a unificação de bancos de dados com informações sobre os cidadãos e outros aspectos relacionados à gestão do aparato público;
- b) processo orçamentário – relativa à rigidez orçamentária do setor público brasileiro, a pressão em função da constante necessidade de ajustes fiscais, o alto volume de despesas obrigatórias (por exemplo, com o sistema previdenciário) e o pagamento de dívidas que prejudicam a capacidade de investimento do setor público;
- c) fatores políticos – inclui relações com a sociedade civil e suas demandas específicas; as interferências causadas pelos arranjos entre grupos e partidos políticos, inclusive a descontinuidade de programas decorrente da mudança de dirigentes e gerentes; questões políticas mais amplas referentes a sociedade brasileira como o processo de democratização pós-1985 e a mobilização social e a maior participação da sociedade civil em decisões importantes (inclusive sobre o orçamento), colocando em relevo a temática do controle social⁹;

⁹ As questões do federalismo, presidencialismo, multipartidarismo e o grande peso do chefe do executivo, apesar de sua relevância, não serão analisadas neste trabalho, por demandarem uma abordagem da ciência política que está fora do alcance desta dissertação.

- d) aspectos da cultura política – relativa aos fenômenos do clientelismo e do patrimonialismo e às suas implicações na qualidade do funcionalismo público e dos próprios serviços públicos, especialmente nas esferas sub-nacionais, bem como às implicações do corporativismo como obstáculo às mudanças demandadas pela intersetorialidade;
- e) fatores conjunturais/ históricos – diz respeito à evolução da visão sobre a pobreza e as carências, que hoje reconhece as desigualdades e visa garantir direitos no complexo cenário social brasileiro; e também à questão que opõe o universalismo na prestação de serviços públicos à focalização de grupos especialmente desprivilegiados.

Além das variáveis acima, consideramos que seria relevante analisar outros programas que envolvem a integração horizontal:

- a) na área da saúde: o programa Cidades/ Municípios Saudáveis, a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS) e o Programa de Saúde da Família (PSF);
- b) na área do Trabalho, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- c) na área da Assistência Social, o Bolsa Família;
- d) a agenda nacional de desenvolvimento integrado e a experiência do Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS);
- e) no que diz respeito às agendas internacionais: a Agenda 21, Promoção da Saúde, Saúde Ambiental e Cidades Saudáveis.

Não será possível, no escopo do presente trabalho, analisar tais programas, no entanto, fica o registro da contribuição que a análise desses programas pode trazer para a compreensão dos problemas relativos à articulação intersetorial.

2.1 Macroestrutura

Com relação às questões ligadas à macroestrutura, a literatura pesquisada oferece muitas reflexões com respeito ao processo de municipalização resultante da Constituição de 1988¹⁰. A Carta constitucional considerou os municípios como entes federativos, ao lado da União e dos estados, aos primeiros cabendo a prestação de serviços públicos aos cidadãos. De acordo com Westphal (1999), esta reestruturação do aparelho estatal teve o objetivo de torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão por meio do controle social, dividida por diferentes instâncias de poder, o que mudou significativamente as relações Estado-sociedade.

No entanto, muitos são os desafios a serem enfrentados. Segundo Junqueira (1998), o processo de municipalização não vem ocorrendo de maneira uniforme, pois a gestão as políticas encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento, implicando na desarticulação das transferências dos equipamentos públicos. Essa fragmentação repercute na fragmentação da gestão municipal dessas políticas, já que cada setor apresenta uma forma diferente no gerenciamento de seus recursos.

Segundo Matsuda (2002), dentre os desafios associados a Estados descentralizados estão:

- a) o modo de equilibrar a autoridade descentralizada com uma baixa capacidade institucional nas camadas inferiores do governo;
- b) a maneira de financiar as operações dos governos subnacionais sem prejudicar sua credibilidade;
- c) a forma de utilizar os processos formais democráticos;
- d) a busca de maior transparência;
- e) a participação dos cidadãos na governança.

Matsuda também reflete sobre a repartição indefinida de funções entre estados e municípios, e a insuficiência geral da capacidade institucional nos níveis subnacionais que podem, inclusive, levar à corrupção. Segundo ele, “no sistema federativo brasileiro, as regras do jogo das barganhas políticas parecem ser relativamente estáveis, embora a maioria delas seja informal e altamente complexa” (Matsuda, 2003).

¹⁰ Para o presente trabalho não nos preocuparemos em analisar o processo de municipalização no que toca às relações verticais entre as diferentes esferas de governo, senão naquilo que diz respeito ao que isso implica na horizontalidade das relações governamentais.

A questão da descentralização, aspecto interligado ao processo de municipalização, tem características próprias. Amplamente citada como um dos principais pressupostos das diversas iniciativas de mudança que ocorreram na gestão do setor social nos últimos 30 anos, a descentralização precisa ser combinada com uma boa coordenação. A dinâmica intersetorial reclama um forte componente de coordenação capaz de realizar o planejamento central, com base territorial, acima das secretarias e que articule os planos particulares de cada uma delas.

De forma geral, no entanto, o que apontam os autores analisados, apesar da municipalização, é que o Estado brasileiro está mais fortemente marcado pela centralização na elaboração e implementação de políticas públicas (CKAGNAZAROFF, 2004) além de ser visto como ineficaz na gestão de políticas sociais (JUNQUEIRA, 2004).

Com relação à especialização de equipes interdisciplinares nas unidades descentralizadas, queremos trazer a seguinte reflexão de Nobre (2003) que, apesar de ter foco na questão da ética, que não é o objetivo deste trabalho, é extremamente delicada e profunda quando enfatiza os múltiplos desafios da intersetorialidade. Seu relato envolve a experiência de técnicos do PSF “que discutem o que fazer a partir da identificação de uma situação de trabalho infantil em uma família sob seus cuidados. Estão em jogo preocupações de ordem ética e de respeito às opções das famílias. A relação da equipe do PSF com a família e a comunidade pressupõe um pacto de confiança, que poderia ser quebrado com o encaminhamento de denúncia ou notificação de uma tal situação às autoridades e órgãos competentes [...] Por outro lado, a identificação dessa situação poderia ensejar o estabelecimento de orientações, de contatos com as escolas, de acesso ao programa de erradicação e recebimento de bolsa”.

Percebemos com isso o quanto a intersetorialidade está impregnada do fator de relacionamento humano. A responsabilidade do técnico é muito grande e dificilmente será possível isolar completamente esta variável de modo que o técnico possa vir a agir sem usar seu bom senso e sua capacidade de persuasão para estabelecer uma relação com a família que leve em conta os múltiplos aspectos que a envolvem.

Para modelar as organizações governamentais segundo a lógica intersetorial, afirma Inojosa (1998), “é preciso substituir as secretarias e outros órgãos segmentados por áreas de conhecimento por um corte regional, com secretarias que tenham por missão proporcionar a melhoria das condições de vida da população da sua área de jurisdição”.

No caso do programa de Fortaleza, em 1997, foram criadas seis Secretarias Executivas Regionais (SER) para a integração da prestação de serviços públicos que promovessem a melhoria da qualidade de vida da população residente na sua área de abrangência. A cada uma dessas secretarias passaram a estar vinculadas duas gerências: Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; e Desenvolvimento Social. As metas estabelecidas com o subsídio oferecido pelas secretarias regionais, não são atribuídas a cada serviço, mas a um grupo da população.

Ao mesmo tempo, três outras secretarias foram criadas com caráter articulador: Ação Governamental; Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente; e Desenvolvimento Social, além da manutenção das secretarias de Administração e das Finanças (INOJOSA, 1997; JUNQUEIRA, 1998). Esses autores insistem que a reforma da arquitetura da máquina pública é pré-condição para o desenvolvimento de ações intersetoriais.

É fundamental notar a opção pela coexistência entre unidades geograficamente descentralizadas para a identificação e articulação do atendimento às necessidades e demandas da população, e a criação de unidades centrais responsáveis pela coordenação e avaliação das ações. Este modelo não exclui equipes especializadas por serviços, mas pressupõe que as equipes estejam integradas em uma única rede regional.

A experiência de Belo Horizonte também se pautaria pela reforma prévia da macroestrutura. No caso do programa BH Cidadania, segundo Ckagnazaroff (2004), foram criadas sete Secretarias Temáticas da área social: Assistência Social, Cultura, Educação, Esportes, Direitos de Cidadania, Política de Abastecimento e Saúde; nove Secretarias Municipais de Coordenação de Gestão Regional representando as nove Administrações Regionais em que a cidade está dividida; e a coordenação do programa ficou a cargo da Secretaria Municipal da Coordenação da Política Social. Aqui também se vê a tentativa de integrar as ações por meio de uma base territorial.

O desenho da estrutura pode facilitar ou dificultar o fluxo de informação. Para o sucesso da intersetorialidade, as informações devem fluir. Esta questão diz respeito à necessidade de ordenar os sistemas de informação das políticas sociais (JUNQUEIRA, 1998), o chamado Cadastro Único. Segundo Castro (2003), analisando os programas de transferência de renda, um sistema integrado de informações sobre os beneficiários dos programas poderia ser utilizado por estados e municípios para pactuar ações complementares aos oferecidos pelas demais esferas de governo. Ainda que nosso trabalho não abranja a análise das questões da articulação vertical, conforme

ênfatiza Castro, acreditamos que o mesmo possa ser dito com relação aos programas de uma mesma esfera governamental: a importânciade de um sistema unificado de informações que subsidie a tomada de decisãode diferentes setores, complementares às estratégias em curso. Contudo, para que a consolidação dos cadastros unificados seja alcançada com sucesso, é fundamental a construção de indicadores intersetoriais.

Martins (2003) acredita ser possível que “a macroestrutura de governo possa se agrupar de tal forma que as principais áreas de responsabilidade estejam claramente definidas com um mínimo de sobreposição e sob supervisãode mais direta possível do executivo principal nas questões mais estratégicas”.

2.2 Processo orçamentário

Com relação aos aspectos orçamentários, Matsuda (2002) sugere que, com o objetivo de aprimorar a capacidade de se governar, se enfrentem algumas questões capazes de sustentar os ganhos alcançados até o fim da década de 1990 e se garanta a continuidade do progresso. Dentre eles, julgamos relevante destacar o “aumento da flexibilidade nos gastos públicos” e o “aperfeiamento da eficiênciade alocativa através do melhor planejamento de políticas e gestão de orçamento”.

A falta de flexibilidade nos gastos públicos é um obstáculo à adoção de estratégias de articulação horizontal porque torna difícil a realização dos arranjos e investimentos necessários. A necessidade de aperfeiçoar a eficiênciade alocativa nos remete diretamente ao pano de fundo de toda a questão orçamentária: o contexto atual de crise fiscal do Estado.

Assim, podemos dizer que a intersetorialidade tem o potencial de aumentar a eficiênciade os recursos alocados na área social desde que haja uma maior flexibilização orçamentária, ou seja, a modificação do paradigma setorial vigente inclusive no âmbito orçamentário.

Segundo Matsuda (2002), os esforços do governo para manter altos superávits primários causaram uma distorção nos sistemas de execução orçamentária causando um acentuado declínio nos gastos discricionários o que levou a um aumento da rigidez orçamentária.

Notamos que, para a prestação dos serviços públicos, os municípios não dependem de transferênciade poder dos outros níveis de governo, mas sim dependem dos recursos transferidos

(JUNQUEIRA, 1998)¹¹ ainda que, de acordo com Westphal (1999), os princípios constitucionais da Carta de 1988 tenham promovido expressivas transferências de recursos para os estados e municípios, principalmente na área social.

Por outro lado, é importante notar que, segundo Melo (1996 apud CKAGNAZAROFF, 2003), “a transferência de receitas públicas sem responsabilidade de geração de receitas, rompendo o vínculo entre benefícios (representado pela disponibilidade de recursos para gasto) e o custo (o ônus político e administrativo de gerar receita), cria problemas de *moral hazard* ¹²”. Portanto, as análises enfatizam os problemas decorrentes do fraco poder regulatório sobre o uso dos recursos transferidos pelo governo federal para as esferas subnacionais (VIANA, 1998).

A esfera federal tem peso na transferência de recursos constitucionais e voluntários, mas não tem o mesmo peso na indução da intersetorialidade porque tem instrumentos regulatórios frágeis para o controle dos recursos transferidos. Este aspecto combinado com a possibilidade de comportamento de risco moral levam a supor que o desenvolvimento de ações integradas deve partir de uma decisão política da instância subnacional.

A mini-reforma orçamentária que acompanhou a criação do PPA foi um importante fator para que o orçamento refletisse uma lógica pautada por programas. A mudança das rubricas possibilitou que programas pudessem ser criados e extintos proporcionando flexibilidade e tornou o orçamento mais próximo do real possibilitando que se tivesse mais clareza nos produtos esperados, em vez do foco nos insumos. Estas importantes mudanças passaram a valer também para os estados e municípios.

A mudança articulada com o PPA federal levou à organização das ações do Estado por programas com orçamento compatível. A possibilidade da criação de programas multisetoriais, ainda que não se tenham superado todos os problemas, explicitou a necessidade e as dificuldades de uma ação articulada e intersetorial do Estado. A aplicação desta metodologia pelos estados possibilitou algum avanço nas ações integradas.

¹¹ Importante citar que, em alguns casos, a estratégia descentralizadora foi adotada com o objetivo de reduzir as dimensões do Estado brasileiro, mas, neste trabalho, não será esta a abordagem que tomaremos para a análise da integração horizontal.

¹² O “risco moral” ocorre numa situação contratual onde *ex-post* o contratante perde controle sobre o contratado, em que este passa a agir irresponsavelmente sentindo-se protegido pelas regras do contrato.

Dentre as soluções propostas por Matsuda encontramos argumentos importantes em favor da adoção da articulação horizontal:

- a) gestão estratégica (incluindo a vinculação a indicadores de desempenho) dos recursos para flexibilização do orçamento;
- b) melhoria da capacidade de gestão dos órgãos setoriais quanto ao planejamento e gestão orçamentária;

No que se refere ao tamanho do aparato público, nas organizações públicas de maior porte, com dispersão geográfica e ampla gama de serviços a serem prestados, a centralização tem se tornado, via de regra, uma condição de sua eficiência. Sua capacidade de arrecadação e, portanto, de investimento, permite a essas organizações sustentar um quadro administrativo de nível mais elevado do que pequenas administrações municipais, de forma a superar o problema da falta de bons administradores, o que seria possivelmente um grande obstáculo à descentralização. Já as pequenas administrações municipais tenderiam a sentir muito mais fortemente os efeitos negativos causados por um quadro deficiente de administradores uma vez que acabam gerindo orçamentos mais modestos.

2.3 Fatores políticos

De fundamental importância para a integração horizontal, é a análise dos fatores políticos decorrentes do processo de redemocratização iniciado em 1985. A abertura trouxe consigo a possibilidade de democratização do poder com a maior participação da sociedade civil nas decisões (INOJOSA, 1997). Este processo tem tornado a ação do poder público crescentemente suscetível ao controle social, contudo, as políticas ainda seguem sendo tratadas “isoladamente, sem considerar as necessidades dos cidadãos” (Junqueira, 1998). Segundo Ckagnazaroff (2003), a sociedade civil tem se tornado mais questionadora e com maior capacidade de demanda.

Segundo Santos e Castro (apud WESTPHAL, 1999), os processos de formulação de políticas públicas e de decisões sobre investimentos devem ter como condição essencial a participação e

envolvimento de diferentes grupos de atores, de diferentes grupos de interesse¹³ e das autoridades legislativas e executivas.

Inojosa (1998) traz uma reflexão sobre as alterações nas relações de poder por que passa o setor público brasileiro. Ela diz que o desafio presente é o de equacionar a complexidade das relações estabelecidas entre a sociedade e o governo. Segundo Inojosa, está ultrapassada a relação do grupo que assume a direção do aparato público em que aquele procura “garantir um conjunto de espaços de poder para acomodar compromissos e alianças firmados” sem interferências de outros atores políticos. No cenário atual, estes espaços são compartilhados com as relações que a sociedade estabelece com o governo e, as organizações governamentais são objeto do estabelecimento de “representações de interesses específicos de grupos dominantes ou capazes de vocalização, interferindo na formulação das políticas públicas”.

Para que se possa instituir um modelo de organização intersetorial, Inojosa (1998) sugere a introdução de práticas de planejamento e avaliação participativas. Com isso, oferece mais um importante aspecto a ser considerado na análise das questões políticas que envolvem a intersetorialidade.

Como exemplo de um dos principais benefícios da participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas, podemos citar a experiência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil na Bahia que, analisado por Nobre (2003), relata a “interferência de interesses políticos e a baixa adesão de gestores e prefeitos em municípios [...] nos quais o processo transcorreu de forma menos participativa”. Isso ocorreu onde a rede de associações era mais frágil e, as lideranças, menos ativas.

Isso poderia ser transposto para o planejamento de ações intersetoriais: é de se supor que, se há uma forte adesão e a população participa, o diagnóstico reflete de maneira mais acurada o problema já que é resultado da soma dos esforços de um número e uma diversidade maiores de atores. Assim, a participação é um fator importante para a intersetorialidade.

Todas estas questões são relevantes quando se observa um dos pressupostos básicos da atuação intersetorial que é a identificação das condições de vida da população de uma determinada área de jurisdição, geograficamente delimitada. Neste cenário, este processo se realiza por meio da

¹³ Note-se a importância dos partidos políticos neste processo.

identificação e articulação do atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais da região.

A exemplo desta discussão, como forma de aumentar a participação direta dos cidadãos na elaboração de políticas públicas, citamos a implementação, em algumas jurisdições subnacionais (especialmente municipais) da utilização institucionalizada do orçamento participativo (MATSUDA, 2002). Nem todas as experiências foram exitosas, mas, os casos que tiveram sucesso, receberam elogios nacionais e internacionais. Seria importante, segundo Matsuda, analisar tanto os casos negativos quanto positivos e os impactos causados sobre a qualidade da gestão e dos resultados das despesas públicas.

Uma das questões a serem levadas em conta para que se evite tomar por participação uma de suas disfunções é o risco de, segundo Nobre (2003), “em algumas situações, a interlocução entre governo e sociedade civil ‘parecer ser transparente’, quando pode se tratar de cooptação”.

Interessante notar um importante ponto de contato com os aspectos culturais que serão abordados a seguir: conforme Matsuda (2002), a transparência e o controle social atuam eficazmente para reduzir o protecionismo e o clientelismo.

Como maneira de estabelecer uma escala evolutiva da dimensão política da intersetorialidade, Ckagnazaroff (2003) sugere um *continuum* que começa com uma mudança administrativa gerencial em que apenas os funcionários são envolvidos; prossegue com uma mudança no sistema de eleição em que os vereadores também passam a estar envolvidos; e chega ao seu nível mais abrangente com a extensão da democracia local quando o público e grupos de interesse também passam a ter espaço para se envolverem nas decisões.

A reflexão de Echebarria (2001) também nos parece oferecer contribuição extremamente significativa para esta discussão quando diz “dize-me qual é seu grau de interdependência e os fatores que te rodeiam e te direi qual é o sistema de coordenação mais adequado¹⁴”. Com isso, percebemos a importância de uma análise muito cuidadosa da multiplicidade de atores (*stakeholders*) a fim de que se possa desenhar o melhor modelo de ação intersetorial. Com isso, queremos dizer que, da qualidade dos atores envolvidos, deve derivar o modelo de intervenção

¹⁴ Nossa tradução

mais adequado e que não há estratégia que tenha sucesso sem levar em consideração uma análise cuidadosa de todos os atores envolvidos.

Na presença de múltiplos atores, é muito importante o papel de uma forte liderança. Com relação a isso, trazemos a reflexão de Martins (2003) segundo quem “governos, entendidos como conjunto presumivelmente coeso de compromissos programáticos e meios para alcançá-los, não podem prescindir de liderança executiva ativa”. Assim, contemplando todo o envolvimento dos múltiplos atores e a sua participação nas decisões, este processo não deve acontecer sem que haja uma liderança comprometida não só com a estratégia intersetorial, mas também com a consecução dos objetivos identificados pelo recorte programático.

2.4 Aspectos da cultura política

As estruturas organizacionais públicas são avaliadas por Inojosa (1998) como piramidais, verticalizadas (com muitos níveis hierárquicos) e departamentalizadas setorialmente por áreas de especialização. Inojosa ainda vê a organização do trabalho como sendo centralizada nas decisões, planejada de forma normativa, com planejamento e execução desconectados, sigilo e ocultação de informações, excessivamente formalizada e distante do cidadão.

Este desenho, segundo Inojosa, teria sido moldado historicamente por grupos hegemônicos de maneira a atender aos seus interesses privados. A estrutura do poder refletiria esse conjunto de interesses que, tendo perdido espaço de poder na sociedade, ainda estão amparados neste aparato para sobreviver. Isso teria tido origem na “conformação histórica dessa organização [...] eivada por valores patrimonialistas e clientelistas presentes na sociedade, introduzindo a confusão entre o público e o privado”.

As interferências de interesse patrimonialistas, como prática da cultura política brasileira, são ainda citadas por Inojosa (1998) como potencialmente criadoras de distâncias entre o proposto e o que de fato acaba sendo implantado.

Outros autores também ressaltam a existência de traços da prática clientelista e patrimonialista. Dentre eles, Côrtes (2000 apud NOBRE, 2003) afirma que o “clientelismo e o paternalismo ainda são características marcantes nas relações entre Governo e grupos de interesse no Brasil, especialmente nas pequenas cidades, nas áreas rurais menos industrializadas do País”. Na mesma

linha, Nobre (2003) chama atenção para “os constrangimentos e subordinações a interesses das elites locais, para o corporativismo, para as práticas clientelistas”.

Outra análise consoante nos é trazida por Westphal (1999) quando afirma que as relações clientelistas, corporativistas, de cooptação e de repressão continuam presentes, intermediando os interesses dos diferentes setores da sociedade local na definição das políticas públicas. A fragilidade dos canais de representação da sociedade brasileira, a multiplicidade de grupos de interesse envolvidos na formulação e implementação de políticas sociais, o corporativismo como forma usual de mediação junto às estruturas de poder são forças restritivas à ação intersetorial.

Estas análises nos levam a concluir que, para estabelecer estratégias intersetoriais, é necessário criar canais imunes às práticas do clientelismo e do patrimonialismo para que programas para o enfrentamento de problemas complexos funcionem de forma transparente e segundo uma lógica que busca a racionalidade na decisão sobre a ação governamental.

Em parte como resultado disso, lembra Matsuda, a “equipe que compõe o funcionalismo público federal [...] é recrutada em diferentes segmentos profissionais e ocupacionais [...] Somente no setor executivo federal, há 63 categorias profissionais de gerentes [...] Esse sistema profissionalizou as funções prioritárias do Estado a partir de um critério seletivo, mas também contribuiu para os problemas de fragmentação institucional”.

Acreditamos que essa seja uma questão pertinente para análise já que implica em reflexos diretos para a atuação intersetorial materializados na forma de obstáculos para se desenvolver um trabalho envolvendo cada uma dessas categorias.

Inojosa (1997) identificou três principais contradições no processo de mudança do paradigma setorial para a integração horizontal no que tange aos aspectos culturais do Estado brasileiro:

- a) a contradição entre a adesão dos novos dirigentes ao projeto de mudança e aos seus projetos políticos pessoais;
- b) a contradição entre a adesão dos funcionários ao projeto de mudança e aos seus interesses corporativos;
- c) a contradição entre a adesão da população à oportunidade de ampliar o espaço de cidadania e o exercício de direitos e deveres cívicos e a expectativa de benefícios imediatos, de curto prazo e de caráter assistencialista.

As barreiras corporativas materializadas na forma de resistência por parte das associações e sindicatos de categorias profissionais¹⁵ a mudanças no perfil dos profissionais contratados (VIANA, 1998; JUNQUEIRA, 1998) impedem ou dificultam as ações voltadas para a construção de estruturas que permitam a atuação intersetorial. Segundo Akerman (2004), pode-se considerar os gestores como pontos focais para a coordenação das ações intersetoriais.

Há importantes resistências quando as mudanças necessárias implicam na realocação de servidores: aqueles que estão lotados no *nível central* percebem a mudança para *a ponta* como uma perda de privilégios e resistem a isso. Por outro lado, os interesses corporativos também atuam no sentido de oferecer resistências ao compartilhamento do poder que, no caso da integração horizontal, é muitas vezes representado pelos saberes. Mesmo quando essas resistências são vencidas, “há uma tendência de reaglutinação de grupos de profissionais na lógica setorial” (VIANA, 1998).

Outro entrave importante é o de caráter burocrático. Este se materializa por meio de resistências por parte de secretarias setoriais em mudar seus modelos de prestação de serviços com medo de perderem poder, recursos etc. A reduzida capacidade de inovação que favorece a adesão às normas existentes e a sua perpetuação no tempo, além do excesso de formalismo no comportamento do agente público constituem resistências que, segundo Echebarria (2001), têm raízes na cultura burocrática. Por outro lado, segundo Matsuda (2002), a simplificação administrativa já está em curso e deve ser aprofundada visando à melhoria da capacidade de governar.

O trabalho de Matsuda (2002) destaca, entre outras, duas questões pertinentes a padrões legados por aspectos da cultura política brasileira: a necessidade de “fortalecimento da capacitação e dos incentivos institucionais para provisão eficiente de serviços e ampliação do acesso” e de “profissionalização dos recursos humanos em todo o setor público”.

A primeira questão parte de dois pressupostos básicos: de que melhorar a qualidade dos serviços prestados é mais difícil do que expandir o acesso da população a eles; e de que, para melhorar a qualidade, deve-se melhorar a sincronização entre os órgãos e os objetivos da política governamental.

¹⁵ Matsuda (2002) nos faz notar que algumas categorias como a dos professores, profissionais da saúde e policiais são altamente sindicalizados.

O segundo aspecto levantado por Matsuda leva em consideração a variação do grau de profissionalismo dos diversos setores e níveis de governo. Para equacionar essa questão, sugere que se introduzam práticas de gestão mais orientadas para o desempenho e se empreendam capacitações técnicas e administrativas mais robustas nos setores em que se identifiquem maiores deficiências. Além disso, sugere que se despolicize a gestão dos recursos humanos a fim de se reduzir a vulnerabilidade aos efeitos do paternalismo e do clientelismo.

Sobre a qualificação dos quadros para a profissionalização do setor público, Matsuda argumenta que a sua incompletude é em parte devida ao fato de que muitos dos profissionais do setor público federal ingressaram antes da introdução do processo de seleção rigoroso e competitivo. No caso de muitos governos subnacionais, este aspecto seria ainda mais presente posto que ainda não se institucionalizou inteiramente o recrutamento por mérito.

A curta duração dos ciclos eleitoriais (MARTINS, 2003), potencialmente prejudicial à continuidade das políticas públicas, também deve ser analisada como tendo sido resultado do processo de democratização e cujos efeitos devem ser equacionados para que se possa articular as ações governamentais para a solução de problemas complexos.

Na mesma linha, Ckagnazaroff (2004) argumenta que outro dificultador para a atuação intersetorial é a descontinuidade da administração dos programas decorrente da mudança de secretários e gerentes. Esta é uma realidade que pode ter ligação com a existência de critérios não meritocráticos de seleção.

Os aspectos analisados e separados com finalidade analítica estão relacionados entre si. No caso a seguir, além de dizer respeito a aspectos da cultura política, este argumento também tem implicações ligadas à macroestrutura.

Como forma de evitar o enfrentamento ou contornar possíveis conflitos com os interesses corporativos, alguns municípios têm optado pela criação de novas estruturas mais flexíveis como fundações e autarquias especiais (VIANA, 1998).

Para que seja possível construir organizações capazes de oferecer aos cidadãos o acesso aos serviços públicos de qualidade, é fundamental que se empreenda uma negociação envolvendo os diferentes atores presentes na arena política, e, em especial, o servidor público.

2.5 Aspectos conjunturais/ históricos

No caso brasileiro, além da centralização, ainda é necessário levar em conta os fatores históricos que levaram ao aumento da estrutura pública e, posteriormente, ao seu engessamento o que resultou em maior custo e menor eficiência. Segundo Nunes (1997), “o corporativismo auxiliou na criação de milhares de empregos públicos, que foram preenchidos na base de princípios clientelistas”. A opinião de Bresser (apud NUNES, 1997) é a de que “...a Constituição de 1988 [...] cria privilégios para a burocracia na forma de estabilidade plena e aposentadoria integral, engessa toda a administração pública tornando-a dramaticamente centralizada e ineficiente, e corrói a imagem da alta burocracia pública...”.

O crescimento da estrutura do Estado brasileiro, conduzida de maneira clientelista e não meritocrática tornou-se permanente com a Constituição de 1988 que também levou à despersonalização do trabalho. As estruturas públicas passaram a desenvolver suas ações a despeito dos ocupantes dos cargos e, conseqüentemente, sem que os agentes públicos pudessem ser responsabilizados pelos resultados. É desta mesma natureza quanto à responsabilização a lógica do clientelismo quando aplicada às eleições: ao final de um mandato quando a população tem o poder de avaliar (responsabilizar) o resultado dos esforços empreendidos em seu favor, o oferecimento de cargos e favores em troca de apoio e votos não permite que os resultados das eleições reflitam a avaliação dos cidadãos. Quanto aos funcionários públicos, estes continuam sem participação efetiva nas ações empreendidas em seus departamentos e sem motivação para modificar essa situação.

A questão da qualificação do quadro de funcionários públicos é entendida por Motta e Bresser Pereira (1980) por meio da percepção de que os ocupantes mais idosos de cargo de carreira, com estabilidade e com mais tempo na estrutura pública tendem a oferecer mais resistência à mudança. Oferecendo pouca contribuição para implantar um modelo inovador, precisam ser motivados. Assim, concluímos que é de importância estratégica a escolha adequada de profissionais de acordo com o caráter geográfico, funcional ou decisório da descentralização.

O processo de municipalização, democratização e globalização fizeram com que as cidades, na década de 80, emergissem como um ator político. De acordo com Castells e Borja (apud VIANNA, 1998) as cidades passaram a promover acordos e associações, assumir responsabilidades diante da sociedade e da nação e representar um pólo central na articulação

entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado. Isso fez com que os processos de integração horizontal passassem a ter, nas cidades, um local privilegiado por tudo o que diz respeito à proximidade das questões e das diversas partes interessadas.

Outro aspecto relevante é o aparecimento do território como principal sujeito de ações com foco na melhoria da qualidade de vida de uma determinada população. Calame (2004 apud AKERMAN, 2005), diz que um “território local se define não como uma porção de espaço físico, mas como um sistema de relações aberto; que o principal papel do Estado é organizar as sinergias entre os atores públicos e privados.” Esta organização das sinergias é o que, em grande parte, podemos considerar como sendo uma posição privilegiada em termos da potencialidade para o estabelecimento de estratégias integradoras que incluem não apenas os órgãos públicos, mas também outros atores públicos e privados.

Acrescentamos a isso o fato de o debate social no Brasil estar sendo crescentemente pautado pelos chamados direitos de segunda geração – direito ao trabalho, à saúde, à educação e aos meios de bem-estar social – mais recentemente evocados como tradutores de qualidade de vida. Esta mudança com foco na garantia de direitos é questão fundamental para a análise da intersetorialidade como capaz de promover o atendimento amplo de demandas complexas.

Também com relação aos aspectos da conjuntura, é importante ressaltar o deslocamento do conceito de desenvolvimento social do eixo da pobreza para a desigualdade. Esta alteração, segundo Westphal (1999), exige a superação de propostas de políticas setorizadas, assistencialistas, compensatórias, voltadas para o alívio de problemas decorrentes da pobreza, para outras políticas, intersetoriais para a superação dos problemas resultantes das desigualdades.

3 A LÓGICA DA ORGANIZAÇÃO

Neste capítulo procuraremos fazer uma análise da lógica da organização com a preocupação de identificar seus aspectos que poderiam estar relacionados à integração de ações governamentais. Analisaremos algumas tendências no âmbito da discussão sobre centralização e descentralização nas estruturas organizacionais e buscaremos extrair conceitos que apoiem a análise dos casos selecionados.

Acreditamos que essa discussão trará importante contribuição para o entendimento da perspectiva histórica do desenvolvimento das organizações públicas que culminou na escolha de um modelo setorial adotado quase hegemonicamente nas organizações estatais. Contudo, entendemos as organizações como estruturas que se adaptam às necessidades de cada tempo e acreditamos como Motta e Bresser Pereira (1980) que “se os obstáculos são colocados historicamente, também sua superação se dá historicamente”.

Os modelos – centralização e descentralização – apresentam abordagens bastante diferentes. Dentre os benefícios proporcionados por uma e outra, ambas trazem contribuições para os processos de integração horizontal. Além desses dois modelos “puros”, ainda existem outros capazes de oferecer benefícios para a administração pública contemporânea. Dentre estes, a organização funcional descentralizada faz uma síntese das duas concepções aparentemente antagônicas: centralização e descentralização.

A dualidade entre descentralização, quando o resultado é determinado pelas decisões tomadas nas pontas (coletivo), e centralização, quando um poder central coordena todo o processo (dominação), será por nós analisada do ponto de vista das demandas intersetoriais e avaliadas segundo as possíveis contribuições de uma e de outra.

Não procuraremos negar a coordenação como forma de governança eficiente ou o exercício do poder como prerrogativa do chefe do executivo eleito pela via democrática. Pelo contrário, procederemos à avaliação das alternativas com suas características próprias em função do que podem oferecer para o desenvolvimento da intersetorialidade.

As duas escolas

Desde quando as organizações burocráticas começaram a ser estudadas, foram duas as escolas originais da chamada teoria da administração que se dedicaram ao assunto: a Escola Clássica ou da Administração Científica e a Escola de Relações Humanas. O objetivo de ambas é operacionalizar a teoria da organização burocrática formulada por Max Weber.

A mais antiga delas, a Escola de Administração Científica, surgida nos primeiros anos do século XX, tem como uma de suas idéias centrais que a função primordial do administrador é determinar “a única maneira certa de executar o trabalho”. Concebida há mais de 100 anos, essa idéia foi muito combatida pelos que acreditavam que essa única maneira certa simplesmente não existe. Fazendo contraponto à Escola Clássica, a Escola de Relações Humanas de Elton Mayo traz outra perspectiva para a teoria das organizações.

Dentre os seus preceitos, deixa de tratar o indivíduo isolado como a principal unidade de estudos e o substitui pelo pequeno grupo social; sugere um modelo de natureza humana que poderíamos chamar de “homem social” em oposição ao *homo economicus*, o *rational choice*; começa a considerar as variáveis psicológicas e sociais do trabalho, os fatores humanos, de ordem individual e social, que, somados ao processo tecnológico, condicionariam a produtividade do trabalho; reconhece a relação de forças estabelecida entre a administração e os subordinados; considera a empresa como um sistema social, um conjunto de indivíduos e de relações de interdependência que esses indivíduos mantêm entre si, em função de normas, valores, crenças e objetivos comuns e de uma estrutura tecnológica subjacente; por isso, leva em consideração cada um dos funcionários, com sua história pregressa, sua personalidade, seus valores e crenças pessoais; e sugere que o coordenador deverá obter cooperação dos subordinados para a consecução dos fins da organização, e dar atenção especial aos líderes, além de treinar os mestres em técnicas de liderança.

Uma das grandes contribuições da Escola de Relações Humanas para este trabalho diz respeito ao reconhecimento da necessidade de motivação e de outras necessidades dos subordinados. Com relação às maneiras para se motivar os subordinados, são citados na obra de Motta e Bresser Pereira (1980) as seguintes diretrizes:

- a) incentivo à participação dos subordinados nas decisões, a fim de torná-los mais senhores de seus destinos, mais seguros, mais responsáveis;

- b) simulação do espírito de iniciativa dos subordinados, o desejo espontâneo de cooperação;
- c) preferência à motivação positiva – prêmios, incentivos – do que à motivação negativa – ameaças, punições;
- d) maior importância às diferenças salariais relativas entre subordinados de nível aproximadamente igual, diferenças essas que são causadoras de atritos e de baixo moral, do que a sistemas de incentivos monetários;
- e) introdução de modificações tecnológicas e orgânicas, respeitando o mais possível a organização informal, a fim de minimizar o processo de resistência às modificações;
- f) organização de um sistema de comunicações aperfeiçoado, não só de cima para baixo, mas também de baixo para cima, a fim de conhecer clara e precisamente o ponto de vista dos subordinados;
- g) descentralização da organização;
- h) limitação do processo de divisão do trabalho a fim de evitar operações excessivamente monótonas, repetitivas, em que o subordinado nada possa criar;
- i) introdução de sistemas de avaliação e promoção que levem em consideração não só o mérito aferido pela administração, mas também a avaliação feita pelos subordinados, em relação a si mesmos e a seus companheiros;
- j) adoção destas e muitas outras medidas, procurando incentivar a formação de uma atitude positiva dos subordinados com relação à organização e seus objetivos.

A busca da motivação dos servidores contida entre os princípios da Escola de Relações Humanas citados acima, ofereceu contribuições importantes que, acreditamos, podem apoiar a transformação do paradigma da setorialidade.

Especialização

Além da forma hierárquica, vertical que divide o trabalho e define os níveis de autoridade, a burocracia tem na especialização outra forma de divisão do trabalho. Quando as atividades são

distribuídas pelos departamentos e seções de acordo com os objetivos a serem atingidos, temos o que, de outra forma, chamamos de departamentalização ou setorialização. Segundo esse preceito, os administradores de topo não deveriam ser especialistas, mas generalistas e os gestores e técnicos, especialistas nas suas áreas específicas de atuação.

A especialização, pelas possibilidades que representa em termos de controle, tem sido largamente utilizada especialmente em grandes organizações. É principalmente como alternativa à sua adoção que surgiram as estratégias integradas de atuação, objeto do nosso trabalho.

Descentralização

O sucesso de estratégias intersetoriais requer uma boa dose de coordenação, qualidade atribuída a organizações mais centralizadas, além do comprometimento das diversas partes envolvidas, qualidade mais observada em estruturas com maior grau de descentralização. Para a discussão que se segue, é importante ter em consideração que, determinar se uma organização é centralizada ou descentralizada é uma questão de grau e não encontraremos organizações absolutamente centralizadas ou totalmente descentralizadas.

Para melhor conceituação do que venha a significar um alto grau de descentralização administrativa de uma organização, emprestamos os indicadores relacionados por Motta e Bresser Pereira (1980):

- a) “quanto maior for o número de decisões tomadas na parte inferior da hierarquia administrativa”;
- b) “quanto mais importantes forem as decisões tomadas na parte inferior da hierarquia administrativa”;
- c) “quanto maior número de funções tiverem as decisões tomadas na parte inferior da hierarquia”;
- d) “quanto menor supervisão for exigida sobre a decisão”.

Para procurar entender que tipo de contribuição à ação intersetorial se pode esperar da descentralização, separaremos a formulação da política pública e sua implantação. Formulação e implantação podem admitir diferentes soluções. A formulação requer um plano coerente e uma

forte coordenação inclusive para que se possa acompanhar e monitorar os avanços e tem, portanto, mais afinidade com uma estrutura mais centralizada. A implantação tem maior afinidade com estruturas mais descentralizadas, já que requer que os diversos atores sejam envolvidos para que os resultados sejam alcançados observando-se as especificidades locais. Desta forma, a adoção da solução centralizadora para a fase de formulação e de uma solução descentralizadora para a fase de implantação proporcionaria os benefícios de ambos os modelos e seria uma maneira de coordenar ao mesmo tempo em que se mantém uma equipe motivada.

A discussão sobre a descentralização em muitos momentos relaciona-se com a intersectorialidade, embora nem sempre de maneira direta. Hoje, quando se fala em reestruturar uma organização, é comum que a descentralização seja uma das hipóteses consideradas. Com o crescimento do número de técnicos competentes, a necessidade de lidar com questões cada vez mais complexas em uma sociedade em constante desenvolvimento e com a interdependência criada pela globalização e seus efeitos, há um desejo de maior independência e poder por parte dos gestores e técnicos. Estes, logo abaixo do executivo central ou dos secretários a ele subordinados, têm consciência da importância do seu papel e sentem a pressão das demandas dos cidadãos além de carregarem a responsabilidade pelo sucesso do trabalho do governo.

Para analisar a questão da descentralização, é necessário levar em conta, conforme Motta e Bresser Pereira (1980), que esta pode “ser de caráter geográfico, funcional e decisório”. Uma determinada administração municipal pode ter sua ação de atendimento ao público feita de maneira descentralizada porque é executada por unidades regionais espalhadas pelo território sob sua jurisdição. Da mesma forma, por serem as funções de projeto e engenharia desempenhadas por um único departamento, a estrutura seria centralizada.

Integração, centralização e coordenação

A seguir examinaremos o relacionamento entre integração, centralização e coordenação, como a centralização afeta a coordenação e sua importância para a integração.

Uma estrutura centralizada permite ao executivo manter o controle sobre todos os setores, todos os departamentos da organização. Assim, torna-se mais fácil coordenar as atividades da organização. Nas organizações descentralizadas, em que cada supervisor ou coordenador de área trabalha com um maior grau de autonomia, esse trabalho torna-se mais difícil. Uma determinada

administração pública que faça pagamentos de benefícios de programas de transferência de renda e também preste serviços de educação formal de nível fundamental terá muito mais facilidade em coordenar essas atividades e obter bons resultados se a administração for centralizada. Nesse sentido, facilitar o trabalho de coordenação é provavelmente a mais importante das vantagens que a centralização apresenta.

A articulação com outros objetivos governamentais, como, por exemplo, o provimento de ensino básico a um público que não consegue sustentar o compromisso com a educação das crianças da família, é fundamental para a garantia de resultados de médio e longo prazo para o investimento feito em programas de complementação de renda. Situações como essa são verificadas em grande parte dos municípios que receberam do governo federal os programas já fragmentados e que ainda não foram capazes de promover as reformas gerenciais necessárias para integrar as bases de dados.

Se, por um lado a centralização apresenta essas vantagens no que diz respeito à intersectorialidade, por outro, apresenta problemas que dificultam o trabalho integrado. Com as decisões sendo tomadas no topo, os gestores e técnicos sentem-se pouco integrados no trabalho, não sentem que são “donos” do processo e acabam por se envolver de forma superficial contribuindo pouco para os resultados esperados. Trabalham com foco no processo e não nos resultados. Cumprem apenas aquilo que a eles compete, sem uma visão crítica sobre o processo do qual, na verdade, pensam eles, não participaram da formulação como criadores, não anseiam pelos objetivos estipulados e, portanto, não podem se comprometer com os resultados. Em um sistema centralizado, a identificação do funcionário com os objetivos do projeto só acontece em relação aos administradores de nível hierárquico mais elevado. Em relação aos demais administradores, essa identificação e, conseqüentemente, o comprometimento com o resultado, são menores do que em organizações mais descentralizadas.

Da mesma forma, segundo Motta e Bresser Pereira (1980) “um dos maiores perigos de uma organização centralizada é o de transformar-se em um obstáculo à iniciativa dos administradores de nível médio”. No entanto, a centralização pode acabar sendo responsabilizada por problemas que na verdade são resultado do excesso de burocratização. Apesar de algumas das disfunções típicas da burocracia terem pontos de contato com a centralização, com esta não devem ser confundidas.

Segundo Motta e Bresser Pereira (1980), dentre as muitas vantagens que a descentralização oferece para a administração de uma organização está o fato de possibilitar que se concentre a atenção nos resultados; possibilitar que as unidades descentralizadas atendam melhor às condições locais oferecendo a oportunidade de se criar um clima de concorrência entre os gerentes; e, como já citamos, facilitar a identificação do administrador de nível médio com os objetivos da organização. Sendo assim, acreditamos que a adoção de uma estratégia descentralizada para a fase de implantação oferece benefícios sensíveis, dentre eles a possibilidade de melhor monitoramento dos resultados.

Considerando o nível de motivação da equipe, deve-se ressaltar que, quanto maior for o grau de despersonalização de uma organização, mais baixo tenderá a ser o moral nela existente. Encontramos essa questão arrolada como uma das grandes disfunções burocráticas ou efeitos não previstos nem desejados da burocracia. A despersonalização leva a que se deixe de perceber em cada pessoa suas necessidades e capacidades únicas e é causadora de baixo moral e desmotivação por parte dos servidores públicos.

Integração, descentralização e especialização

A descentralização, ao requerer objetivos gerais, estrutura organizacional, diretrizes e meios de mensuração conhecidos e seguidos por todos, permite que um número maior de pessoas sintam-se envolvido no trabalho e procure fazer o melhor no sentido de atingir os objetivos que foram decididos de forma integrada.

As vantagens da descentralização são reconhecidas por ambas as escolas da administração. Fayol, um dos pioneiros da Escola de Administração Científica, argumentou em favor da descentralização e os próceres da Escola de Relações Humanas, quando trataram do assunto, revelaram-se sempre francamente favoráveis à descentralização.

Dentre as principais vantagens da descentralização está sua contribuição para a elevação do moral, criando, dentro de organizações grandes, as condições de trabalho observadas em pequenas organizações. Assim, uma organização descentralizada tenderá a ter seu moral mais elevado do que uma organização centralizada, na medida em que, por meio da descentralização, dispõe de melhores meios para atender às necessidades de reconhecimento pessoal, de independência, de segurança, de prestígio e de poder dos membros da organização.

Diante do exposto até aqui, a descentralização oferece pouca contribuição no que diz respeito à coordenação, sendo esta a sua vulnerabilidade quando procuramos escolher modelos puros (centralizado ou descentralizado) para empreender uma estratégia intersetorial.

Por outro lado, Junqueira (1998), quando trata de descentralização e intersetorialidade, nos lembra que esse binômio é capaz de promover mudanças profundas quando redistribui e reorganiza o poder, muda a relação dos interesses dos diversos segmentos organizacionais e a forma de gestão dos recursos. Contudo, no que diz respeito à redistribuição e reorganização do poder, é certo que seus efeitos, além de bastante presentes nos trabalhos analisados, freqüentemente aparecem como uma das principais resistências encontradas. Segundo Motta e Bresser Pereira (1980), “Em muitas empresas que decidem descentralizar-se, os administradores funcionais já existem, sendo muitas vezes diretores da empresa. Quando se criam unidades autônomas ou divisões, ocorre então uma natural resistência em se conceder o mesmo *status* aos administradores dessas divisões. Isto significaria uma divisão de poder”.

Este conflito seria evitado caso o *status* dos administradores divisionais fosse o mesmo dos administradores funcionais conforme discutiremos no subitem “Organização Funcional Descentralizada”.

Estruturas informais e intersetorialidade

Conforme Motta e Bresser Pereira (1980),

Com relação aos seus estudos pioneiros sobre a organização burocrática, a única deficiência do legado de Max Weber é a de ter estudado a burocracia apenas de uma forma abstrata e estática e não em movimento enquanto é modificada pelas pessoas que nela atuam, por seus valores e crenças, por seus sentimentos e necessidades. Implicado diretamente nesta questão está o aspecto informal do trabalho nas organizações. As conseqüências imprevistas da burocracia têm duas fontes gerais: (i) o excesso de burocratização, acompanhado por uma exagerada conformidade dos funcionários às normas estabelecidas, ou (ii) o fenômeno oposto, a resistência à conformidade, a reação dos funcionários à tentativa de se lhes impor um padrão fixo de comportamento. Uma terceira causa: uma série de fenômenos sociais, pela sua própria natureza, escapam à organização formal e vão se constituir no que se convencionou chamar ‘organização informal’.

Uma organização, quando dinamicamente considerada, só pode ser compreendida quando estudada também sob seu aspecto informal. A maior eficiência das organizações está na possibilidade de previsão do comportamento dos seus funcionários, o que na prática jamais se

verifica inteiramente. Na verdade, a informalidade é a própria conseqüência da impossibilidade de se padronizar o comportamento das pessoas de forma a que se comportem apenas de acordo com as regras e regulamentos.

As relações informais são caracterizadas por sua espontaneidade e, sendo extra-oficiais, ocorrem muitas vezes sem nenhum objetivo comum consciente. Baseadas em valores e crenças compartilhadas por todos, carregam em si aspectos de amizade e cooperação, relações de identificação e liderança, que são importantes para o sucesso da intersetorialidade.

Conforme diz Spink (apud MOTTA; BRESSER PEREIRA, 1980), “Os que estão mais próximos do extremo flexível [organizações mais informais] aproximam-se também de organizações laterais que se superpõem à estrutura burocrática. Nesse [...] caso os grupos exploram diferentes formas de convivência, através do cruzamento continuado de fronteiras com outros grupos ou com os objetivos de que se ocupam, sem prejuízo para as atividades que estão em interação”. Essas organizações laterais seriam as responsáveis pela verdadeira integração dos diferentes órgãos envolvidos.

Segundo Martins (2003), organizações ou unidades organizacionais que funcionam em ambientes em mudança devem ter estruturas flexíveis e, ao contrário, organizações ou unidades organizacionais funcionando em ambientes estáveis devem ter estruturas mais rígidas, para sua maior eficiência.

A organização funcional descentralizada

Alternativamente ao que foi dito anteriormente no sentido de se separar a ação pública em dois momentos – formulação e implantação, propomos considerar uma segunda linha de argumentação. Para Motta e Bresser Pereira (1980): “a organização funcional descentralizada parece ser realmente o modelo organizacional ideal para todos aqueles sistemas sociais que, ao atingirem um determinado tamanho, necessitam descentralizar-se”. A questão é como garantir as vantagens administrativas da descentralização, especialmente quanto à motivação dos recursos humanos e, ao mesmo tempo, evitar suas desvantagens, especialmente no que diz respeito à capacidade de coordenação.

A estrutura básica de uma organização funcional descentralizada apresenta ao mesmo tempo:

- a) uma forte administração central, onde se encontram os departamentos financeiro e contábil e uma equipe de administradores funcionais que estabelecem os objetivos e diretrizes e controlam o trabalho das divisões por resultados;
- b) transversalmente, uma estrutura formada pelos departamentos cuja lógica está mais relacionada à prestação direta de serviços (produção, atendimento ao público, marketing etc.) e são administrados com maior liberdade e autonomia.

O relacionamento entre os administradores funcionais e os administradores divisionais, de linha, dá-se por meio dos princípios da independência e da liberdade operacional. Aos administradores de linha, cabe toda a responsabilidade pelo êxito ou fracasso de sua divisão. Aos administradores funcionais cabe o papel de, segundo Motta e Bresser Pereira (1980), “cada um dentro de sua função específica, definir os objetivos a serem atingidos, estabelecer as diretrizes gerais a serem seguidas por todas as divisões para que os objetivos sejam atingidos, coordenar as atividades das divisões sem ferir sua autonomia, [e] obter os dados referentes aos resultados atingidos pelas divisões em seus respectivos setores, de forma que o comitê executivo ou o presidente possam controlá-las efetivamente, assessorar os administradores divisionais com informações e conselhos”.

Para que esse inter-relacionamento se estabeleça da melhor forma possível, é necessário que o *status* dos administradores divisionais seja o mesmo dos administradores funcionais. Quando os administradores divisionais ocupando cargos hierarquicamente superiores aos dos funcionais, pode-se ter uma organização funcional, mas não uma organização descentralizada. Nesse mesmo sentido, segundo Motta e Bresser Pereira (1980), para garantir o bom funcionamento desta organização é necessário que:

- a) as unidades autônomas disponham de administradores capazes;
- b) as divisões sejam independentes entre si;
- c) a administração central disponha de objetivos bem definidos e de meios para medir o desempenho das divisões e de cada um de seus administradores com precisão, de forma a tornar viável o controle por resultados;
- d) os administradores de cúpula estejam intimamente resolvidos a ceder parte de seu poder de mando e tenham confiança nos subordinados a quem delegam autoridade.

É importância analisar a questão da articulação horizontal na escala da organização e não apenas na escala da macroestrutura, pois, ainda que a intersectorialidade diga respeito ao universo de atuação que só é abarcado pela macroestrutura, as organizações são as partes menores que se relacionam dinamicamente. Os aspectos referentes aos modelos centralizado e descentralizado trazem reflexões importantes que se operam dentro do universo de cada uma das organizações individuais.

A escala da organização neste estudo refere-se especialmente às secretarias e órgãos públicos individuais que interagem para o desenvolvimento de estratégias de articulação horizontal de ações governamentais.

Algumas lições foram tiradas da literatura pesquisada neste capítulo para a análise da intersectorialidade trazendo aspectos relevantes para a análise nos casos estudados.

A necessidade de coordenação, especialmente na fase de formulação, como aspecto importante para o sucesso de estratégias intersectoriais, pode ser encontrada mais comumente em organizações centralizadas. Por outro lado, o comprometimento dos funcionários de todos os níveis hierárquicos, importante na fase de implantação, é uma qualidade mais observada em estruturas mais descentralizadas.

A especialização, que possibilita maior controle sobre as ações de cada um dos funcionários na medida em que supõe atividades distribuídas por departamentos e seções de acordo com os objetivos da organização e administradores de topo generalistas e gestores e técnicos, especialistas, representa um importante obstáculo à intersectorialidade. Para que se possa atuar de forma integrada, é necessário que cada um dos participantes conheça o objetivo comum e tenha algum grau de liberdade para agir de forma a atingir os objetivos comuns.

A centralização, na mesma medida em que oferece benefícios especialmente em termos de controle, também dificulta que funcionários de nível hierárquico médio e inferior sintam-se integrados no trabalho e leva à despersonalização do trabalho.

Por outro lado, a descentralização que permite unidades descentralizadas que atendem melhor às condições locais e facilita a identificação do administrador de nível médio com os objetivos da organização, também torna mais difícil coordenar as atividades da organização.

Este paradoxo nos levou a considerar o modelo da organização funcional descentralizada que é capaz de aliar uma forte administração central com uma equipe de administradores funcionais que controlam o trabalho das divisões por resultados e departamentos prestadores de serviços com maior liberdade e autonomia.

4 A LÓGICA DA MACROESTRUTURA DO SETOR PÚBLICO

Analisar a coordenação das ações públicas requer pensar sobre o que ocorre entre as organizações e não apenas no âmbito de organizações singulares. Requer também saber como as organizações trabalham em redes de organizações. A macroestrutura do setor público seria, assim, a unidade de análise mais apropriada para este estudo. Neste capítulo, trataremos da discussão sobre a intersetorialidade na organização da macroestrutura pública, ou seja, no conjunto de organizações dentro de um aparelho de Estado.

Alguns estudos importantes sobre a macroestrutura pública ofereceram para este trabalho orientações para a análise dos casos. Esta revisão tem o objetivo de apresentar estas contribuições e analisar a forma como se completam e contribuem para a nossa pesquisa. Pretendemos mostrar como os diferentes autores propõem diferentes formas de observar o que é realmente relevante no estudo da intersetorialidade – a que também chamam de parcerias, parcerias multi-organizacionais, coordenação e integração.

A afirmação de Aduan (1999) a respeito do papel do Estado como “responsável no seu conjunto, e não setorialmente, pela melhoria das condições de vida do cidadão”, contrapõe-se ao pequeno número de iniciativas de integração das ações públicas fazendo com que, mais frequentemente, a ação do Estado seja fragmentada e setorial. É com o objetivo de identificar o que já foi sistematizado em termos de teoria sobre a intersetorialidade que iniciamos este capítulo de revisão da literatura.

A literatura a este respeito cobre experiências nacionais como é o caso de Viana (1998), Junqueira (1998) e Inojosa (1998); algumas experiências relevantes do Reino Unido, como as estudadas por Lownes e Skelcher (1998), Pollitt (2003) e Brousine e Miller (2005); além de uma mesa redonda que teve como assunto as experiências intersetoriais no Canadá, relatada por Couture, Hopkins e Moore (2001).

Ainda tivemos acesso a trabalhos comparativos como os de Bogason (1998) que analisa conjuntamente a intersetorialidade nos países escandinavos Suécia, Dinamarca e Noruega; e Cunil Grau (2005) que analisa as experiências de integração de políticas públicas sociais voltadas

para as questões de gênero, idade e diversidade na América Latina (Brasil, Argentina, Bolívia, Chile e México).

Reino Unido e Canadá

A literatura recente de experiências no Reino Unido e Canadá nos trouxe importantes referências sobre o lema do *JUG*¹⁶ de Christopher Pollitt (2003) e as experiências canadenses com projetos horizontais sistematizadas em mesas-redondas, ocorridas entre 1999 e 2000 e organizadas pelo *Canadian Centre Management Development (CCMD)*. A seguir, apontamos questões abordadas nesses estudos que podem ser relacionadas aos casos aqui estudados e que precauções devem ser tomadas ao se tentar estabelecer relações diretas entre alguns aspectos e condições existentes nesses países vis-à-vis o panorama onde se desenvolveram as experiências brasileiras. Além dos relatos das experiências estrangeiras, procuraremos também destacar as características de processos de colaboração horizontal em que a articulação se encontra engendrada nos processos decisórios.

No Canadá, exemplos ocorridos com a condução de projetos horizontais levaram o coordenador do tema Gestão de Iniciativas Horizontais, James Lahey, a dizer que:

Há algum tempo, os gerentes do serviço público reconheceram que trabalhar sem restrições impostas por fronteiras entre órgãos do governo é pré-requisito essencial para muitas de suas atividades. [...] a necessidade da gestão horizontal tem se tornado mais premente em [um] número crescente de casos, para que tarefas essenciais possam ser cumpridas. Sem este tipo de colaboração, torna-se muito difícil administrar questões transversais relacionadas a políticas ou prestar serviços aos cidadãos de maneira que façam sentido para eles. (HOPKINS, 2003, p. 9).

As mesas-redondas patrocinadas pelo CCMD sobre o desenvolvimento de experiências pioneiras levadas à frente pelo governo canadense apontaram quatro dimensões necessárias para o sucesso das iniciativas:

- a) mobilização de equipes e redes;
- b) estruturas compartilhadas;
- c) estruturas de apoio;

¹⁶ Governo integrado (tradução nossa)

- d) manutenção do impulso inicial.

Por outro lado, três lacunas foram identificadas:

- a) a falta de orientações práticas para a implantação de ações dessa natureza;
- b) as raras oportunidades para compartilhar experiências reais;
- c) a dificuldade em identificar e reconhecer que há obstáculos à implantação da gestão horizontal.

Na Inglaterra, a partir de março de 1999, quando foi publicado o documento “*Modernizing Government*”, a questão da integração passou a fazer parte do programa de modernização do Primeiro-ministro britânico, Tony Blair. Mais tarde, em 2005, a OCDE publicou estudo homônimo que identificou as alavancas para reformas que levariam à modernização do setor público, apresentando uma revisão geral sobre o tema nos países membros da OCDE ao longo dos últimos 20 anos. Esse estudo também identificou diferentes políticas implantadas que contribuíram para o objetivo de tornar o setor público mais responsivo, transparente e eficiente. Segundo Pollitt (2003), a questão da articulação e integração das ações de governo “... está no topo da agenda de reformas do setor público no Reino Unido e em outros países da OCDE, especialmente os anglofônicos”.

Alguns desses países adotaram as reformas da Nova Gestão Pública (NGP), visando foco no cidadão usuário, ênfase em resultados, avaliação permanente e cultura da responsabilidade dentre outros. No redesenho da macroestrutura, foi comum o processo de agencificação quando reformas institucionais alteraram o desenho organizacional da administração pública com o objetivo de reduzir níveis hierárquicos, fortalecer, dar autonomia gerencial e maior independência à burocracia. No entanto, com as transferências de atribuições para as agências, cresceu a necessidade de tornar mais eficiente e efetivo o controle e a coordenação sobre o setor público, agora mais insulado da influência política e distante do controle democrático.

A partir da afirmação de Christensen (2005), segundo quem “...líderes administrativos, freqüentemente atores centrais no estabelecimento das agências reguladoras, oferecem várias razões instrumentais para se distanciarem de um modelo mais integrado” e “Esta perspectiva [dos líderes que se distanciam do modelo integrado] esclarece o porquê de a crescente especialização interorganizacional horizontal [...] advinda do estabelecimento de agências reguladoras

frequentemente levar a um enfraquecimento da coordenação da ação governamental.” (tradução nossa) podemos afirmar que o fenômeno da agencificação é particularmente responsável pela falta de articulação das ações governamentais.

A criação de agências com grande especialização trouxe novas necessidades de articulação para que as ações governamentais não se perdessem em suas especificidades sem dar respostas a problemas complexos que demandam atuação intersetorial. Em resposta a essa nova forma de fragmentação da ação do Estado, Blair centrou seus esforços de reforma no lema *JUG* sinalizando o objetivo de promover integração entre as ações das diferentes agências.

No caso brasileiro, um dos períodos de expansão da fragmentação deu-se no pós-64 com o fortalecimento da tecnoburocracia. Segundo Nunes (2003), esse movimento procurou dar uma resposta ao clientelismo, mas acabou promovendo o insulamento burocrático que se tornou característico do período. Dessa forma, o Brasil, no processo de tornar mais técnica a sua ação, acabou por criar ilhas de excelência com reduzida interação com outras estruturas públicas, prejudicando a articulação das suas ações.

Em seu estudo, Pollitt (2003) conceitua os *Joined-up Governments* e nos oferece uma descrição do que estamos chamando de ações intersetoriais intragoverno. Em virtude da falta de clareza quanto ao seu significado, implicações ou importância, Pollitt propõe provisoriamente:

JUG é uma frase que denota a aspiração para se alcançar coordenação horizontal e vertical do pensamento e da ação. Por meio dessa coordenação, é desejável que alguns benefícios sejam alcançados. Primeiro, situações em que diferentes políticas públicas minem os efeitos umas das outras podem ser eliminadas. Segundo, melhor uso pode ser dado aos recursos que são escassos. Terceiro, sinergias podem ser criadas por meio da atração de diferentes grupos-chave de interesse em uma determinada política pública ou rede. Quarto, torna-se possível oferecer aos cidadãos acesso integrado em vez de fragmentado a uma série de serviços públicos relacionados entre si (tradução nossa).

A análise das experiências do Reino Unido feita por Pollitt (2003) elenca, entre os principais objetivos do *JUG*:

- a) eliminar contradições e tensões entre diferentes políticas públicas e, conseqüentemente, aumentar a efetividade destas políticas¹⁷;

¹⁷ Como exemplo de contradição entre diferentes políticas, o autor cita o caso, ocorrido na década de 1990: uma bem intencionada intensificação do acompanhamento do desempenho nas escolas levou a um dramático aumento na evasão escolar de alunos com dificuldades e a um aumento da criminalidade entre os jovens (tradução nossa).

- b) fazer melhor uso dos recursos por meio da eliminação da duplicação e/ou contradição entre diferentes programas¹⁸;
- c) melhorar o fluxo de boas idéias e cooperação entre diferentes grupos de interesse em uma política pública, assim produzindo sinergia ou formas mais inteligentes de atuação¹⁹;
- d) articular a oferta de serviços, do ponto de vista dos cidadãos que usam esses serviços²⁰.

Similarmente, Peters (1998) oferece também uma definição quando diz que a coordenação (como prefere chamar as articulações) se refere às “atividades afetas ao Estado em que as políticas e programas governamentais são caracterizados por mínimas redundâncias, incoerências e lacunas” (tradução nossa). Ressalta também que a coordenação é uma questão de grau e que não existe nenhum governo que seja absolutamente coordenado.

OCDE

Atualmente os desafios dos governos têm passado por lidar com uma realidade onde as demandas são crescentes e a arrecadação sofre pressão para baixo (OECD, 2005). Do ponto de vista operacional, esse desafio impõe a necessidade da criação de estruturas para atender a demanda crescente por competências específicas para o provimento de serviços públicos (OECD, 2004) e por escolha na forma e tipo de serviços. Visando ilustrar o modo como esse processo se deu nas últimas décadas, discutiremos a seguir algumas das reformas adotadas nos países membros da OCDE.

¹⁸ Como exemplo de mal uso de recursos, o autor cita o caso de prédios escolares que ficam vazios e sem uso durante uma significativa parte do ano ou da semana, e poderiam ser usados para outras atividades da comunidade, economizando os recursos que seriam usados para alugar ou construir outro prédio. Compartilhar o espaço dos prédios, o pessoal contratado, a informação e os equipamentos pode levar a um uso mais eficiente dos recursos (tradução nossa).

¹⁹ Como exemplo do benefício que pode advir do fluxo de boas idéias entre diferentes grupos de interesse, o autor cita o trabalho integrado, em “estados problema”, entre a polícia, a secretaria de habitação, escolas, lojistas locais e associações de bairro e que pode gerar abordagens inovativas e mais efetivas (tradução nossa).

²⁰ Como exemplo de articulação da oferta de serviços, o autor cita os *one-stop-shops* que podem oferecer serviços que permitem pagar impostos locais, conseguir informações sobre ‘*improvement grants*’, ter acesso ao serviço público de saúde ou obter conselho de um *Citizen’s Advice Bureau*, tudo no mesmo lugar. Ou um bem desenhado sítio na internet pode permitir que os cidadãos que o estiverem usando facilmente redirecionem sua pesquisa para outro sítio pertencente a outro agente público ou serviço que seja de seu interesse (tradução nossa).

Sendo um de seus mais importantes pilares, as agências passaram a assumir responsabilidades do executivo e, sendo mais eficientes e efetivas, conferiram maior legitimidade às decisões tomadas pelos agentes públicos. O estudo da OCDE (OECD, 2004) apurou que as agências representam entre 50 e 75% dos gastos e 50% dos empregos públicos daqueles países. Contudo, esse processo não ocorre sem acarretar desafios. Nesse caso, com a criação de estruturas mais autônomas e independentes, cresce a necessidade de manter a coordenação política.

Uma condição para terem assumido essa relevância é aquilo em que as agências diferem das estruturas públicas convencionais: a estrutura hierárquica, a autonomia e a independência política.

Suas estruturas hierárquicas e de governança são diferentes das dos ministérios já que podem assumir contornos que não estão atados à legislação que regula essas estruturas e, a aquelas, não se aplicam as regras comuns aos ministérios referentes a gestão, finanças e pessoal e estão separadas das estruturas verticais o que permite independência da intervenção política direta. O seu ambiente de controle diferente foca no desempenho e no resultado mais do que nos processos e há um maior grau de autonomia gerencial, permitindo que os gerentes gerenciem.

Quanto à sua organização, as agências podem contar com conselhos de vários tipos (*governing boards, management boards e advisory boards*). O regime de contratação pode variar entre o público com flexibilidade para incentivos e o regime comum. O financiamento das suas atividades é resultante tanto dos impostos, parcialmente ou completamente, por taxas e mesmo por receitas próprias.

Dado, então, que usufruam de autonomia gerencial, tenham equilíbrio entre autonomia e controle e sejam capazes de promover competição, transparência e *accountability*, essas são estruturas mais eficientes que os ministérios e proporcionam aos governos responder às demandas crescentes por competências específicas para o provimento de serviços públicos de qualidade. O estudo da OCDE (OECD, 2005) traz que, nos últimos 50 anos, apenas umas poucas agências criadas foram trazidas de volta à estrutura hierárquica tradicional.

O modelo que prioriza o aprendizado tanto de quem contrata quanto de quem é contratado funciona melhor se o pressuposto é de que todos terão comportamento cívico. Se a perspectiva é a de que as agências atuarão segundo seu próprio interesse, será mais adequado adotar sanções.

Quanto à sua autonomia gerencial, isso é conferido em parte por contratos de gestão, mas também por um orçamento pluri-anual e gestão orientados para resultados e produtos.

Menos importante nas reformas na macroestrutura pública, a criação, extinção, fusão ou desmembramento de ministérios têm sido cada vez mais utilizadas pelos governos para responder às demandas em constante mudança, mas têm afetado pouco a forma como os governos funcionam.

Nessas reformas, os dados nos informam de que há os ministérios intocáveis, que são os que costumam sofrer menos alterações, como é o caso de: defesa, finanças/ fazenda, relações internacionais, o próprio gabinete presidencial e orçamento/ planejamento. Durante essas reformas, são assim considerados, pois avalia-se que haveria um risco muito grande para o funcionamento geral do governo no caso de uma alteração equivocada. Além disso, costumam ser esses os que concebem e implementam as reformas.

Há também os primeiros da lista que costumam ser aqueles que lidam com os interesses da comunidade onde estão os grupos de interesse. São eles: agricultura, pesca, mineração, turismo, indústria e bem-estar social.

Ainda com relação aos ministérios nas reformas da macroestrutura, a criação de novas estruturas ministeriais tem sido utilizada para sinalizar as prioridades do novo governo, como é o caso dos novos temas na agenda: gênero, meio-ambiente, juventude, terceira idade etc., mas sempre têm o risco de permanecerem à margem e sem poder de influência. Alternativamente, em alguns países, a solução para esse problema tem sido conseguida por meio da integração desses novos ministérios em posição de maior autonomia ou a integração de um corpo funcional com status de secretaria a estruturas já existentes.

Essas políticas transversais pedem mecanismos de coordenação que só podem ser representados pelo gabinete. Assim, uma avaliação sobre a estrutura dos gabinetes conclui que: quando a estrutura é mais enxuta, é mais fácil de gerenciar, mas o risco de abusos de poder aumentam e, para funcionar bem, precisa de um mecanismo eficiente de orçamento. No caso de estruturas inchadas, há a vantagem de se representar um ampla gama de interesses, mas as decisões acabam não sendo claras. Para funcionar bem, depende de uma forte coordenação política. Para questões que envolvem coordenação de muitas áreas, não foram criadas novas estruturas que as subordinem.

Quanto à questão do poder no âmbito da integração intersetorial, oferece importante contribuição o estudo de Martins, Palma e Silva e Stanisci (MARTINS, PALMA E SILVA E STANISCI, 2000) que explora o conceito da integração da assistência social com as políticas setoriais. Prevista na Lei Orgânica de Assistência Social – Loas –, a integração intersetorial é apresentada como uma cultura a ser estabelecida. Para tanto, o estudo conta com experiências significativas de integração intersetorial em andamento e procura enfatizar pontos de convergência e especificidades de cada uma delas. O estudo auxilia o entendimento dos processos para se levar adiante uma ação articulada para o enfrentamento das desigualdades sociais no âmbito da assistência social.

Os desafios de governança

As muitas formas organizacionais e estruturas de governança compartilhadas entre a estrutura convencional e as novas agências fizeram com que grande número de diferentes tipos de organizações embaçasse e deixasse confusa a imagem do funcionamento do sistema, prejudicando o controle parlamentar e a confiança do público. Some-se a isso o desafio da coordenação política, a falta de coerência e sobreposição de esforços como fatores prejudiciais ao funcionamento geral do sistema e à responsividade da máquina pública às demandas da sociedade.

Os riscos ao controle democrático e *accountability* estão relacionados ao difícil controle político causado pela complexidade da estrutura e ao grande número de *stakeholders*. Além disso, há a necessidade de maior capacidade para controlar, os riscos de mau desempenho não diagnosticado e o risco de aumento da corrupção. Some-se a isso a perda da memória institucional, redes e valores, ativo público necessário para a garantia do bom funcionamento da máquina. Nesse aspecto, mais autonomia para os departamentos que gastam conferindo autonomia com responsabilização pode mitigar os riscos citados.

Para evitar lidar com esses riscos seria necessário um bem elaborado quadro legal e institucional limitando o número e o tipo de agências e as reestruturações não devem ser superficiais, mas precisam tomar todo o governo.

Ao adotar essas reformas, é imperioso se adotar um sistema de avaliação para identificar o andamento das metas, a efetividade das ações empreendidas, as tendências que vão se

consolidando e os impactos que as mudanças então produzindo. Isso ajudará a apontar a direção que se deve seguir já que as estruturas precisam continuar sendo ajustadas.

Os esforços para implementar as reformas da macroestrutura pública no caso dos países membros da OCDE estão intimamente ligados ao ambiente interno de demandas mais articuladas e por competências específicas para o provimento de serviços públicos e de restrição orçamentária e fiscal. Além disso, as políticas transversais, os novos temas na agenda, têm demandado ações mais responsivas e a criação de novas estruturas para a sua coordenação.

Da mesma forma, os desafios encontrados parecem também manifestarem-se de maneira semelhante, sobretudo no que diz respeito à dificuldade de se adotarem mecanismos para a necessária coordenação dessas estruturas e no embaçamento da imagem do funcionamento do sistema que prejudica o controle parlamentar e a confiança do público.

Foi freqüente a avaliação de que a adoção do modelo das agências auxiliou os processos de privatização e abriu possibilidades de economia de recursos e de flexibilização das estruturas para a concessão de incentivos levando a uma maior responsabilização dos agentes públicos.

Ressaltamos também a relevância de se observar como os princípios, por vezes contraditórios, da NGP (foco no cidadão usuário, ênfase em resultados, avaliação permanente, cultura da responsabilidade), podem ser atendidos, mas também prejudicados pela adoção das reformas analisadas neste trabalho.

Recorte por área de política pública

Em alguns dos trabalhos analisados, foi feito um corte para o estudo de uma política pública específica ou de uma área específica. A área social foi escolhida como foco pela maioria deles, Lownes e Skelcher (1998) abordaram os projetos de regeneração urbana, Junqueira (1998) abordou as políticas públicas na área da saúde, e Bogason (1998), Peters (1998), Couture, Hopkins e Moore (2001), Martins (2003) e Pollitt (2003) não escolheram uma área específica, mas trouxeram uma reflexão sobre a intersetorialidade com relação ao conjunto das políticas públicas. Estes trabalhos que não escolheram uma área específica puderam oferecer aprendizados mais facilmente aplicáveis à questão em tela.

Outros trabalhos como os de Viana (1998), Inojosa (1998), Martins, Palma e Silva e Stanisci (2000), Brousine e Miller (2005), Cunil Grau (2005) tem seu foco voltado para as políticas sociais. A escolha dos nossos casos serviu para propor uma perspectiva diferenciada já que propomos o estudo da intersectorialidade para o enfrentamento das questões afetas à área da segurança pública. Neste sentido, nossa aproximação com a literatura estudada dar-se-á de duas maneiras complementares: em primeiro lugar, vimos que, quando investigadas profundamente, as questões de segurança, violência etc. mostram muitos aspectos ligados à área social como a necessidade de educação e de alternativas de lazer. De outra forma, o uso das ferramentas e métodos desenvolvidos para o estudo das políticas sociais, nos proporcionou uma primeira aproximação para discutir a intersectorialidade tendo como centrais as políticas de segurança pública.

O tema das redes

Com relação às redes, questão abordada por Lownes e Skelcher (1998) que separam conceitualmente rede – como forma de governança – de intersectorialidade – como estrutura organizacional –, os autores pesquisados também se dividem quanto à sua relevância para o estudo da integração de ações governamentais. Como dissemos, Lownes e Skelcher têm como argumento principal que as parcerias (intersectorialidade) dizem respeito à estrutura organizacional e são, analiticamente, diferentes de redes como forma de governança.

Além disso, dizem que, em cada uma das quatro fases de uma parceria (colaboração pré-parceria; criação e consolidação da parceria; “entregas” do programa; e término e sucessão) existe uma forma de governança que é mais adequada²¹ (mercado, hierarquia e rede), embora reconheçam que o formato de rede tem maior afinidade com esta estrutura organizacional (ver Quadro 2, a seguir).

²¹ Com relação a esta teoria, encontramos concordância em Peters (1998)

Fase do ciclo de vida	Forma de governança
Colaboração pré-parceria	Redes
Criação e consolidação da parceria	Hierarquia
“Entregas” do programa	Mercado
Término e sucessão	Redes

Quadro 2 – Redes, mercados e hierarquias no ciclo de vida das parcerias

Fonte: Lowndes e Skelcher, 1998 (tradução nossa)

Lowndes e Skelcher (1998) concluem que o desafio central de estratégias cooperativas é o de gerenciar a interação de diferentes formas de governança e que, mesmo com os conflitos, suspeições e tensões gerados pelo mercado e a hierarquia, existe potencial de atividades colaborativas dedicadas ao bem público. No Quadro 3, a seguir, temos a sistematização de algumas das características de cada uma das três formas de governança avaliadas (mercado, hierarquia e rede) que criariam maior adesão a cada uma das quatro fases do ciclo de vida de uma parceria.

	Mercado	Hierarquia	Rede
Base normativa	Contrato - direito de propriedade	Relação de emprego	Complementaridade
Meio de comunicação	Preços	Rotinas	Relações
Método de resolução de conflitos	Barganha - recurso ao judiciário	Ordem administrativa - supervisão	Norma de reciprocidade - relativo a reputação
Grau de flexibilidade	Alto	Baixo	Médio
Comprometimento entre as partes	Baixo	Médio	Alto
Tom ou clima	Precisão e/ ou suspeição	Formal, burocrático	Sem limites claros, benefícios mútuos
Preferências dos atores	Independência	Dependência	Interdependência

Quadro 3 - Formas de governança: mercado, hierarquia e rede

Fonte: Lowndes e Skelcher, 1998 (tradução nossa)

Apesar de esta contribuição ter vindo em 1998, muitos trabalhos posteriores aparentemente não levaram isso em conta e continuaram trazendo o tema das redes para o estudo da intersetorialidade de forma indistinta como se qualquer estratégia desta natureza tivesse que vir, necessariamente, acompanhada do conceito de rede. Assim, os trabalhos de Viana, Junqueira, Inojosa, Bogason e Peters, todos publicados em 1998, portanto concomitantemente ao trabalho de

Lownes e Skelcher, desenvolveram suas análises tendo o conceito de rede como central e fundamental para a compreensão da integração. Além deles, Couture, Hopkins e Moore (2001), Pollitt (2003) e Cunil Grau (2005) também têm a rede como conceito central e não fazem qualquer alusão à conceituação proposta por Lownes e Skelcher.

Entre os que não citam as redes nos trabalhos analisados temos apenas Martins (2003) e Broussine e Miller (2005) cujos trabalhos têm foco nas questões da coordenação, consistência e coerência (Martins) e liderança (Broussine e Miller).

Horizontalidade e verticalidade

Outra questão que divide a literatura diz respeito à direção da integração: horizontal, vertical ou ambas. Não encontramos referências à integração vertical nos trabalhos de Viana (1998), Junqueira (1998), Inojosa (1998), Couture, Hopkins e Moore (2001), Pollitt (2003), Broussine e Miller (2005) e Cunil Grau (2005). Estes autores estudam a articulação essencialmente do ponto de vista horizontal, que é o objetivo do nosso trabalho. Peters (1998) tem seu foco dirigido para a horizontalidade da integração, mas faz a ressalva de que a coordenação vertical pode interferir na horizontal, prejudicando-a.

Encontramos também, estudos que avaliam as articulações horizontal e vertical de maneira integrada como são os casos de Bogason (1998), Lownes e Skelcher (1998)²² e Martins (2003). Acreditamos que esta abordagem é provavelmente a que poderia produzir melhores resultados uma vez que envolve um número e uma qualidade maior de parceiros. No entanto, como temos preferido entender os processos anteriores às articulações para fora do governo, preferimos considerar apenas os aprendizados sobre as articulações horizontais e intragoverno.

Dentro da horizontalidade, foi mais comum encontrar estudos que incluem a participação da sociedade civil do que aqueles que se atêm estritamente à lógica intragovernamental. Assim, ao passo que todos incluem o poder público como integrante das estratégias intersetoriais, apenas Martins (2003) e Pollitt (2003) não citam o terceiro setor (ou associações da sociedade civil) e o setor privado como possíveis participantes de processos de articulação horizontal.

²² Consideram que as parcerias podem estabelecer relações inclusive diagonais.

Outro grupo é formado pelos que incluem a participação da comunidade, mas não incluem o setor privado. É o caso de Junqueira (1998), Inojosa (1998), Broussine e Miller (2005) e Cunil Grau (2005). A tendência destes autores é considerar esse assunto como uma questão de democracia e participação.

O terceiro grupo é formado pelos autores que consideram a participação dos três setores: Viana (1998), Bogason (1998), Lownes e Skelcher (1998), Peters (1998) e Couture, Hopkins e Moore (2001).

Da mesma forma que dito anteriormente, nossa busca de entendimento sobre os processos internos que dizem mais respeito à coordenação dos setores governamentais nos fez concentrar na articulação apenas entre os órgãos públicos estatais. Fizemos isso ainda que nos tenha parecido absolutamente necessário envolver a sociedade civil e também o setor privado na discussão dos objetivos e metas de um programa intersetorial. É importante ressaltar que o envolvimento destes agentes, quando citado pelos autores pesquisados, aparece de forma bastante central e estratégica.

Descentralização

Ckagnazaroff (2003) avalia a descentralização como uma estratégia alternativa à crise do Estado de Bem-Estar Social que teria ocasionado uma enorme expansão do aparato burocrático para a gestão das políticas sociais gerando acentuada centralização das decisões e comprometendo a eficácia. Esclarece também que “o princípio por trás do processo de descentralização é o da subsidiaridade. Este consiste na idéia de que a responsabilidade por qualquer problema é, em primeiro lugar, daqueles que estão mais próximos a ele” (Etzioni, 1994 apud Parsons, 2001 apud Ckagnazaroff, 2003).

A questão da descentralização²³ é freqüentemente citada nos trabalhos que discutem a intersetorialidade. A afinidade entre as duas questões pode ser observada em muitos momentos. No entanto, quando a questão da descentralização foi tratada no âmbito das discussões acerca da integração horizontal, o que mais nos chamou atenção, foi a insuficiência dos seus atributos por

²³ Referimo-nos à descentralização ao invés de escolhermos o seu positivo, a centralização, por ser esta a que é apontada pela grande maioria dos autores como a que apresenta maiores vantagens como forma de governança moderna e capaz de lidar com as questões da atualidade.

si sós para responder ao desafio integrador. Nosso estudo sobre as vantagens e desvantagens da descentralização *vis-à-vis* os da centralização não levou a uma conclusão a respeito do melhor modelo para a questão da intersetorialidade.

A descentralização não é, por si, promotora ou inibidora da intersetorialidade, mas, sem dúvida, cria condições para o empreendimento de outras ações que estabeleçam a articulação horizontal. Por outro lado, segundo Martins (2003), a descentralização também promove, como efeito colateral, a fragmentação institucional em movimento contrário ao da articulação.

Lane (1993 apud Ckanazaroff, 2003) fala das vantagens e desvantagens de um e outro dizendo que:

A centralização teria como vantagem a igualdade e coordenação. Como desvantagem a hierarquia e a excessiva standardização dos serviços, não levando em conta realidades e necessidades distintas de cada região. Por sua vez, a descentralização teria como vantagens a flexibilidade e a adaptabilidade. Já como desvantagens o tradicionalismo e a desigualdade.

Junqueira (1998), quanto à descentralização, identifica como contribuições positivas à integração: mais eficiência, maior transparência e controle social além da transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos. Em sua visão, o processo de municipalização ocorre de maneira diferente em cada território e a forma como cada um gerencia seus recursos pode determinar a promoção da fragmentação na gestão dessas políticas setoriais ou da sua integração. Muitas vezes, os serviços são dirigidos aos mesmos grupos sociais, ocupantes do mesmo espaço geográfico, mas o atendimento de cada política ainda é feito de maneira isolada. Assim, sua contribuição fundamental é no sentido de destacar a importância dos municípios como entes federados que, pela constituição de 88, são prestadores de serviços, mas que, devem ocupar este espaço que ainda tem sido ocupado pelos estados e a União. Com relação a esta questão, Peters (1998) afirma que a descentralização pode ter efeitos positivos, mas, no que diz respeito à intersetorialidade, mais frequentemente contribui para o aumento da incoerência.

Lane (1993 in Ckanazaroff 2003) sugere a seguinte tipificação dos processos de descentralização:

- a) transferência geográfica de uma organização do centro para a periferia;
- b) privatização;
- c) ênfase na implementação em detrimento do planejamento e elaboração de políticas públicas;
- d) transferência de funções do Estado central para o governo local;

- e) transferência de decisões do nível central para o nível local de organizações do setor público;
- f) participação do nível local;
- g) acesso ou influência do nível local no nível central;
- h) formalização de instituições implícitas;
- i) integralização de organizações.

Território

Outra questão relevante diz respeito à consideração do território como unidade integradora. Para alguns autores, é o território com suas características, demandas, articulações, associações comunitárias etc. que é capaz de estabelecer dinâmicas integradoras das políticas públicas. São eles: Viana (1998), Junqueira (1998), Inojosa (1998), Bogason (1998), Lownes e Skelcher (1998) e Cunil Grau (2005). Note-se que, excetuando-se o trabalho de Cunil Grau, que ainda não foi publicado, a questão do território deixou de ser citada nos trabalhos posteriores a 1998. Em outros estudos, a questão do território não aparece de maneira central. São os casos de: Peters (1998), Couture, Hopkins e Moore (2001), Martins (2003), Pollitt (2003) e Broussine e Miller (2005).

No entanto, acreditamos que esta questão seja mais de natureza tática do que uma abordagem estratégica, ou seja, como disse o político André Franco Montoro, quando argumentava em favor da descentralização, as pessoas não moram no estado nem na União, elas residem no município. Diríamos mais do que isso, diríamos que as pessoas moram no território e é lá onde os problemas são percebidos e também onde se precisam encontrar as condições para superá-los. Assim, a questão sobre o território parece ser realmente fundamental para a abordagem intersetorial e, lançar-se em uma empreitada que se pretende articuladora, sem levar em conta as características dos territórios onde os problemas são identificados traria o risco de se prejudicar o resultado de todo o trabalho.

Contribuições singulares

As contribuições oferecidas pelos estudos que incluem classificações dos problemas, das soluções ou das formas de articulação foram extremamente valiosas e serão analisadas a seguir.

Couture, Hopkins e Moore (2001) fazem uma escala de aprofundamento da intersetorialidade propondo que, nos níveis mais iniciais, o que se tem são atitudes e cultura horizontal; conforme o processo continua, passa-se à coordenação horizontal; e, nas fases mais adiantadas do processo, já se poderia falar em colaboração horizontal. Assim, quanto à intensidade da articulação intersetorial, a distinção que tomamos emprestada oferece parâmetros de análise para o nosso estudo que podem ser assim explicitados:

- Atitudes e cultura horizontais: quando indivíduos fazem esforço consciente para trabalhar horizontalmente em suas tarefas rotineiras, desenvolvendo vínculos informais que facilitam o intercâmbio;
- Coordenação horizontal: quando organizações coordenam atividades para reduzir ou eliminar a sobreposição e a duplicação; e
- Colaboração horizontal: quando os recursos, o trabalho e/ou os processos decisórios são integrados em todas as organizações.

As experiências canadenses relatadas diriam respeito, principalmente, a processos com as características de colaboração horizontal.

O trabalho de Bogason (1998) faz uma interessante classificação do que chama de relações intergovernamentais (IGR): relações que têm um significado amplo e dizem respeito às relações, horizontais e verticais, entre diferentes entidades dentro de um mesmo país o que inclui as políticas e o gerenciamento intergovernamental. Dentre elas, o autor sugere a existência de dois grupos:

- Políticas intergovernamentais (IGP), preocupadas com valores simbólicos que dão status às organizações e se refere a questões estatutárias, princípios das políticas públicas e transferência de recursos; e
- Gerenciamento intergovernamental (IGM), que se preocupa com os processos e a cooperação entre organizações públicas por meio do estabelecimento de uma rede *ad hoc* para a solução de um determinado problema.

Entendemos as questões que Bogason chama de gerenciamento intergovernamental como tendo as características do que temos chamado de articulação horizontal de ações governamentais. O gerenciamento, segundo o autor, leva em consideração: as obrigações legais das organizações

envolvidas; requer que os participantes estejam cientes das implicações políticas da questão; que os aspectos técnicos sejam resolvidos para uma boa comunicação e entendimento; e que os participantes entendam a existência dos limites determinados por ações passadas ao leque de soluções possíveis.

O trabalho de Lownes e Skelcher (1998), como já dissemos anteriormente, traz a discussão com respeito às formas de governança e de como cada uma pode ser aplicada em cada uma das fases do ciclo de vida de uma parceria. Acreditamos que esta sua contribuição apóia quem quer que se lance numa estratégia intersetorial principalmente pela sua maturidade em admitir que o processo é longo e complexo envolvendo momentos muito diferentes entre si e que devem ser abordados também de maneiras, ou por meio de formas de governança, diferentes.

Além disso, Lownes e Skelcher situam a intersetorialidade historicamente quando falam sobre os anos 70 como tendo sido dominado pela forma hierárquica de governança; os 80, com a reforma do setor público (*New Public Management*), como tendo sido o primado da atuação numa lógica semelhante à de mercado (*quasi-market*); e os anos 90 como o primado das redes. Ao mesmo tempo em que acatam estas três formas de governança para apoiar os processos de articulação de ações governamentais.

Cunil Grau (2005) sugere que a análise dos casos seja feita segundo a natureza e o objetivo de cada caso. Ela propõe que se diferenciem os casos em que é estudada uma política pública específica voltada para o social (FIPS (-)²⁴ e FPS (-)²⁵), todas as políticas públicas voltadas para a área social (FIPS (+)²⁶ e FPS (+)²⁷) ou qualquer tipo de política pública (FIPP²⁸ e FPP²⁹). Sugere ainda a distinção entre os processos que incluem apenas a formulação das políticas públicas (FPP, FPS (+) e FPS (-)) e os que também incluem a fase de implementação (FIPP, FIPS (+) e FIPS (-)).

²⁴ Formulação e implementação da política de combate à pobreza

²⁵ Formulação de políticas sociais específicas

²⁶ Formulação e implementação da política social

²⁷ Formulação da política social

²⁸ Formulação e implementação de políticas públicas

²⁹ Formulação de políticas públicas

Esta classificação é particularmente interessante inclusive por revelar que a autora identifica, na articulação de ações governamentais um grande potencial para o desenvolvimento de estratégias que venham a impactar nos resultados de políticas públicas na área social.

Os casos que analisaremos a seguir poderiam ser enquadrados como sendo do tipo FIPP pois incluem as etapas de formulação e implementação de políticas públicas e não estão ligados especificamente à área social, ao combate à pobreza ou mesmo a qualquer outra política social específica. Interessante será notar, como veremos a seguir, que a abordagem intersetorial da política de segurança pública pode adquirir contornos de política social.

Peters (1998) discute os problemas que a intersetorialidade pode resolver e os classifica como: redundância, incoerência ou lacuna.

Martins (2003) estrutura seis grupos de variáveis para a análise qualitativa da macroestrutura quanto à sua propensão para a integração ou fragmentação (vide Apêndice A).

5 ESPECIFICIDADES DA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Neste capítulo utilizaremos o material levantado durante as entrevistas aliado às opiniões de alguns especialistas na questão da segurança. Analisaremos entrevistas e textos produzidos pela coordenadora do Núcleo de Estudos da Violência (NEV), da Universidade de São Paulo (USP), Nancy Cardia e entrevistas concedidas pelo ex-comissário de polícia de Nova Iorque, William Bratton³⁰ responsável pela implantação da política que ficou conhecida como tolerância zero. Procuraremos analisar aspectos específicos da política de segurança pública com o objetivo de obter maior clareza sobre o contexto no qual os casos se desenvolveram.

Tanto os relatos obtidos durante as entrevistas quanto a entrevista da coordenadora do NEV apontam na mesma direção: a estrutura da polícia brasileira não se modernizou, é conservadora e avessa a mudanças e tradicionalmente opera com uma lógica setorial e fragmentada.

Estrutura das polícias

Com 140 mil homens e mulheres nas polícias do Estado e orçamento de R\$ 8 bilhões por ano (sendo 75% desse valor pagos em salários a ativos e inativos), a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo tem como característica um atendimento eminentemente reativo. É possível que isso ocorra em função do crescimento da violência característico das grandes cidades ou até mesmo em função da lógica de combate direto ao problema para o qual os policiais com pouco ou nada podem contar em termos de ferramentas estratégicas que não sejam as armas e as viaturas. Mas é certo que o mero combate ao crime, sem, no entanto, examinar suas causas, pode ser um dos grandes responsáveis pelas dificuldades deste trabalho.

Segundo Cardia³¹, ao mesmo tempo em que não existem incentivos para o bom comportamento dos policiais e nem desestímulo para o mau comportamento, também não é dado um apoio adequado para que eles desempenhem sua missão com excelência. Há falta tanto de equipamentos quanto de apoio psicológico. Quando, em outubro de 1996, houve um desastre com

³⁰ Em entrevista concedida à BBC Brasil em 9 de agosto de 2002 quando estive no Brasil como consultor.

³¹ Entrevista concedida em 1997 a Roberto C. G. Castro

o voo 402 da TAM onde 99 pessoas morreram carbonizadas, nenhum tipo de ajuda psicológica foi oferecido aos policiais que participaram do resgate dos corpos das vítimas do acidente. Depois de resgatar corpos carbonizados, experiência que certamente deixaria marcas profundas, a água e os lanches foram servidos a eles por voluntários. Assim, tomando como exemplo o tratamento dispensado a esses profissionais naquela ocasião, pode-se dizer que a corporação não trata seus servidores de forma humana. Com isso, argumenta Cardia, só se pode esperar deles um tratamento também desumano. Para que se possa ter policiais qualificados e um bom desempenho profissional da parte deles, é necessário dar a contrapartida justa por meio de condições para que possam ter um bom desempenho.

Cardia³² avalia que a estrutura das polícias no Brasil é “anacrônica, [...] data do século XIX, onde há divisão entre polícia preventiva e polícia judiciária. Desde que existe polícia no Brasil, temos uma polícia que faz a prevenção e outra que faz a investigação”. Ou seja, pela análise da psicóloga social, as polícias brasileiras têm tradicionalmente trabalhado de forma setorizada mesmo com relação às atividades de sua atribuição exclusiva: a investigação e a prevenção de crimes.

Com relação ao controle da criminalidade e da violência, e confluente a este trabalho, Matsuda (2002) nos lembra que este “é um fenômeno social complexo que desafia soluções fáceis. Estas deveriam ser inevitavelmente multidisciplinares e compreender o papel do sistema judiciário e a reforma das instituições policiais”.

As políticas de recursos humanos nas polícias

A questão da política de recursos humanos nas polícias, identificada por Cardia³³, nos levou a refletir sobre como as instituições modernas consideram seus recursos humanos. É freqüente observarmos empresas em cuja prática os recursos humanos desempenham papel central e representam o maior acervo que a empresa possui. Por outro lado, as polícias brasileiras parecem não ter absolutamente departamentos de recursos humanos que conduzam avaliações de desempenho, por exemplo. As avaliações que existem são quase automáticas e baseadas em dois critérios: antigüidade e mérito, este último passível de avaliação subjetiva. Não serão criadas

³² Entrevista concedida em 1997 a Roberto C. G. Castro

³³ Entrevista concedida em 1997 a Roberto C. G. Castro

condições para que as corporações funcionem se não houver critérios de avaliação claros, uma política de recursos humanos bem definida que incentive o bom desempenho do profissional e se o policial não se sentir responsável pelo sucesso ou fracasso de uma tarefa.

As áreas de seleção e treinamento das polícias não se relacionam com as corregedorias. Se houvesse comunicação entre elas, a corregedoria teria condições de fazer um monitoramento interno para saber em que os policiais estão errando. Esse tipo de informação é muito precioso para as áreas de seleção e treinamento de policiais, porque elas deveriam fazer a prevenção de tudo o que a corregedoria estivesse detectando de errado. Isso é um contra-senso em termos de estrutura organizacional. Empresas modernas não funcionam assim. Nelas há fortes vínculos entre todas as áreas. As descobertas na área de análise e inovação organizacional têm passado ao largo das polícias.

Prevenção, repressão e fragmentação

Na mesma linha, embora por meio de uma conceituação um pouco diferente, o Plano de São Paulo buscou integrar duas linhas de ação que levariam à redução dos índices de violência: a prevenção e a repressão. Neste caso, um pouco diferente da questão colocada pela coordenadora do NEV, a repressão seria atribuição exclusiva das polícias e a prevenção seria traduzida no alinhamento do trabalho das outras secretarias nessas áreas de maior violência, no sentido de oferecer serviços públicos de qualidade e adequados às necessidades desses públicos.

Para a redução dos indicadores de violência, fica claro que a atuação das polícias paulistas pelo menos até o ano de 1997, data da entrevista, é exercida de maneira fragmentada, ficando a investigação por conta da Polícia Civil e a repressão por conta da Polícia Militar. Mas, além disso, essa atuação também tem curto alcance. A questão pode ser entendida em virtude de a prevenção estar fora do âmbito de ação das polícias. A prevenção nem mesmo tem sido considerada pelas secretarias cujas atribuições incluem a prestação de serviços promotores do desenvolvimento comunitário e dos cidadãos. Tem sua operação feita por meio de ações para o atendimento das demandas específicas de cada um dos diferentes públicos que vivem nas regiões de maior violência.

Um começo de integração

A integração das duas polícias e das guardas civis metropolitanas foi um dos grandes avanços empreendidos pelo então secretário de segurança pública paulista, Marco Vinicio Petrelluzzi, cuja gestão também deu início as ações do Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco. Lembrando de um de nossos pressupostos teóricos de que a integração, assim como a descentralização, é uma questão de grau, não é possível dizer que essa integração está 100% completada, mas, desde 1999, as corporações trabalham com áreas compatíveis. A compatibilização de áreas foi um processo que levou as polícias a trabalharem sobre uma mesma base geográfica, fazendo coincidirem as áreas dos batalhões e das delegacias (há mais unidades da Polícia Civil do que da Militar. Assim, a cada área da Polícia Militar, correspondem uma ou mais áreas da Polícia Civil, sendo que nenhuma dessas áreas ultrapassa o limite de um batalhão para o outro). Além disso, atualmente, os cursos oferecidos para as duas polícias são realizados em conjunto.

Desde então, foram desenvolvidos mecanismos para garantir que o trabalho das duas polícias acontecesse de forma crescentemente integrada. A Resolução 248 instituiu reuniões bimestrais (que hoje acontecem trimestralmente) entre as polícias. Nessas reuniões, cada área (batalhão e delegacias correspondentes) apresenta seu balanço o que, na opinião de Túlio Kahn, gestor da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e responsável pelo InfoCrim, faz com que se trabalhe melhor. Em parte, ele atribui o resultado ao um fator relacionado ao constrangimento quando um responsável tem que apresentar o balanço da sua área com um aumento dos índices de homicídios e explicar aos colegas porque isso aconteceu. Por outro lado, relata Kahn, quando os resultados são bons, os responsáveis não poupam esforços para mostrar as estratégias de sucesso adotadas.

Cultura de corrupção e violência

Outro traço bastante complicado e muito presente quando o assunto é a coisa pública, segundo Cardia³⁴, a “cultura de corrupção [no Brasil] é construída pelo conjunto de sociedade [...]”. A corrupção parece fazer parte do dia-a-dia de uma parte dos policiais que se aproveitam da sua posição de força e sucumbem às dificuldades de representar a lei e a ordem para associarem-se a

³⁴ Entrevista concedida em 1997 a Roberto C. G. Castro

quem deveriam combater. Esta questão fica evidente com os freqüentes relatos na mídia sobre o envolvimento da polícia com o crime.

Fortemente associada à corporação policial, outros abusos ainda são freqüentemente observados como é o caso da violência policial. No caso da Favela Naval, denunciado em 7 de abril de 1997 por meio de um filme que mostrava cenas de forte violência policial contra moradores desta comunidade da cidade de Diadema, na Grande São Paulo, esta questão veio à tona. Este fato suscitou clamores por aumento de salários, discussão sobre a jornada de trabalho extra na segurança privada, vinculação como força auxiliar do Exército, falta de treinamento e armamentos adequados, questionamento da Justiça Militar etc.

Conservadorismo

Relacionado com algumas das gramáticas descritas por Nunes (1997), o conservadorismo dos servidores públicos e o fato de serem refratários a mudanças foi apresentado como argumento por grande parte dos entrevistados tanto no caso dos envolvidos no plano de São Carlos quanto no de São Paulo. Um ex-secretário chegou a dizer que, numa linha de crescente conservadorismo, o ser humano apresentaria algumas características nesse sentido que seriam intrínsecas à sua existência. Os funcionários públicos apresentariam essas características de maneira mais acentuada e os que trabalham na polícia seriam, por fim, os mais conservadores de todos. Na opinião do ex-Coordenador da Unidade de Gestão Estratégica, Felipe Soutello, um dos principais obstáculos para o sucesso de ações integradas seria o conservadorismo das pessoas, como já nos havia sugerido Martins (2003).

Com isso, conseguimos entender o porquê de as polícias estarem tantas vezes no centro da questão da integração, não como facilitadores, mas como obstáculos ao avanço dos planos. Nas entrevistas de São Carlos, onde uma nova polícia, a Guarda Municipal, foi criada, o grande obstáculo ao avanço do plano foi na maior parte das vezes atribuído à resistência imposta pela Polícia Militar que via na Guarda uma ameaça ao seu próprio poder. Quando a Polícia percebeu que a Guarda teria atribuições complementares às suas e ajudariam a liberar seus homens para combater o crime, o impasse foi solucionado. Isso foi citado pelos entrevistados como tendo sido o momento em que se superou o maior dos obstáculos e o plano de São Carlos passou a desenvolver-se mais plenamente e com melhores resultados.

De maneira diversa, acreditamos que, muito em função de o plano de São Paulo não ter conseguido avançar como previsto, as polícias acabaram ficando com o rótulo de corporações fechadas e, com o preconceito existente dentro das demais secretarias, não teve seu clamor por integração ouvido.

A municipalização da segurança pública

Questão tocante ao processo de federalização e descentralização por que passa o Brasil (ABRÚCIO, 2001), atualmente, quando algumas das principais políticas públicas estão em fase de franca municipalização (educação, saúde, assistência social etc.), os estados continuam sendo os responsáveis pela segurança. Isso implica a operacionalização de planos integrados coordenados por administrações municipais, como é o caso de São Carlos, além da questão da integração vertical³⁵, que, como já dissemos neste trabalho não se propõe analisar. Iniciativas como esta requerem estratégias que rompam os limites do governo municipal, adicionando dificuldades à negociação do plano. Outras dificuldades entre tantos obstáculos a serem encarados, são:

- a) negociar com um governo de outro partido;
- b) a questão dos mandatos (municipal e estadual) que não são coincidentes.

Sobre a operacionalização dos planos, quando esta é coordenada por um governo estadual, como foi o caso do de São Paulo, tem-se maior governabilidade no que tange à ação das polícias. Por outro lado, não se tem tanto controle sobre os investimentos em obras de saneamento, construção de quadras, praças, políticas de habitação etc. que são atribuição das prefeituras.

Isso nos leva a pensar que, para enfrentar a questão da segurança, aos estados e municípios cabe o papel de serem grandes articuladores com o objetivo de fazerem confluir os esforços.

³⁵ No caso dos planos cujo objetivo é reduzir os índices de violência, é importante que as negociações incluam a Polícia Militar sob pena de o plano fracassar.

Arcabouço legal

No que diz respeito ao arcabouço legal, Bratton³⁶, avalia “a Constituição brasileira [como] um problema: as polícias locais não têm os mesmos poderes que a polícia tem nos Estados Unidos. Os policiais são autorizados apenas a prender ou a fazer investigações – há muitas restrições e regras que os americanos veriam como barreiras ao policiamento eficiente”. É importante notar que o ex-comissário, que foi o responsável pela adoção da política de tolerância zero na cidade, fala da polícia do seu país no singular. Isso nos mostra o que também nos faz observar a ex-assessora da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, Ana Sofia e a coordenadora do NEV, quando lembram que a estrutura das polícias brasileiras, separadas em militar e civil, não se encontra em outros países de que tenham conhecimento. Nos países que estudaram, essas funções são de responsabilidade de um único órgão.

Além disso, também na mesma linha do que seria uma sugestão de reforma de legislação feita pelo ex-comissário novaiorquino, conclui-se que as estruturas organizacionais das polícias são muito diferentes: “nos EUA um policial pode galgar os degraus da corporação até chegar à chefia da polícia. Isso não é possível nas polícias brasileiras, porque funcionam com um sistema de classes parecido com o da sociedade. Os chefes vêm de uma camada da sociedade, os policiais regulares, de outra. Normalmente, um policial brasileiro não tem a habilidade necessária para chegar à chefia da corporação”. O contraponto teórico que fazemos aqui é o que nos traz Nunes (1997) e suas gramáticas. O corporativismo como traço estruturante da vida pública brasileira, aqui se faz perceber por meio da forma com que as barreiras à entrada nas chefias das corporações são criadas. Acreditamos dar-se isso também em função da baixa qualificação não apenas dos funcionários públicos brasileiros, mas também dos gestores, dificuldades essas causadas por um histórico de pouco investimento na oferta de serviços públicos de educação para todos.

Para equacionar essa situação, segue Bratton: “as polícias locais precisariam de uma reforma estrutural, envolvendo inclusive mudanças na Constituição. É necessária uma forte liderança política, uma liderança eleita, prefeitos e governadores, porque eles vão ter a influência política para mudar as leis, a Constituição. A polícia não pode fazer isso sozinha”. Já que, acrescenta, no modelo brasileiro, “ao contrário do que ocorre nos EUA, os departamentos de polícia não estão

³⁶ Em entrevista concedida à BBC Brasil em 9 de agosto de 2002.

subordinados diretamente a uma autoridade eleita localmente, como um prefeito, governador ou pelo presidente. Isso faria todo o processo ficar mais fácil, pois a polícia estaria respondendo às prioridades locais”. Esse desfecho carrega uma das questões que acreditamos estar no cerne do problema: a atuação voltada para a redução dos indicadores de violência, forma pela qual acreditamos estar sintetizando o objetivo final de uma política pública de segurança que ofereça resultados efetivos à população, precisa levar em conta as prioridades locais.

6 ANÁLISE DOS CASOS

Após o estudo da literatura sobre as características da administração pública brasileira, a ótica da organização e da macroestrutura do setor público, e depois de considerar algumas questões específicas da política de segurança pública, analisaremos a integração horizontal por meio do estudo dos dois casos selecionados: **o Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco do Governo do Estado de São Paulo e o Plano Municipal Integrado de Segurança Pública da Prefeitura de São Carlos**. A tabela a seguir tem o objetivo de relacionar comparativamente os aspectos mais importantes analisados em cada um dos planos.

	Esfera de governo	Órgão de onde surgiu a iniciativa	Liderança executiva	Natureza da estrutura criada na fase de formulação	Estrutura criada na fase de implementação	Percepção de sucesso do Plano
Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco	Governo do Estado de São Paulo	Secretaria de Segurança Pública (setorial)	Apoio do Governador	Formal	Não houve criação de estruturas nesta fase	Pouco
Plano Municipal Integrado de Segurança Pública	Prefeitura do Município de São Carlos	Gabinete do Prefeito (central)	Liderança do Prefeito	Informal	NAI, Conseg (renovado), Guarda Municipal	Muito

Quadro 5 – Comparativo das principais características analisadas

Elaboração própria

Aqui, vamos procurar entender o processo de integração das ações no âmbito do Governo do Estado de São Paulo (por meio de um caso no município de São Paulo) e da Prefeitura Municipal de São Carlos e analisaremos os casos conforme os aspectos levantados na introdução: estrutura, liderança, política, atores, cultura e legal.

Antes, no entanto, faremos um breve resumo de alguns indicadores demográficos e de renda, escolaridade e longevidade nos municípios onde se desenvolveram os casos em estudo.

Indicadores de São Paulo

A cidade de São Paulo é a mais populosa do país com 10,7 milhões de habitantes, densidade demográfica de 7,1 mil habitantes por km² e grau de urbanização de 92,46%³⁷. A tendência de grande crescimento demográfico vem sendo revertida nos últimos anos especialmente com os saldos negativos de migração nas duas últimas décadas do século XX.

A cidade tem taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos de 171,84 por cada 100 mil habitantes e mães com menos de 18 anos representam 6,52% do total de mães³⁸. O Índice de Sobremortalidade Masculina (ISM) que acusa quantos homens morrem para cada óbito feminino, aponta proporções de mais que o dobro (2,1) no distrito de Parelheiros e de 2,0 no Grajaú e Pedreira. As causas externas são as que mais contribuem para a magnitude deste indicador (FUNDAÇÃO SEADE, 2004).

A renda domiciliar *per Capita* era de 4,03 salários mínimos, superior aos 3,36 da região de governo e dos 2,92 do estado³⁹. Em 2003, o Produto Interno Bruto (PIB) do município era de R\$ 146,9 bilhões e o PIB *per Capita*, de R\$ 13,7 mil⁴⁰. A maior concentração de domicílios com renda superior a 10 salários mínimos está na região central e extravasa este limite nas direções oeste e sudoeste. A maior proporção de domicílios com renda *per Capita* inferior a ½ salário mínimo está no distrito de Marsilac no extremo sul da cidade.

Os indicadores de educação apontam 4,89% como taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais e a média de 8,37 anos de estudo da população de 15 a 64⁴¹. Apesar de estes indicadores apresentarem desempenho superior com relação à média do estado, as desigualdades regionais são presentes. Com relação à população com idade superior a 15 anos com oito anos e mais de estudo, observamos que, em situação desfavorável, estão Marsilac (com 31,4%) e Parelheiros (com 36,9%). Entre as regiões mais favorecidas estão Moema (com 89,8%) e Jardim Paulista (com 88,7%). O distrito da Sé encontra-se em situação intermediária com 60% (FUNDAÇÃO SEADE, 2004).

³⁷ Em 2005, segundo dados da Fundação Seade

³⁸ Em 2004, segundo dados da Fundação Seade

³⁹ Em 2000, segundo dados da Fundação Seade

⁴⁰ Segundo dados da Fundação Seade

⁴¹ Em 2000, segundo dados da Fundação Seade

Com relação ao Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)⁴², o município está classificado no Grupo 1 de municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais. Entre 2000 e 2002, o indicador evoluiu negativamente na dimensão riqueza (de 70 para 58), e positivamente nas dimensões longevidade (de 65 para 67) e escolaridade (de 45 para 56). É importante notar que, nas três dimensões e nos estudos realizados em 2000 e 2002, o município tem desempenho igual ou superior ao da média da região de governo e do estado⁴³.

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁴⁴ aferido em 2000, o município de São Paulo tinha 0,841 superior ao índice do estado que era de 0,814⁴⁵.

Finalmente, o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ)⁴⁶ aponta, numa escala que vai de 0 a 100, onde zero representa a menor vulnerabilidade e 100, a maior, uma grande desigualdade entre os distritos paulistanos. Com índices variando entre 14 e 21, ficaram os distritos centrais de Jardim Paulista, Moema, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, Pinheiros, Consolação, Vila Mariana, Perdizes e Santo Amaro. Com índices entre 74 e 92, estão os distritos periféricos de Marsilac, Iguatemi, Cidade Tiradentes, Grajaú, Jardim Ângela, Parelheiros e Pedreira (FUNDAÇÃO SEADE, 2004).

Indicadores de São Carlos

A cidade de São Carlos tem população de 213,3 mil habitantes (equivalente a 2% da população paulistana), densidade demográfica de 188,4 habitantes por km² (2,7% da densidade da capital paulista) e grau de urbanização de 95,93%⁴⁷.

⁴² Índice que analisa a situação socioeconômica dos municípios paulistas por meio de três dimensões – riqueza, longevidade e escolaridade, que sintetizam um conjunto de indicadores específicos referidos a cada dimensão.

⁴³ Em 2002, segundo dados da Fundação Seade

⁴⁴ O IDHM foi criado para medir o nível de desenvolvimento humano a partir de indicadores de educação (taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e a taxa bruta de frequência à escola), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (renda municipal *per capita*). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Municípios com IDHM até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os municípios com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; municípios com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

⁴⁵ Segundo dados da Fundação Seade

⁴⁶ O IVJ tem o objetivo de identificar os distritos que apresentam fatores socioeconômicos e demográficos potencialmente capazes de afetar a vida de adolescentes e jovens ali residentes.

⁴⁷ Em 2005, segundo dados da Fundação Seade

A cidade tem taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos de 106,75 por cada 100 mil habitantes (38% menor que a de São Paulo) e mães com menos de 18 anos representam 7,78% do total de mães⁴⁸ (19% superior ao índice da capital paulista).

A renda domiciliar *per Capita* era de 3,02 salários mínimos, superior aos 2,63 da região de governo e dos 2,92 do estado⁴⁹, mas inferior à de São Paulo em 33%. Em 2003, o Produto Interno Bruto (PIB) do município era de R\$ 2,5 bilhões (1,7% do PIB paulistano no mesmo período) e o PIB *per Capita*, de R\$ 12 mil⁵⁰ (12% a menos do que em São Paulo).

Os indicadores de educação apontam 5,64% como taxa de analfabetismo da população de 15 anos (15% superior à de São Paulo) e mais e a média de 8,29 anos de estudo da população de 15 a 64⁵¹ (1% inferior ao indicador paulistano), desempenho superior à média do estado e da região de governo.

Com relação ao IPRS, o município está classificado no Grupo 1 de municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais. Entre 2000 e 2002, evoluiu negativamente nas dimensões riqueza (de 54 para 44) e escolaridade (de 54 para 53), e positivamente na dimensão longevidade (de 71 para 77). Notar que, nas dimensões longevidade e escolaridade e nos estudos realizados em 2000 e 2002, o município tem desempenho superior ao da média da região de governo e do estado⁵², mas inferior quando se trata da dimensão riqueza.

Com relação ao IDHM aferido em 2000, o município de São Carlos tinha 0,841⁵³, coincidente ao índice de São Paulo e superior ao índice do estado que era de 0,814.

6.1 Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco – Município de São Paulo

Estrutura

O Conselho Interdisciplinar de Segurança foi criado em 29 de junho de 1999, por meio da Resolução SSP 290/99 do então Secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo, Marco

⁴⁸ Em 2004, segundo dados da Fundação Seade

⁴⁹ Em 2000, segundo dados da Fundação Seade

⁵⁰ Segundo dados da Fundação Seade

⁵¹ Em 2000, segundo dados da Fundação Seade

⁵² Em 2002, segundo dados da Fundação Seade

⁵³ Segundo dados da Fundação Seade

Vinício Petrelluzzi. Esta iniciativa, que teve o objetivo inicial de integrar repressão e prevenção, por meio da mudança da abordagem da polícia nos locais onde havia muita violência, remete-nos à questão da formalidade vs. informalidade dos organismos criados para promover a integração horizontal.

Segundo Martins⁵⁴, os órgãos encarregados de promover a intersetorialidade não devem ser formalmente criados sob pena de este novo órgão passar a fazer parte da lógica setorial vigente. A análise das respostas dos entrevistados revelou que o novo órgão passou a ser esvaziado como parte do jogo político que envolvia todos os órgãos que compartilhavam o poder baseado em uma lógica setorial. Isso prejudicou o avanço do plano cujo controle foi passado às mãos da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica (SGGE)⁵⁵. Apenas a proposta de ser um espaço para a geração de novas idéias sobre como integrar repressão com prevenção pode ser, de alguma forma, alcançado.

A partir da transferência do controle para as mãos da SGGE, houve uma atualização do objetivo do programa que passou a ser a inversão do comando sobre as áreas com alto índice de violência. Passando o controle das mãos do crime para as mãos do Estado e assumindo o controle das áreas antes pertencentes ao crime, o plano traria benefícios para o bem-estar de toda a comunidade. A principal estratégia manteve a orientação da integração horizontal e consistiu em continuar as ações policiais, com presença de efetivo e de técnicos das demais secretarias e órgãos governamentais.

Na literatura pesquisada, não encontramos referência aos benefícios de se adotar um índice global para o diagnóstico da situação de uma dada região. Contudo, foram grandes os benefícios de coordenação com a adoção do IVJ, índice agregado, que inclui indicadores de educação, saúde e renda. Felipe Soutello, que foi coordenador do plano quando este foi para a SGGE, avaliou o IVJ como a melhor forma para medir homicídios, incluindo outros aspectos relevantes da sua espacialização.

Por meio dos mapas, agregados no nível de setores censitários, foi possível atender-se às demandas de outros setores do governo já que os principais problemas de cada região estavam refletidos num mesmo indicador. A adoção do IVJ foi uma contribuição importante para que as

⁵⁴ Em entrevista concedida a nós no dia 5/12/06.

⁵⁵ A partir do início de 2004 a SGGE seria incorporada à Casa Civil.

demais secretarias e órgãos públicos pudessem identificar a melhor maneira pela qual poderiam contribuir para a melhoria global das questões que estavam por trás da falta de segurança.

Assim, com a seleção dos setores censitários de maior vulnerabilidade juvenil (níveis 4 e 5), cada secretaria fez um levantamento dos equipamentos públicos (escolas, creches, hospitais, postos de saúde, quadras esportivas, parques etc.), e dos programas e projetos existentes em cada uma das regiões escolhidas. O cruzamento desse levantamento com um estudo sobre a existência de organizações da sociedade civil identificou o bairro de Sapopemba como o mais indicado para a implantação de uma estratégia de integração horizontal. Situado na zona leste da capital, segundo o levantamento, o bairro de Sapopemba contava com uma sociedade civil bem articulada (organizações desse tipo já haviam lutado pela instalação de água, luz, asfalto, creches etc. com sucesso) e havia um hospital público em fase final de construção e prestes a ser inaugurado. E, por outro lado, tinha indicadores de renda e violência alarmantes.

Assim, cada secretaria, dentro da sua expertise, passou a levar para Sapopemba os programas que ainda não haviam tido o bairro como foco de atuação (Acessa São Paulo e Casa da Juventude entre outros). Após esse primeiro movimento, os coordenadores dos diversos programas foram reunidos com o objetivo de buscar sinergia numa atuação conjunta. Disso surgiu uma cesta de benefícios a ser levada às pessoas que viviam nas áreas de Sapopemba onde havia mais fragilidade. Como resultado dessa ação, a população passou a apropriar-se dos equipamentos públicos da região. Sobre esta questão, muito foi encontrado na literatura pesquisada em relação aos benefícios da descentralização durante os processos de implantação.

O trabalho realizado por técnicos e gestores de varias secretarias e órgãos do governo estadual e em conjunto com a comunidade de Sapopemba identificou a possibilidade da construção do Parque da Adutora Rio Claro como a obra símbolo desta proposta de ação integrada. Esse seria o primeiro produto, produzido de forma integrada pelos diversos atores envolvidos, a ser concebido. Apenas recentemente as obras do parque foram iniciadas. Segundo o projeto, o Parque terá 7 km de extensão, será o 13º maior da cidade em extensão e o maior em área de abrangência (que leva em conta o número de pessoas moradoras no perímetro que está a 4 km de distância do parque).

Com relação a isso, é importante ressaltar o que encontramos nos trabalhos de apontam a necessidade de se articular as ações também com a sociedade civil. Os benefícios alcançados por

meio desta estratégia foram, segundo os pesquisados, muito grandes já que possibilitaram a idealização de um projeto realmente grande: o Parque da Adutora Rio Claro.

Entre 1998 e 2006, segundo o ex-secretário Marco Vinício Petrelluzzi, o orçamento da segurança no estado cresceu muito (mais de 260%, saindo de R\$ 2,2 bilhões e alcançando o valor de R\$ 8 bilhões). Isso pode ter acontecido em parte como resultado do plano, mas foi atribuído por ele ao crescimento da violência e à crescente importância dada a esta questão pela população, meios de comunicação e, como consequência, pelos gestores públicos que passaram a carrear mais recursos para a pasta.

De qualquer forma, a questão orçamentária não foi citada por nenhum dos entrevistados como tendo sido foco de qualquer ação para que passasse a funcionar intersetorialmente. Pelo contrário, pudemos observar que o orçamento seguiu sendo percebido como uma peça que não refletia sequer o que havia sido planejado dentro de cada secretaria.

Liderança

O Mapa dos Focos (ver Quadro 6 a seguir) foi elaborado com base no resultado das reuniões com os representantes dos órgãos públicos estaduais. Este mapa relaciona as principais causas e contextos facilitadores da violência e criminalidade aos seus conteúdos e aos órgãos (públicos e privados) que de alguma forma guardavam relação de responsabilidade com a questão. Esta foi uma demonstração da importância do papel da liderança executiva já que, até este momento, o trabalho ainda contava com a força proporcionada pela adesão do Governador. Nesta etapa, todas as secretarias do estado foram convocadas a elaborar uma proposta conjunta para a realização de uma intervenção a ser realizada em outra localidade: a favela da Macumba, localizada na zona sul da cidade de São Paulo. A partir daí, os avanços passaram a dar-se de maneira mais morosa e o plano perdeu força.

Foco	Conteúdo	Parceiros
1: Caos urbano	Paisagem caótica de difícil apreensão; Ausência de referências físicas; Ausência e inadequação de pontos de encontro; Ausência de projeto e visão de futuro; Ausência de espaços de lazer e recreação; Degradação física de edifícios; Ausência de planejamento de expansões; Ausência de caráter e centralidade dos bairros.	Secretaria Estadual de Meio Ambiente; Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Estadual de Transporte; Secretaria Municipal de Planejamento; Secretaria Municipal de Habitação; EMURB; Secretaria Municipal do Verde; Secretaria Estadual de Esporte e Turismo; EMPLASA; SESC e SENAC; IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil; CREA; AELO e SECOVI; CUT, Força Sindical e CGT; Entidades especializadas; Associações de Moradores; Movimentos de Moradia; Cdhu; Universidades; Fundação Seade; Sinduscon - Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado de São Paulo.
2: Exclusão econômica	Precarização do mercado de trabalho; Salário e emprego; Ausência de perspectivas de trabalho e emprego.	Secretaria Estadual do Emprego e das Relações de Trabalho; Sesc e Senac; CUT, CGT e sindicatos; Secretaria Estadual de Planejamento; Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia; Fundação Seade; Dieese; Fundação Getúlio Vargas; Universidades; Entidades especializadas; Prefeituras; Fiesp; Sebrae.
3: Educação e Cultura	Integração escola-comunidade; Inserção e permanência na escola; Expressões artísticas e corporais.	Secretaria Municipal da Cultura; Secretaria Estadual de Cultura; Secretaria Estadual de Esportes e Turismo; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Estadual de Educação; Sesc e Senac; Fundações dedicadas à educação (Cenpec, FDE etc.); Entidades especializadas; Conselhos Tutelares; Associações de Pais e Mestres; Conselho Estadual de Educação.
4: Funcionamento do Sistema de Justiça	Recuperação dos direitos civis dos condenados pela justiça (apoio aos egressos); Integração e comprometimento das instâncias formais de controle; Atendimento ao jovem infrator; Acesso à Justiça.	Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania; Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social; Ministério Público; Poder Judiciário; Procuradoria Geral do Estado; OAB; Universidades; Ministério da Justiça; Entidades especializadas (IBCCrim, Associação Juízes para Democracia, Ministério Público Democrático, ILANUD, NEV etc.); Ouvidoria da Polícia; febem, Secretaria Municipal de Bem-Estar Social; Funap; Fundação Seade.
5: Descrença nas Instituições	Corrupção; Impunidade; Ineficiência do sistema de justiça criminal; Ausência e fragmentação das políticas públicas; Desarticulação das ações governamentais em relação à sociedade civil; Ausência de civilidade.	Mídia; OAB; Entidades Especializadas; Universidades; Secretaria Estadual de Governo; Secretaria Estadual de Comunicação; Condepe – Conselho Estadual de Proteção dos Direitos da Pessoa Humana; Ministério Público; Secretaria Nacional de Direitos Humanos.
6: Mídia e Violência	Reprodução da violência pela mídia; Banalização da violência; Responsabilidade ética e moral da mídia; Adolescência e transgressão; Controle civil sobre a mídia; Ausência de alternativas de produção cultural de massa.	Associação de Empresas de Rádio e Televisão; Jornais e revistas; Sindicato dos Jornalistas; Escola de Jornalismo; OAB; Entidades Especializadas (Instituto Ethos); ABI; Secretaria de Comunicação.
7: Saúde Mental	Dependência química; Cuidados pré-natais; Diagnósticos e terapias de problemas adaptativos de conduta e de distúrbios de comportamento; Médico e paramédico familiar; Privação afetiva e emocional nas relações familiares e institucionais.	Secretaria Estadual de Saúde; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Bem-Estar; ABREP – Associação Brasileira de Psiquismo Pre/perinatal; Entidades especializadas; Abead (Associação Brasileira de Estudos do Alcool e outras Drogas); Universidades; CONEN – Conselho Estadual de Entorpecentes; CRP - Conselho Regional de Psicologia.
8: Violência Doméstica	Organização familiar; Alcoolismo; Maternidade na adolescência; Educação Sexual; Violência Sexual; Violência contra a mulher; Violência contra a criança.	Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal de Bem-Estar Social; Secretaria Estadual de Saúde; Universidades; Entidades especializadas; Fundação Abrinq; Conselho da Condição Feminina; Delegacias da Mulher; Condeca; Conselhos Tutelares; Cravi – Centro de Referência e Apoio à Vítima.
9: Potencializadores da Violência	Armas; Alcool e demais drogas.	Instituto Sou da Paz; OAB; Ministério Público; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretaria Estadual da Saúde; Secretaria Municipal de Saúde; Abead – Associação Brasileira de Estudos do Alcool e outras Drogas .

Quadro 6 – Mapa dos Focos

Elaborado a partir de dados colhidos durante as entrevistas

Política

A principal questão política que pudemos observar como resultado da análise das entrevistas foram os obstáculos impostos pelos membros das outras secretarias quando a SSP teve a iniciativa de coordenar um plano integrado de intervenção nas regiões mais vulneráveis da

cidade. Segundo os entrevistados que abordaram esta questão, a criação do órgão com pretensões integradoras causou reações negativas entre os integrantes das demais secretarias e órgãos que variaram entre o ceticismo velado e o boicote. Estas reações prejudicaram os resultados dos trabalhos.

Para minimizar este problema, a partir do ano 2000, o plano já estava sendo coordenado no âmbito da SGGE. O então secretário da SGGE teria concedido força política ao programa, mas a operação ficou a cargo do coordenador da Unidade de Gestão Estratégica (UGE), subordinado àquela secretaria. A ascendência da SGGE sobre as demais secretarias resolveu em parte o problema criado com a tentativa da SSP de coordenar o plano por meio da criação do conselho.

Atores

Apenas em 2000, portanto após a criação do conselho, foi que se percebeu a necessidade do envolvimento dos demais setores governamentais para o enfrentamento da questão proposta. Assim, como primeira ação nesse sentido, foi realizada reunião com a presença dos secretários estaduais e representantes dos demais órgãos públicos estaduais para apresentar as questões relacionadas ao tema da segurança pública e suas inter-relações com as demais áreas da administração estadual.

Esta primeira reunião, convocada pelo próprio governador, contou com presença massiva de secretários e presidentes de empresas, fundações e autarquias. Contudo, passado esse primeiro momento, as reuniões foram sendo esvaziadas e o fórum passou a contar com poucos membros efetivos e, mesmo estes, tendo menor autonomia e influência sobre as decisões tomadas no âmbito dos órgãos que representavam. As reuniões passaram a sofrer oposição por parte de alguns setores do governo com a preocupação de que a coordenação dessa intervenção integrada fosse uma ameaça às suas autonomias.

É possível fazer um paralelo deste relato com o que diz a literatura sobre a necessidade de envolver a todos desde o começo sob o risco de se conseguir uma adesão apenas superficial. Assim, a criação do conselho antes da convocação dos secretários e representantes dos demais órgãos para expor a questão, teria trabalhado contraproducentemente em relação aos objetivos da iniciativa.

Além disso, também podemos tomar aqui o que foi dito acima com respeito às vantagens da centralização. Segundo Motta e Bresser Pereira (1980), o planejamento (que podemos comparar com a fase de formulação pela qual passava o Plano paulista) é uma atividade em que uma estratégia centralizadora pode oferecer benefícios importantes. Contudo, o que vemos aqui é que a centralização talvez tivesse proporcionado melhores resultados se tivesse sido acompanhado de uma anterior sensibilização dos demais atores envolvidos.

Um benefício derivado da superação de parte das resistências por parte dos demais órgãos estaduais, quando o plano passou a ser coordenado pela SGGGE, foi que se tornou possível buscar informações de outros órgãos públicos para tomar decisões sobre onde atuar.

Um bom exemplo disso foi que a Fundação Seade, órgão subordinado à Casa Civil do Estado, responsável pela elaboração de indicadores demográficos para subsídio de tomada de decisão no âmbito do estado de São Paulo, ofereceu a contribuição do então recém criado IVJ.

Aspectos culturais

Quando, ainda em 2000, houve um tiroteio na favela Alba, caracterizando uma das situações críticas em que a polícia é chamada a intervir, parece ter havido um momento em que a Polícia Militar percebeu que poderia agir de outra forma. De certa forma, o procedimento padrão desta corporação era de chegar na comunidade com violência e enfrentar o crime de frente. Ao fim da ação, os policiais simplesmente deixariam o local para que todos os problemas começassem novamente a ser amadurecidos antes de gerarem uma nova ocorrência. Durante essas ações típicas a questão da segurança não era trabalhada de forma mais profunda.

Contudo, pelo contrário, o que aconteceu desta vez foi uma quebra de paradigma. A Ação Cívica Social (Aciso), programa da Polícia Militar, que simbolizava o embrião do que era a visão do plano passou a oferecer apoio àquela comunidade permanecendo no local por um tempo mais longo. Seu trabalho foi o de atuar neste local onde havia muita violência com funcionários da corporação com diferentes especialidades, como médicos, dentistas e professores de educação física para garantir a sustentabilidade da situação de maior segurança por que passaria a comunidade logo após a invasão policial.

Ainda que de efeito meramente demonstrativo, este momento foi citado por alguns dos entrevistados (Ana Sofia, Felipe Soutello, Marco Vinício e Paulo Gomide) como tendo sido um marco na forma de atuação da Polícia Militar. Para que isso ficasse registrado, o comandante da Polícia Militar chamou a coordenadora da CAPE para conhecer a favela Alba e esta percebeu a oportunidade de convidar os membros do recém criado Conselho para conhecer a problemática e o trabalho que estava sendo proposto. Esta visita e a sensibilização gerada acabaram levando à criação do Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco com o apoio do Governador.

Fatores legais

Com relação à questão legal, observamos que, tendo como foco a questão da segurança, atribuição constitucional dos estados, o plano paulista não conseguiu ter a adesão do poder público municipal que poderia ter oferecido importante contribuição para o seu sucesso. É possível que, entendendo que a questão da segurança não fazia parte das suas atribuições, o poder público municipal pode ter preferido não se envolver no plano. É também possível que isso tenha acontecido por outros fatores que não este.

6.2 Plano Municipal Integrado de Segurança Pública - São Carlos

Estrutura

A iniciativa inaugural do plano são-carlense para enfrentar a questão da violência urbana e o sentimento de insegurança deu-se por meio da criação, em 2001, de uma comissão designada pela Prefeitura de São Carlos⁵⁶ para elaborar o Plano Municipal Integrado de Segurança Pública, apresentado à sociedade em setembro de 2001.

Esta ação é semelhante ao que foi feito no caso de São Paulo, quando da criação do Conselho Interdisciplinar de Segurança. Contudo, apresenta diferenças importantes. A criação da comissão não significou a criação de um órgão formal, mas a instituição de um grupo de pessoas ideologicamente alinhadas com o prefeito, para o desenvolvimento das principais diretrizes do

⁵⁶ Comissão composta pela Prefeitura Municipal, Câmara dos Vereadores, Polícias Civil e Militar e Conselho Comunitário de Segurança – Conseg.

plano. Com isso, esta estrutura não foi capturada pela lógica setorial e seu trabalho fluiu dentro da estrutura do gabinete do prefeito e da secretaria de governo.

A perspectiva adotada pelo plano foi de que o poder público municipal deveria agir como catalisador de um processo de articulação e integração dos setores envolvidos com o enfrentamento da violência. Na base desse plano estava a idéia de que a atuação em prol da segurança deveria avançar além dos limites da repressão policial e do combate ao crime em seu sentido mais imediato, para empreender ações de prevenção. Essas ações contra a violência atacariam não apenas seus efeitos, mas também suas causas. As ações implantadas incluíram:

- a) políticas de inclusão social;
- b) educação;
- c) geração de emprego e renda;
- d) cultura;
- e) obras e investimentos de melhoria de infra-estrutura urbana.

Para que isso fosse possível, foi necessário coordenar as ações governamentais com foco na questão escolhida como prioritária. A prefeitura de São Carlos, dessa forma, propôs-se a enfrentar a violência nas distintas esferas da vida cotidiana com estratégias que vão além do aspecto meramente repressivo e incluem o acionamento de políticas públicas de caráter social destinadas a erradicar as causas da violência.

Esta coordenação foi feita pessoalmente pelo então secretário de governo, Carlos Martins, que, respaldado pelo prefeito, garantiu que os objetivos do plano fossem considerados na elaboração do plano de cada órgão público da cidade. Apenas como forma ilustrativa, podemos citar a experiência relatada por Rafael Martins, pesquisador do programa Gestão Pública e Cidadania, que, ao chegar à sede da prefeitura para conhecer o plano, foi recebido pelo prefeito que havia convocado todos os secretários municipais para apresentarem as suas ações para a redução da violência.

Dentre as ações mais importantes empreendidas no âmbito do plano destacamos a criação do NAI, e do Conselho Municipal de Segurança Pública.

O primeiro, com o objetivo de cumprir o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente, foi criado para cumprir o papel de “porta de entrada” para o atendimento do jovem autor de ato infracional. Atualmente o órgão é bastante ágil na elaboração dos relatórios que seguem junto com boletim de ocorrência para a avaliação do Ministério Público e do Juiz de Infância. Este avanço permitiu que se pudesse observar:

- a) redução do número de jovens de São Carlos internados na Fundação Casa (antiga Febem). Em 2005, apenas um jovem foi internado a cada 70 mil habitantes contra uma média de um para cada 9 mil nas cidades das Regiões de Ribeirão Preto e Central (fonte: Fundação Casa);
- b) redução do tempo médio transcorrido entre a autuação e a decretação de uma medida sócio-educativa. Em 2005, este tempo era de 2 dias (fonte: NAI), contra até 2 anos em outros municípios da região;
- c) redução da reincidência criminal juvenil. Enquanto o estado de São Paulo tem uma média de 33%, São Carlos apresenta apenas 2,7% (fonte: NAI).

O Conselho Municipal de Segurança Pública foi criado em substituição ao Conselho Comunitário de Segurança (Conseg) que, em 2000, no início do mandato, encontrava-se envolvido em questões partidárias. Os Consegs são entidades de apoio à Polícia Estadual nas relações comunitárias, e se vinculam, por adesão, às diretrizes da Secretaria de Segurança Pública, por intermédio do Coordenador Estadual para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança. Sua função seria de reunir um grupo de representantes da sociedade para discutir, analisar, planejar e acompanhar a solução dos problemas de segurança identificados pela sociedade e desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais. Em função do problema citado acima, seu desempenho, no entender da equipe da prefeitura, estava prejudicado.

Assim, o novo Conselho implantado foi importante para facilitar o trabalho articulado entre os diversos níveis de governo e órgãos de segurança atuantes com ações ligadas à questão da segurança, buscando a otimização e a complementaridade dessas ações. Além disso, também ficou responsável por criar e manter um banco de dados com informações sobre violência e criminalidade no município.

Quanto à opinião de Martins⁵⁷, segundo quem os órgãos que têm como objetivo estabelecer uma abordagem setorial não devem ser formalmente criados e tendo estes órgãos formais tido bons resultados desde a sua implantação e contribuindo positivamente para a integração das ações governamentais, surge uma importante consideração: haveria algum aspecto não considerado por Martins no evento observado ou seria a reflexão de Martins relativa ao órgão criado ainda na fase de formulação e, por isso, estes órgãos, criados como consequência da formulação do plano, teriam vindo a contribuir nesta fase posterior? Ficaremos com a segunda hipótese por contemplar o observado tanto no estudo do caso quanto nas entrevistas.

Com relação ao orçamento, o que se observou como resultado das entrevistas é que, embora as ações tenham se desenvolvido com a participação de grande parte dos órgãos públicos, o mesmo não aconteceu com o orçamento que continua sendo elaborado e executado segundo a lógica setorial.

Liderança

Desde o primeiro dia de trabalho o prefeito procurou deixar claro para a sua equipe e para a população que o seu objetivo era enfrentar a questão da violência e que todos os setores da administração pública deveriam contribuir para isso. Designou seu mais importante secretário, Carlos Martins da Secretaria de Governo, para gerenciar o programa. Ele foi o responsável por coordenar a formulação do plano e desenvolver as ações necessárias para a consecução dos seus objetivos. Assim, tendo sido idealizado pelo prefeito antes mesmo de sua eleição, a intervenção integrada com foco na questão da violência e sensação de insegurança sempre teve grande peso político. Este apoio foi sempre citado, por todos os entrevistados integrantes da equipe da prefeitura de São Carlos como fator fundamental para que as ações do plano tivessem sido desenvolvidas com sucesso.

Política

Em função de a comissão ter sido criada no âmbito do gabinete do prefeito e da secretaria de governo, seu trabalho não foi objeto de disputas políticas. Isso foi importante para que o trabalho

⁵⁷ Em entrevista concedida a nós no dia 5/12/06.

pudesse fluir sem maiores percalços durante a fase de formulação do plano. Nas entrevistas, fica claro que o papel e a legitimidade dos componentes desta comissão foram questionados por técnicos e gestores municipais. Isto apareceu de forma mais evidente no que diz respeito aos funcionários de carreira. No entanto, dada a força política do conselho, a simples menção de que a demanda vinha do gabinete do prefeito fez com que grande parte das resistências fossem superadas.

Fator importante na análise deste caso foi a resistência oferecida pela Polícia Militar quando foi criada a Guarda Municipal. Contra os seus interesses, a criação de uma nova força policial para atuar no município, levou a corporação a, segundo um dos entrevistados a deixar de combater o crime acreditando que as ocorrências levariam a população a pressionar para que o poder público voltasse atrás.

Esta foi identificada pelos entrevistados como a principal resistência oferecida a qualquer uma das ações do plano. A sua motivação era principalmente o medo do novo e da perda de poder.

Atores

A colaboração articulada de todos os órgãos e instituições atuantes no município foram implantadas de maneira integrada com o objetivo de garantir a segurança dos cidadãos de São Carlos como elemento essencial da qualidade de vida urbana. Cada um dos órgãos foi capaz de oferecer a sua contribuição. Vamos a uma descrição sucinta de algumas das principais ações empreendidas no âmbito do plano:

- a) por meio de um convênio firmado entre a Prefeitura e o Ministério da Justiça, que disponibilizou recursos financeiros para realização de concurso público, treinamento e aquisição de equipamentos, foi criada e implantada a Guarda Municipal. Atualmente, 96 agentes têm trabalho orientado para estabelecer uma relação de confiança com a comunidade, segurança preventiva de bens, instalações, serviços públicos municipais e de todas as escolas públicas do município além de zelar pela integridade física e moral de seus usuários.
- b) foi criado e implantado o sistema de cadastro único para identificar famílias com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo. A secretaria de cidadania e

assistência social, em parceria com o governo federal e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), possibilitaram o mapeamento de uma rede de proteção social sem duplicidade de benefícios como forma de conferir racionalidade às ações dos programas de complementação de renda. Este mapeamento tornou-se instrumento de avaliação de políticas públicas de inclusão social.

- c) aliado a essa estratégia e envolvendo os programas de complementação de renda, o conselho tutelar e o conselho municipal da criança e do adolescente têm oferecido atenção prioritária à criança e ao adolescente por meio de projetos da prefeitura, ou em parceria, nas áreas de educação, esporte, cultura e lazer.
- d) dentro do programa de recuperação de espaços públicos, foram realizadas obras em áreas anteriormente ocupadas pelo comércio irregular, prostituição, tráfico de drogas e que voltaram a ser ocupadas pela população em geral.

Embora configurem articulação de característica vertical já que envolvem as esferas estadual e federal, acreditamos ser relevante citar duas experiências ocorridas no âmbito do Plano de São Carlos.

Até o início de 2007, a prefeitura vinha oferecendo apoio material às polícias Militar, Civil e Ambiental e ao Corpo de Bombeiros. Isso tem acontecido com vistas a construir um relacionamento mais próximo com os órgãos da esfera estadual de governo. Ainda que a Constituição não atribua a responsabilidade pela segurança pública aos municípios e que a colaboração no custeio e no investimento nos órgãos ligados à segurança não seja uma responsabilidade da administração municipal, isso tem sido visto como uma oportunidade pela administração pública são-carlense. Isto foi possibilitado por meio de verbas recebidas do governo federal, convênios, emendas parlamentares e da utilização dos recursos dos fundos municipais de financiamento.

Ainda, em parceria com a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) e o Programa Reluz, São Carlos que havia sido considerada pela companhia como a mais escura do estado de São Paulo, substituiu 100% das lâmpadas de vapor de mercúrio por lâmpadas de vapor de sódio que melhoraram a iluminação em toda a cidade proporcionando maior segurança nas ruas e avenidas.

Aspectos culturais

Ingerência. Esta foi a forma como, em princípio, a Polícia Militar parece ter entendido os efeitos da intersetorialidade no seu trabalho. Tendo sempre trabalhado de forma setorial, trabalhar intersetorialmente significou para a corporação envolver-se em problemas que antigamente não eram da sua alçada ou, de outra forma, ter pessoas de outras áreas participando das decisões que anteriormente eram tomadas sem a necessidade de consultar nenhum órgão municipal. A superação desta barreira cultural deu-se não sem que houvesse necessidade de muita negociação.

Fatores legais

A questão legal que parece ter relevância com relação ao assunto proposto é a que diz respeito à exclusiva responsabilidade do estado pela segurança.

Sendo assim, as ações empreendidas pela prefeitura de São Carlos enfrentaram resistências por parecerem querer ocupar uma área que, por lei, não cabe às administrações municipais. Assim, desde a criação da Guarda Municipal até que ela pudesse operar efetivamente e em franca colaboração com as polícias estaduais, houve um processo complexo de negociação entre as esferas municipal e estadual.

Para citar um exemplo específico, também por lei, cabe às administrações municipais o custeio do aluguel dos imóveis ocupados pelas delegacias da polícia civil. Sendo São Carlos um município bastante endividado⁵⁸, que, por isso, paga muito juros e tem pouca capacidade de investimento, esses recursos eram muito importantes nas fases iniciais de implantação do plano. Muito esforço foi feito para que o estado assumisse esse ônus, mas isso não aconteceu e trouxe muita tensão para as relações entre as duas esferas.

⁵⁸ São Carlos, em 2006, era a 27ª cidade mais endividada do Brasil.

7 PRINCIPAIS OBSTÁCULOS À INTEGRAÇÃO

Neste capítulo procuraremos discutir os principais obstáculos à integração analisando as questões relatadas pelos entrevistados ocorridas durante a implantação dos programas. Conforme explicitamos na introdução os obstáculos serão classificados segundo sua natureza: relativos à estrutura, liderança, fatores políticos, atores envolvidos, aspectos culturais, dimensões legais e processo orçamentário. Quando possível, avançaremos no sentido de entender:

- a) de que forma cada obstáculo atua;
- b) quem são os principais agentes associados aos diferentes obstáculos;
- c) como superar as resistências;
- d) como garantir o envolvimento de todos.

Estrutura

A importância de arranjos da estrutura organizacional para eliminar entraves ou fazer que ações integradas possam fluir melhor, foi abordada por alguns dos entrevistados. Analisaremos as contribuições recebidas classificando-as segundo três dos seus aspectos:

- a) arranjos organizacionais;
- b) os perigos da formalização;
- c) as políticas de recursos humanos das corporações.

Fazendo uma comparação entre os dois planos: enquanto, no caso de São Paulo, a coordenação foi feita por uma secretaria, inicialmente pela de Segurança Pública e, posteriormente, pela de Governo e Gestão Estratégica, no caso de São Carlos, o plano foi coordenado pela principal secretaria meio, a “super” Secretaria de Governo com apoio do próprio prefeito.

A fusão de secretarias, ainda que atue na contramão da lógica política de oferecer cargos em troca de apoio, tem sido vista como uma estratégia potencialmente integradora. O ex-assessor da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, Felipe Soutello, avalia que a integração das ações

governamentais só poderá funcionar quando houver menos secretarias. Segundo o assessor, hoje, existem muitos órgãos, com atribuições que são cada vez mais especializadas e os secretários, envolvidos cada um em uma lógica específica, com suas demandas, restrições à ação etc. Neste cenário, a atuação intersetorial seria praticamente impossível. Apenas o fortalecimento da sustentação política dos secretários poderia significar uma melhor capacidade de trabalhar integradamente.

Sobre a criação de uma nova estrutura formal a ser encarregada da execução de um programa integrador, as opiniões dos entrevistados são de que a intersetorialidade requer informalidade e não pode significar a criação de uma nova estrutura formal na etapa de formulação. Assim também analisa Martins (2003), pois considera que esta estratégia não seja capaz de prevenir que a nova estrutura passasse a funcionar segundo o paradigma anterior existente. Face à necessidade de envolvimento dos diversos órgãos existentes e de servidores públicos de todas as áreas, um órgão que reclamasse para si a coordenação da integração governamental correria o risco de se ver isolado dos demais, o que traria dificuldade em alcançar os objetivos visados.

A comparação entre a criação do Conselho Interdisciplinar de Segurança, no caso de São Paulo, e o desenvolvimento do plano integrado pela já existente Secretaria de Governo de São Carlos, oferece-nos uma pista prática sobre como lidar com a fronteira entre o formal e o informal. Pelo menos um dos entrevistados que teve participação no plano de São Paulo identificou a estratégia paulista como parcialmente responsável por muitas das dificuldades enfrentadas; segundo esta avaliação, desde o início, quando o conselho foi criado no âmbito da Secretaria de Segurança Pública, as resistências começaram. Da mesma forma, o coordenador de projetos especiais da prefeitura de São Carlos avalia que a criação de uma nova estrutura levaria inexoravelmente à sua contaminação pela lógica prevalente e à sua transformação em parte do problema, antes mesmo de poder trazer soluções.

Um ex-assessor do Governo de São Paulo avalia que os custos de um programa integrado podem representar um problema se o núcleo coordenador deixar-se contaminar pela lógica de funcionamento setorial da macroestrutura da administração pública. Segundo ele, o que chamou de “burocratização do processo” levaria à tendência de um custo crescente para a iniciativa e jogaria por terra um dos grandes trunfos da intersetorialidade que é a melhor alocação dos recursos para a solução dos problemas complexos.

Contudo, é importante frisar que a criação de organismos durante a fase de implantação do plano de ações integradas pode fazer parte de uma estratégia acertada e apoiar o processo de consolidação das conquistas intersetoriais. Apenas a criação de órgãos formais responsáveis pela formulação de tais planos, não seria recomendável.

Liderança

O papel da liderança no processo de integração foi uma questão bastante abordada pelos entrevistados e frequentemente citada entre as mais importantes para o sucesso dos planos. As sugerem que uma liderança forte e mobilizadora, com peso político e carisma, é fator absolutamente necessário para que um programa de ações integradas atinja resultados relevantes.

Nos parágrafos seguintes, avaliaremos essa questão em três dos seus aspectos:

- a) a necessidade de liderança no topo;
- b) a liderança mobilizadora;
- c) os estilos de liderança.

Nas palavras de Cardia⁵⁹, “Para qualquer uma dessas medidas [como a da unificação das polícias] ser bem-sucedida, é preciso que haja líderes [...]”. Os líderes precisam, segundo a psicóloga social, estar convencidos da premência da necessidade de mudança do paradigma da setorialidade e fragmentação e assumir a liderança desse movimento. Levando-se em conta a grande resistência à mudança, é necessário que esses líderes tenham a confiança das equipes dos órgãos envolvidos e tenham postura autêntica e sincera para que seja possível, sob sua liderança, envolver um grande número de servidores públicos.

Martins⁶⁰ refere-se à importância do papel do líder para conduzir esse processo que, por seu caráter político, requer uma condução também política. Ele avalia que os conflitos devem se acirrar; se isso não ocorrer, acredita, também os problemas não serão resolvidos. A importância do líder vem de sua capacidade de mediar esses conflitos e conduzir o processo para a solução dos problemas.

⁵⁹ Entrevista concedida em 1997 a Roberto C. G. Castro

⁶⁰ Em entrevista concedida a nós no dia 5/12/06.

William Bratton⁶¹ argumenta em favor da necessidade de apoio decidido por parte da principal liderança política: o chefe do governo. Ele diz que a liderança política, do executivo central, eleito democraticamente (prefeitos ou governadores) é importante para influenciar politicamente a mudança das leis nos aspectos que precisam ser mudados, inclusive da própria Constituição. Um órgão público isolado, e ele se referia especificamente à polícia, não seria capaz de fazer isso sozinho. No caso da implantação do “tolerância zero”, ressalta ele, os apoios do prefeito Rudolph Giuliani e do presidente Bill Clinton foram absolutamente fundamentais para o sucesso da empreitada.

Para o ex-Secretário Estadual de Segurança Pública, esta questão está vinculada à maneira de se exercer a liderança. Ele diz que liderar um processo como esse requer compreender a distinção entre chefiar e liderar. Segundo ele, quando recebem uma ordem, os subordinados tendem a aceitá-la; no entanto, argumenta, é necessário conquistar as pessoas, pois, se a ordem for dada de maneira autoritária, seus efeitos têm prazo de validade curto e, cedo, as ordens deixarão de ser cumpridas. Com isso, o ex-secretário enfatiza os aspectos ligados à comunicação e motivação da equipe. Não basta que a diretriz tenha como justificativa a autoridade de quem está demandando, ou a urgência da situação, ela também precisa ser transmitida de forma que os subordinados “comprem” a idéia, identifiquem-se com o projeto. Um exemplo de uma ordem que, mal transmitida e mal compreendida, não convenceu e logo passou a ser descumprida: a de que os policiais militares de São Paulo ligassem as sirenes das viaturas. Isso foi transmitido como uma ordem do Secretário de Segurança Pública e seguia o exemplo de outras grandes capitais, onde esta simples ação trouxe maior sensação de segurança para a população. No início, a ordem foi obedecida, mas os policiais acreditavam que isso prejudicaria seu trabalho, pois os criminosos poderiam perceber sua aproximação desde longe; assim, em pouco tempo, a sirene deixou de ser ligada.

Nas entrevistas, o diagnóstico de quase todos os envolvidos no plano de São Paulo passava pela questão da liderança. Uma ex-assessora disse que a existência de uma coordenação feita a partir do gabinete teria sido fundamental para o sucesso do plano. Em vez disso, afirma, faltou uma gestão forte e nunca houve um secretário que tivesse se envolvido no dia-a-dia das reuniões. A partir do segundo momento em que o plano passou a ser coordenado desde o Palácio dos

⁶¹ Em entrevista concedida à BBC Brasil em 9 de agosto de 2002 quando esteve no Brasil como consultor.

Bandeirantes, o próprio governador, ainda que mostrasse estar convicto da necessidade de atuar daquela forma, não conseguiu ser a figura que estaria à frente do processo e com o domínio da situação.

Fatores políticos

Dentre as questões relacionadas aos aspectos políticos do processo, podemos destacar: medo de perder poder; ingerência de uma secretaria nos assuntos de outra; necessidade de apoio político; e necessidade de contar com o apoio da comunidade.

O medo de perda de poder surgiu de maneira mais evidente durante as entrevistas. De alguma forma, já abordamos o assunto quando avaliamos as dificuldades que teria um determinado órgão ao propor um plano que implicasse a redefinição dos critérios de execução orçamentária de outros órgãos da macroestrutura. O mesmo parece dar-se em outros aspectos do poder. Conforme nos foi dito por todos os entrevistados, a resistência oferecida pela Polícia Militar, no caso de São Carlos, e das secretarias paulistas que foram convocadas pela Secretaria de Segurança Pública para fazerem parte do plano, parece ter como questão subjacente o medo da perda do poder.

Segundo palavras de uma gestora que teve papel determinante na concepção e no desenvolvimento das primeiras atividades do plano de São Paulo, por terem sido realizadas na sede da Secretaria de Segurança Pública, as reuniões com representantes das outras secretarias começaram a ser questionadas. As principais críticas diziam respeito à autoridade que teria a Secretaria de Segurança Pública para determinar como os recursos das demais secretarias seriam utilizados. Esse assunto, conforme o tempo foi passando, desapareceu da pauta das reuniões; as reuniões foram esvaziadas e os secretários passaram a enviar interlocutores cada vez menos qualificados para representarem suas pastas.

Um destacado assessor nos disse que as principais resistências incluíam o medo do desconhecido, o medo de romper com a lógica dominante e o medo da perda de poder. Sobre o último, esse interlocutor notou que os coordenadores de programas não admitiram o que percebiam como a ingerência de outro quanto à escolha do local onde o programa deveria instalar seu próximo equipamento. A atenção especial às áreas mais violentas, é bom lembrar, estava na base da estratégia do plano, já tendo sido escolhida a comunidade da favela Alba no distrito de Sapopemba para a ação integrada.

Abordamos nas entrevistas a questão de que órgão teria a força política necessária para assumir a coordenação de um plano de ações integradas.

No caso de São Paulo, a questão está no centro do diagnóstico sobre as dificuldades que levaram ao seu ocaso. Tendo sua origem na Secretaria de Segurança Pública, as dificuldades da natureza das que avaliamos acima, levaram esse mesmo órgão a agir politicamente no sentido de passar a coordenação do programa para as mãos da SGGE. Acreditou-se que a ascendência que esta tinha sobre as demais secretarias do Estado seria capaz de resolver parte das questões criadas por quem se recusava a orientar suas ações de acordo com um plano concebido pela Secretaria de Segurança Pública. A entrevista com o ex-secretário nos revelou que a força política do programa, o governo forte, mudando as condições com determinação, são críticos para o sucesso de um plano ambicioso como o que se propunha.

O Plano paulista teve sucesso apenas parcial, já que não conseguiu pautar as ações das secretarias de forma mais profunda do que a elaboração de uma cesta de serviços a serem oferecidos às populações das áreas foco. O ex-secretário paulista sugeriu que uma coordenação feita de fora da estrutura formal, e por uma equipe que tivesse acesso direto ao governador, poderia ter possibilitado melhores resultados. Uma das alternativas que sugeriu foi que a coordenação fosse feita pelo vice-governador.

Contrapondo ao outro caso estudado, São Carlos aparece como experiência positiva quanto à liderança política. O plano são-carlense foi concebido de forma que fosse coordenado pelo “super” Secretário de Governo desde o início e com todo o apoio político do gabinete do prefeito. Essa dimensão pode ter tido papel fundamental nos diferentes resultados alcançados por cada um dos dois planos.

No que tange aos apoios, há, no entanto, outro ator de importância crítica para os avanços que se puderam perceber no plano paulista. Segundo um ex-assessor, a área meio impulsionou parcialmente o projeto. Desde a publicação da resolução criadora do Conselho Interdisciplinar de Segurança, o trabalho recebeu grande apoio por parte das Secretarias de Planejamento, Finanças, Governo e Gestão Estratégica e da Casa Civil. Isto, disse-nos o ex-assessor, facilitou muito o andamento dos trabalhos, contrariamente ao esperado, onde o engajamento da área meio é em geral visto como um obstáculo à iniciativa. Sua argumentação prossegue com a avaliação da dificuldade que as áreas finalísticas têm em conseguir uma visão total da ação governamental. Os

técnicos que atuam na ponta, prossegue, acabam tendo muito mais facilidade em trabalhar integradamente com outros agentes públicos. Pela experiência prática e o conhecimento da realidade local, sabem enxergar o impacto global da ação governamental na vida das pessoas a quem atendem e atuam, mesmo que minimamente, de forma integrada com outros órgãos presentes na mesma área. O que lhes falta, complementa, é o ferramental para trabalhar de forma mais organizada.

Essa avaliação nos ajuda a entender a complexa dinâmica que envolve executivos, técnicos, secretários, coordenadores de programas e assessores, e expõe a questão da fragilidade do sistema quando são envolvidos as chefias ou os administradores de nível médio. Ao perceber que estes apresentavam mais dificuldade para a integração, a estratégia do governo paulista envolveu uma comunicação direta com a ponta. Os efeitos negativos deste *bypass*, que desautorizou os intermediários e criou atrito na relação entre a coordenação do plano e os coordenadores de programas acostumados a agirem setorialmente, foram aos poucos sendo substituídos por uma adesão, ainda que superficial, aos objetivos do plano. Afinal, havia sido constituído um conselho que, ao dar legitimidade ao processo, permitiu que se compreendesse a importância da integração.

Outra questão relativa aos aspectos políticos da implantação de ações integradas implica o envolvimento de atores externos ao governo: as comunidades, organizações da sociedade civil etc.

Um servidor público estadual especialista na articulação de programas integradores, observou que o envolvimento da comunidade é uma questão fundamental para o sucesso da intersetorialidade. A comunidade, segundo ele, tem a capacidade de integrar como nenhum outro ator. Apenas a comunidade é capaz de dizer quais são as suas reais necessidades. Sem o seu envolvimento, qualquer plano, mesmo que inclua investimentos vultosos na região e de fato traga melhorias na prestação de serviços, será percebido como uma ação de fora e não contará com o envolvimento da comunidade para garantir seu sucesso.

Na opinião do assessor, o envolvimento da comunidade resulta na maior apropriação por parte da população das intervenções o que significa, no futuro, um custo menor de manutenção. Além disso, a comunicação, que necessariamente inclui a população, também passa a se dar de forma mais eficiente, pois a informação se espalha mais rápido e com menos ruídos. Por último, esse

envolvimento acaba se traduzindo na melhora substancial da imagem do governo e na apropriação pelo executivo central dos resultados alcançados.

Sobre o envolvimento de outros atores, enquanto no plano de São Paulo o Conselho reuniu pessoas notáveis e, posteriormente, os secretários, o programa de São Carlos reuniu um arco mais amplo de participantes que incluiu o judiciário, as polícias e o conselho de segurança. As estratégias distintas podem explicar, ao menos em parte, os resultados alcançados. Ainda que de forma velada, um assessor muito próximo do prefeito de São Carlos criticou o fato de o governo paulista não ter envolvido os conselhos e a comunidade desde o início. A isso, uma fonte do programa de São Paulo respondeu dizendo que os notáveis do conselho eram justamente os representantes da comunidade que deveriam passar a trazer suas contribuições e também novos participantes. De qualquer forma, é certo que, já em etapa avançada, o plano de intervenção em Sapopemba envolveu uma série de lideranças locais que acabaram por chegar conjuntamente à conclusão de que a prioridade seria a construção do Parque da Adutora.

Para refletir sobre o envolvimento de atores externos, buscamos o trabalho de Martins (2003). O autor afirma que, durante um processo intersetorial, ao lidar com pessoas, é necessário prover-se meios de interlocução a “uma ou poucas comunidades epistêmicas” e evitar que “diversas comunidades epistêmicas” sejam envolvidas “sem meios de interlocução”.

Essa conclusão nos ajuda a identificar dois extremos de uma mesma questão: de um lado, o envolvimento de muitos atores aumentaria demais o poder de veto sobre um determinado projeto inviabilizando-o, e, de outro, restringir o número de partes interessadas (*stakeholders*) para que os processos possam se dar de forma mais ágil, pode incorrer no risco de perda de legitimidade nas ações empreendidas.

Relevante para essa discussão é o trabalho Lownes e Skelcher (1998) onde avaliam que, em cada uma das quatro fases do que chamam de parceria (colaboração pré-parceria; criação e consolidação da parceria; “entregas” do programa; e término e sucessão) existe uma forma de governança que é mais adequada (mercado, hierarquia e rede) (ver Quadro 3). Os autores concluem que o desafio é gerenciar a interação de diferentes formas de governança.

Assim, o envolvimento das comunidades é mais uma questão de forma, ou seja, de como incluir essas comunidades no trabalho, e menos uma questão de opção entre incluir ou não as comunidades nas discussões. Seria um obstáculo à realização de ações integradas, a inclusão de

comunidades sem que estivessem dotadas dos adequados meios de interlocução, ou sua inclusão na fase em que podem oferecer mais resistências do que contribuições ao processo.

Atores

De acordo com Akerman (2004), os gestores são pontos focais para a coordenação das ações intersetoriais. Assim, analisaremos as entrevistas classificando-as segundo os seguintes aspectos:

- a) o papel da descentralização;
- b) a necessidade de manter a motivação;
- c) a responsabilidade do técnico que está em contato direto com a população;
- d) a fragmentação institucional do funcionalismo;
- e) a descontinuidade da administração dos programas.

De acordo com as entrevistas e o material pesquisado, nos parece imprescindível que os diversos atores, notadamente o servidor público, sejam envolvidos no processo de construção da intersectorialidade. O sucesso deste envolvimento apoiaria de forma poderosa a constituição de organizações capazes de oferecer soluções para problemas complexos.

Segundo Bogason (1998), é importante que se reconheça o papel de cada um dos atores e voltar os esforços para o envolvimento de um número maior de participantes, numa perspectiva mais ampla e democrática. O cenário da redemocratização trouxe a maior participação da sociedade civil nas decisões e a ação do poder público tem tido que se submeter ao controle social da sociedade civil mais questionadora e com maior capacidade de demanda.

Um dos benefícios da descentralização é o de possibilitar a atração e o envolvimento de participantes. O seu oposto, a centralização, faz com que gestores e técnicos sintam-se pouco integrados. A falha em se conseguir que estes atores “comprem” o projeto tem como custo o envolvimento apenas superficial, o que traz pouca contribuição quando falta comprometimento com os resultados. Neste sistema, apenas os administradores de nível hierárquico mais elevado podem sentir-se identificados com os objetivos do projeto.

Manter os participantes motivados é outra questão relevante. Para isso, algumas estratégias parecem ser eficientes: incentivar a participação nas decisões; desenvolver atividades que promovam a cooperação; avaliar e oferecer prêmios e incentivos por méritos alcançados; respeitar a maneira como o trabalho se dá para minimizar as resistências; desenvolver um sistema de comunicações de baixo para cima para conhecer o ponto de vista de quem está mais próximo do atendimento; dar autonomia para quem trabalha mais próximo do cidadão.

Com relação à responsabilidade das equipes interdisciplinares, é importante notar, como faz Nobre (2003), que há questões morais envolvidas quando um técnico identifica uma situação que, alheia ao objeto do seu trabalho, constitui uma irregularidade. A sua relação com o beneficiário pressupõe uma confiança que poderia ser perdida caso encaminhasse denúncia ou notificação às autoridades, mas, por outro lado, o correto encaminhamento poderia levar a um benefício ao cidadão via estabelecimento de contatos com os programas públicos adequados. A responsabilidade deste técnico é grande e é possível que ele aja segundo seu bom senso.

Por outro lado, a realocação para *a ponta* é vista por quem está lotado no *nível central* como uma perda de privilégios e leva a resistências. Além deste fator, há resistências ao compartilhamento de saberes, que resultam geralmente da ação das corporações.

A fragmentação institucional do funcionalismo, causada por um sistema que recruta pessoas em diferentes segmentos profissionais e ocupacionais, precisa ser evitada sem que se perca de vista um de seus objetivos: profissionalizar as funções prioritárias do Estado a partir de um critério seletivo.

A descontinuidade da administração dos programas decorrente da mudança de gestores, eventualmente resultante de práticas de seleção sem critérios de mérito, é potencialmente danosa especialmente no caso de políticas que têm como objetivo oferecer soluções para problemas complexos.

Aspectos culturais

Sobre a cultura das organizações públicas, há alguns aspectos a serem considerados:

- a) o patrimonialismo e o clientelismo;
- b) a cultura da polícia;

- c) a cultura do servidor público de uma forma geral;
- d) a estrutura organizacional das polícias brasileiras.

O desenho da organização pública brasileira, eivada por valores patrimonialistas e clientelistas que apagam as fronteiras entre o público e o privado, segundo Inojosa (1997) e Westphal (1999), foi moldado por grupos hegemônicos para atender aos seus interesses privados e são forças restritivas à ação intersetorial.

Inojosa (1997) identifica como contradições no que tange aos aspectos culturais do estado brasileiro: a adesão dos dirigentes ao projeto de mudança ou aos seus projetos políticos pessoais; a adesão de funcionários ao projeto de mudança ou aos seus interesses corporativos; e a adesão da população à oportunidade de ampliar sua atuação cidadã ou a expectativa de terem atendidas demandas de curto prazo e caráter assistencialista.

Segundo alguns dos entrevistados, o servidor público em geral tem comportamento discriminatório com relação aos policiais. Acreditamos que esta postura e a imagem da polícia podem ter se construído ao longo da história brasileira e ainda estar marcada por períodos mais sombrios do nosso passado recente.

Assim, no caso de São Paulo, como citado por muitos dos envolvidos no plano, a polícia enfrenta preconceito por parte dos demais agentes públicos e, também por isso, não é o melhor agente para promover o diálogo que requer a ação intersetorial, já que é muitas vezes marginalizada. A polícia é, dentre os agentes públicos, o que opera segundo a lógica mais estreita: combate armado ao crime, enfrentamento impessoal etc. Não é uma corporação acostumada ao debate, a considerar nuances ou a negociar com outros órgãos a responsabilidade pelas ações que estão sob sua responsabilidade.

Essa dificuldade de interlocução entre a polícia e os demais órgãos da macroestrutura da administração pública pode também ser traduzida como a necessidade da legitimação da polícia pela sociedade e também dentro da estrutura pública. Para que possa haver boa comunicação, é preciso que essa legitimação ocorra sob pena de as polícias continuarem marginalizadas e, assim, cada vez mais próximas dos agentes que deveriam combater.

Outra característica comumente atribuída ao servidor público de uma forma geral – a lentidão – foi um dos artifícios utilizados pelos membros do batalhão da Polícia Militar de São Carlos quando perceberam que havia ações em curso que contrariavam seus interesses. Deixaram então de combater o crime e atribuíram a queda do desempenho à interferência da Guarda Municipal.

Além disso, tivemos também relatos, no programa paulista, de que os policiais que aderiram ao programa passaram a ser discriminados pelos seus colegas. Ou seja, dentro da sua própria corporação, o policial que aceita aderir a uma operação que implica o entrelaçamento de suas ações com as de outros agentes sofre discriminação, em vez de ser percebido como uma oportunidade para a corporação policial livrar-se da segregação a que parece estar condenada.

Por outro lado, um aspecto essencial à integração das ações diz respeito à cultura das organizações públicas. Segundo o ex-secretário estadual, o primeiro dos obstáculos é a cultura do medo da mudança e a recusa ao questionamento.

Na estrutura pública, existem muitas culturas diferentes que caminham lado a lado com as disputas políticas entre os órgãos. As experiências mostram que, para vencer a tendência inicial à atuação isolada de cada organização, há um tempo crítico onde é necessária uma forte coordenação. Do contrário, a tendência é a de cada um dos órgãos atuar segundo sua própria lógica e de forma setorial. Contudo, ressalta o mesmo ex-executivo, é importante que se respeitem as diferentes culturas. Como afirmam Motta e Bresser Pereira (1980), “O administrador deve conhecer o mais profundamente possível a organização que administra. A organização informal, particularmente, deverá ser objeto de seu estudo”. Com isso, completamos a descrição de um dos grandes desafios do coordenador de um programa integrado: coordenar o trabalho de órgãos de culturas bastante diferentes para o desenvolvimento de ações integradas, ao mesmo tempo em que as diferenças são respeitadas.

Assim, de forma geral, podemos dizer que, dentre os desafios para a intersectorialidade, está a necessidade de promover uma mudança dos modelos mentais dos envolvidos no processo. Esse é um trabalho difícil e que envolve o papel das diversas lideranças. A adoção de estratégias intersectoriais engendra nos processos decisórios uma dinâmica em que as lideranças envolvidas precisam entender que é necessário abrir mão de alguma parcela do seu poder. Ao permitir que outros atuem conjuntamente, os administradores de nível médio, secretários e assessores não se estão enfraquecendo. Pelo contrário, com um maior número de envolvidos adquirindo

competências para desenvolver processos múltiplos, seus órgãos passam a integrar o núcleo do programa e produzir resultados melhores e mais definitivos.

As mudanças de processo, resultado da integração, levam a que as decisões fiquem fracionadas, deixando de ser tão hierarquizadas. As demandas vêm de mais lugares. Para conseguirem trabalhar nesse novo ambiente, os servidores devem mudar sua cultura, embora, em São Paulo, na avaliação do ex-assessor da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica, isso não tenha acontecido.

Outro fator ligado à capacidade de o servidor aceitar o novo foi citado por secretários, assessores e técnicos envolvidos em ambos os casos: quanto mais idade e tempo de serviço tiver o funcionário, mais difícil será o processo de convencimento de que a intersetorialidade (bem como de outras mudanças que se queira implantar) oferece benefícios que justificam sua disposição para mudar a forma de trabalhar. Nesse caso, para esse servidor aceitar uma mudança de valores ou na sua forma de trabalhar, muitas vezes o esforço empreendido não justifica os resultados obtidos. Esse foi um dos obstáculos citados pelos entrevistados que mais torna difícil a adoção de uma estratégia integradora.

No caso de São Carlos onde quase 10% de sua população é composta por estudantes e professores universitários, a qualidade técnica da equipe, dá a administração uma grande vantagem sobre outras administrações públicas. Integram a equipe técnica da Prefeitura muitos quadros vindos das universidades locais (USP e UFSCar). A formação do próprio prefeito (pós doutor e ex-reitor da UFSCar) foi citada como um fator importante para o bom desenvolvimento do plano. É possível que isso tenha de alguma forma contrabalançado a contribuição negativa dos servidores mais antigos ao processo de mudança de paradigmas que a intersetorialidade requer.

Ainda, como maneira de facilitar o processo de mudança cultural nas organizações públicas, o ex-secretário paulista sugere que se escreva a nova doutrina da ação integrada. Segundo ele, a doutrina deve ser muito clara e detalhar o *modus operandi*, as etapas do processo, os objetivos e as saídas para as dificuldades cotidianas. Sem a doutrina, a tendência é a de agir setorialmente, pois é esse o caminho mais fácil.

William Bratton⁶² avalia as estruturas organizacionais das polícias brasileira e norte-americana como sendo muito diferentes e aponta essas diferenças: “Nos EUA, um policial pode galgar os degraus da corporação até chegar à chefia da polícia. Isso é impossível nas polícias brasileiras, porque funcionam com um sistema de classes parecido com o da sociedade. Os chefes vêm de uma camada da sociedade, os policiais regulares, de outra. Normalmente, um policial brasileiro não tem a habilidade necessária para chegar à chefia da corporação”.

Quanto ao corporativismo, como traço estruturante da vida pública brasileira (NUNES, 1997), a entrevista de Bratton nos faz notar as barreiras à entrada nas chefias das corporações. Acreditamos dar-se isso também em função da baixa qualificação não apenas dos funcionários públicos brasileiros, mas de todo o contingente de quadros de nível médio causado por um histórico de pouco investimento no oferecimento de serviços públicos de educação.

Quanto à política de recursos humanos nas polícias, Cardia⁶³ considera que, em tempos de valorização dos recursos humanos pelas instituições modernas, é preciso dar mais atenção ao que ocorre nos departamentos de recursos humanos das polícias brasileiras. Não existem avaliações de desempenho e as avaliações que existem são quase automáticas e baseadas em dois critérios: tempo de corporação e mérito, este passível de uma carga subjetiva enorme. Se não há critérios de avaliação claros, se não existe uma política de recursos humanos bem definida e que incentive o bom desempenho do profissional, se ele não se sente responsável pelo sucesso ou fracasso de uma tarefa, estão criadas as condições para a instituição não funcionar.

As áreas de seleção e treinamento das polícias também sofrem disfunções. Se houvesse, por exemplo, comunicação entre elas e as corregedorias, estas teriam condições de fazer um monitoramento interno para saber em que os policiais estão errando. Esse tipo de informação costuma ser muito precioso para as áreas de seleção e treinamento de policiais. Nesse caso, os processos de seleção poderiam ser capazes de fazer a prevenção de tudo o que a corregedoria estivesse detectando como falhas mais comuns ou mais graves. É assim que funcionam as empresas modernas. Nelas há fortes vínculos entre todas as áreas. As descobertas na área de análise e inovação organizacional têm passado ao largo das polícias, o que é um contra-senso em termos de estrutura organizacional.

⁶² Em entrevista concedida à BBC Brasil em 9 de agosto de 2002 quando estive no Brasil como consultor.

⁶³ Entrevista concedida em 1997 a Roberto C. G. Castro

Segundo levantamento de Matsuda (2002), para que se reduza a vulnerabilidade com relação aos efeitos do paternalismo e do clientelismo, é necessário que se introduzam práticas de gestão orientadas para o desempenho que levariam à despolitização da gestão dos recursos humanos.

Tendo sido citado apenas por um dos entrevistados como um possível obstáculo à intersectorialidade, o tempo mais longo para que um programa integrado comece a dar resultados, foi avaliado como um possível custo indireto. Segundo o seu depoimento, é possível que, dada a urgência das demandas, os gestores optem pela atuação setorial que é capaz de oferecer resultados mais imediatos, mesmo que menos duradouros. Contudo, salientou, passada a fase inicial em que o plano é elaborado e quando os departamentos conseguem superar as barreiras para trabalharem juntos, o programa integrado deve deslançar e seus resultados começam a aparecer com muito mais profusão do que se fosse obedecida a lógica setorial.

Um caso relevante trazido à luz em uma das entrevistas foi o da prefeitura de Santos onde o Plano de Ação Integrada em Áreas de Risco havia conseguido sensibilizar as polícias para a necessidade de coordenação das suas ações. O processo, inicialmente conduzido por assessores da Secretaria de Segurança Pública e por alguns altos quadros das polícias civil e militar, não estava resultando em ações concretas de articulação das ações das duas corporações. Isso ocorreu em 1999, durante o período em que o plano ainda estava sendo coordenado pela SSP. Foi necessário que o próprio secretário interviesse, impondo punições sob a forma de afastamento do trabalho e alocação em funções consideradas menos nobres, para que as polícias comesçassem a elaborar e apresentar relatórios conjuntos. Com isso, também foi possível instituir uma política de promoções para aqueles que se destacassem empreendendo esforços em favor da integração.

Dimensão legal e processo orçamentário

Esse aspecto foi citado menos freqüentemente pelos entrevistados, contudo, a literatura pesquisada jogou luz sobre o assunto apontando, principalmente, a Constituição de 1988.

Neste subitem, analisaremos as contribuições recebidas classificando-as segundo três dos seus aspectos:

- a) privilégios aos empregos públicos;
- b) o processo de municipalização;

- c) restrições, regras e poderes atribuídos às polícias brasileiras.

Em primeiro lugar apontaremos os efeitos que, segundo alguns autores, a Carta trouxe sobre o aumento da estrutura pública e, posteriormente, o seu engessamento. Nunes (1997) e Bresser (apud NUNES, 1997), argumentam que a criação de privilégios (aposentadoria integral e estabilidade plena) aos empregos públicos, pode ter contribuído para o maior custo e a menor eficiência do sistema público, a centralização e a ineficiência da administração pública. Ainda, como resultado deste processo, a imagem da burocracia pública também sofre.

Nunes ainda argumenta que a condução clientelista e não meritocrática do crescimento da estrutura do Estado brasileiro ganhou importante reforço com a Constituição de 1988. A despersonalização do trabalho trouxe a desmotivação e dificultou a responsabilização.

A preservação do vínculo entre benefícios e custos na transferência de receitas públicas para os municípios é importante para que haja responsabilização de geração de receitas e o risco do *moral hazard* do estado a da União sejam mitigados. Esta questão está ligada ao processo de municipalização. Quando, como resultado da Constituição de 1988, estados e municípios tornaram-se entes federados, aos últimos cabendo a prestação de serviços públicos, houve uma importante mudança nas relações Estado-sociedade.

Assunto bastante delicado pelo que envolve de representação de poder, a questão orçamentária, ao que parece pelas entrevistas realizadas, tem passado ao largo da discussão da intersectorialidade. Quando o assunto foi trazido à pauta os entrevistados admitiram que a questão não vinha sendo considerada como forma de se promover a intersectorialidade. Os técnicos, gestores e assessores envolvidos no caso de São Paulo disseram que o PPA, mesmo ganhando espaço como instrumento de gestão, ainda era pouco considerado pelos gestores como forma de organizar a ação do governo. Outros que estiveram mais próximos da cúpula disseram que o orçamento sempre foi uma peça de ficção guardando muito pouca relação com as ações empreendidas.

O que mais apareceu como fator de incômodo na experiência paulista foi o fato de a Secretaria de Segurança Pública, na opinião dos entrevistados, ter parecido para as demais secretarias envolvidas como quem tinha a intenção de pautar o critério da execução orçamentária. De fato, pouco se pode evoluir no sentido de buscar soluções para isso. O máximo a que se chegou com

essa iniciativa, foi à elaboração de uma cesta de serviços de diversas secretarias a ser oferecida às populações das áreas de risco, foco do trabalho. Os serviços oferecidos não passavam daquilo que as secretarias já ofereciam. Essa conquista significou apenas que esses serviços passariam a ser oferecidos para aquelas populações. Assim, acreditamos ter encontrado aqui um grande obstáculo para a execução de ações integradas: é mais difícil determinar como cada órgão vai gastar os seus recursos do que elaborar um plano que envolva a ação de todos para sua consecução.

Sobre a experiência de São Carlos, tudo o que se pode registrar com relação à questão orçamentária foram as experiências de colaboração entre o município, o Estado e a União. No caso da articulação com o governo estadual, desde o começo do plano parece ter havido uma questão quanto ao pagamento do aluguel das delegacias pela municipalidade. O pagamento dos aluguéis das delegacias era uma exigência feita pelo governo paulista a todos os municípios e uma questão muito sensível para São Carlos que ocupava, em 2005, a 27ª posição entre as cidades mais endividadas do Brasil. No entanto, São Carlos assentiu e passou a arcar com este ônus. Mais recentemente, em 2006, foi celebrado um acordo com as Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária e de Segurança Pública para a reforma da cadeia pública de São Carlos que havia sido destruída pelos detentos durante a última rebelião. De acordo com a negociação o investimento de 50% do valor da reforma seria feito pela municipalidade e a cidade transformaria a cadeia em uma espécie de centro de ressocialização, com um atendimento integrado para os presos, parecido com o que foi concebido para o NAI. Em contrapartida, o restante da obra seria realizado pelo Estado que passaria a utilizar o espaço para abrigar a delegacia, o que desobrigaria a cidade do custo do aluguel do equipamento público.

Com relação à União, dois secretários de São Carlos disseram que os recursos recebidos do Tesouro para os projetos municipais foram fundamentais para a execução do plano e que, sem isso, o plano provavelmente não teria tido o êxito que teve. Além do alinhamento ideológico e partidário de que o município gozava com relação à União, há um segundo fator que pode ter contribuído para que essa parceria com o governo federal tivesse tido êxitos: é que, desde o começo da primeira gestão, em 2001, o prefeito, ex-reitor da Universidade Federal de São Carlos, montou uma equipe de técnicos especializados na elaboração de projetos para financiamento

público e que foi responsável por todo o trabalho de pesquisa e redação dos projetos referentes ao plano⁶⁴.

Quando se fala em recursos financeiros, além da questão orçamentária e as formas de se ordenar esse instrumento para facilitar o processo intersetorial, há também a preocupação de alguns dos entrevistados com a questão da eficiência na utilização dos recursos.

A avaliação da relação custo-benefício das ações levou a totalidade dos entrevistados a concluir que a execução coordenada das ações tem efeito mais rápido e de caráter definitivo sobre a eficiência do gasto público. No caso de São Carlos, esse importante trunfo tem sido levado ao conhecimento público por meio de várias estratégias de comunicação e informação a que secretários e assessores de gabinete do Prefeito atribuem parte da boa imagem da gestão.

Como já comentado, o ex-comissário da polícia de Nova Iorque ofereceu uma importante contribuição quando avaliou nosso arcabouço legal. Diz ele que nossas polícias têm menos poderes e têm que trabalhar com muito mais restrições e regras que a corporação norte-americana. Pela existência desse problema, responsabiliza a Constituição brasileira que permite às polícias não mais do que prender e fazer investigações. Sua sugestão de mudança constitucional requer uma forte liderança política eleita para que, como ocorre nos EUA, os departamentos de polícia sejam subordinados diretamente ao prefeito, governador ou presidente. Com isso, acredita o ex-comissário, a polícia passaria a responder às prioridades das comunidades.

Contudo, ele adverte da necessidade do apoio político e financeiro, que no seu caso veio do então prefeito Rudolph Giuliani e do então presidente Bill Clinton. Sem isso, mesmo a polícia do seu país, que goza de maior confiança do povo, é mais bem treinada, tem melhores salários, é menos corrupta e mais respeitada, não teria conseguido a mudança da legislação para a implantação da política de tolerância zero.

⁶⁴ Aqui, mais uma vez, é possível perceber como a existência de bons quadros fortaleceu o trabalho que levou ao sucesso do plano integrado.

8 CONCLUSÕES

Nesta conclusão procuraremos sintetizar os principais aprendizados, apontando os principais obstáculos e, quando for possível, as soluções aplicadas, respondendo aos dois maiores prismas de nosso estudo: aprofundar a compreensão sobre os processos de integração intersetorial, e extrair lições que possam servir para ampliar e tornar mais efetivas novas iniciativas nesse campo.

Em primeiro lugar, queremos salientar que o empreendimento de ações integradas requer uma abordagem multifacetada, ou seja, não há uma única estratégia que, se adotada, garanta o sucesso da intersetorialidade. O mesmo vale para as análises sobre o tema: a compreensão dos obstáculos, ou dos fatores subjacentes a experiências bem sucedidas de articulação horizontal, requer o recurso a diferentes abordagens, a fim de contemplar os múltiplos aspectos envolvidos.

Para o sucesso da integração horizontal de ações governamentais, é necessário utilizar uma ampla gama das ferramentas de gestão conhecidas pela administração moderna. Tais ferramentas associadas à experiência de gestão dos responsáveis pelas ações, permitem adotar determinadas estratégias e alterá-las no momento exato em que isso for necessário; administrar requer a capacidade de decidir prontamente, ainda que as informações requeridas sejam incompletas.

Outros aspectos relevantes para a efetividade das ações horizontalmente integradas puderam ser extraídos dos casos analisados. Segundo as variáveis utilizadas no estudo, apresentamos a seguir os principais aspectos.

As estratégias de **centralização** e **descentralização** devem ser usadas nos momentos adequados. A adoção da solução centralizadora para a fase de formulação das ações e de uma solução descentralizadora para a fase de implantação proporcionaria a união dos benefícios de ambos os modelos e seria uma maneira de assegurar a coordenação das ações ao mesmo tempo em que se mantém uma equipe motivada.

No caso de São Carlos, a “super” Secretaria de Governo, muito próxima do gabinete do prefeito, englobava as atribuições de planejamento e gestão, articulação política e comunicação e foi a responsável pela coordenação na sua fase de formulação e começo da implementação. No

momento seguinte, as secretarias e órgãos públicos passaram a executar o plano de forma descentralizada.

As diferentes **formas de governança** (redes, hierarquia e mercado) devem ser usadas nos momentos adequados. Uma estratégia intersetorial envolve um processo mais longo e complexo de elaboração (formulação), envolvendo momentos muito diferentes entre si, que devem ser abordados também por meio de formas de governança diferentes.

Órgãos formais ou estruturas informais devem ser escolhidos de acordo com o momento. A decisão sobre a criação de estruturas **formais** ou **informais** é estratégica. Enquanto o plano de São Paulo criou uma estrutura nova por meio de resolução do secretário, o de São Carlos passou a funcionar por meio de reuniões em que as decisões foram sendo tomadas e o plano foi ganhando organicidade dentro das estruturas já existentes.

A opção pela formalização foi identificada como problema por pelo menos um dos entrevistados que tiveram participação no plano de São Paulo. Além disso, a partir de Martins (2003) a formalização de uma nova estrutura não é isenta de ser capturada pela lógica antiga, colocando em risco a possibilidade de uma mudança na forma de trabalho.

Outros aspectos da intersetorialidade são intrinsecamente ligados à natureza humana e tornam difícil a quebra do paradigma do trabalho organizado setorialmente.

A articulação de ações governamentais reclama de forma imprescindível a **liderança mobilizadora** do **executivo central**. Dentre as conclusões mais importantes, podemos citar a liderança mobilizadora como um dos fatores mais relevantes para o sucesso de um programa de articulação horizontal. No caso de São Carlos, a forte liderança do prefeito convenceu toda a equipe a participar da empreitada, o que, segundo os entrevistados, foi fator determinante para o sucesso da iniciativa. No caso de São Paulo onde o programa foi coordenado por gestores, mesmo que com o apoio político do governador e das principais secretarias sistêmicas, o insucesso do plano foi atribuído, em grande parte, à falta dessa liderança motivadora. Tais resultados convergem com as análises de Martins (2003), para quem os principais obstáculos estão relacionados à falta de liderança e de motivação dos envolvidos na base.

Processos integrados dependem em grande parte da **qualificação** dos **recursos humanos** envolvidos. No caso de São Carlos, o fato de os quadros da administração pública municipal contarem com pessoas qualificadas oriundas do meio universitário local (inclusive o próprio prefeito) foi um fator importante para o desenvolvimento do plano.

Os casos também apontam o menor **envolvimento** e as **resistências** do **servidor concursado** e com **estabilidade**. Fazendo um paralelo com a gramática do corporativismo de Nunes (1997), pudemos observar que o servidor público concursado tende a estar entre os que, quando não oferecem resistência, também não se esforçam para aprender uma nova forma de trabalhar. Apenas estratégias muito efetivas de mobilização é que são capazes de conquistar essas pessoas e trazê-las para dentro do processo. Dentre as ações de maior sucesso para motivar estes atores, foi importante a divulgação de que os índices de violência de São Carlos haviam melhorado sensivelmente.

Os funcionários mais antigos costumam apresentar maior resistência às demandas intersetoriais. Sua postura, já bastante consolidada, faz com que sejam grandes os entraves ao desenvolvimento dessas estratégias. Em alguns casos, foi necessário remanejar servidores mais antigos para outras áreas para que os trabalhos pudessem prosseguir e atingir seus objetivos.

O **medo** que secretários têm **de perder poder** é outro aspecto evidenciado pela análise dos casos. As entrevistas indicaram que esse temor é um dos fatores preponderantes de resistência à intersetorialidade. Motta e Bresser Pereira (1980) nos ajudam a entender isso quando dizem que “Em muitas empresas que decidem descentralizar-se, os administradores funcionais já existem, sendo muitas vezes diretores da empresa. Quando se criam unidades autônomas ou divisões, ocorre uma natural resistência em se conceder o mesmo “status” aos administradores dessas divisões.” Isto significaria uma “divisão de poder” e ainda uma proposta de solução quando sugerem que “O *status* dos administradores divisionais deve ser o mesmo dos administradores funcionais”, caso contrário a organização poderá ser funcional, mas sua operação não será descentralizada.

Também despontaram o **tradicionalismo** e o **conservadorismo** da **polícia**. A polícia militar, talvez por sua estrutura, mas também por estar acostumada a atuar de forma setorial, tendo a seu cargo todas as questões relacionadas à segurança e com poucos interessados em se envolver com isso, nos dois casos avaliados, apresentou maior resistência à mudança. Isso foi particularmente

percebido no caso da criação da Guarda Municipal pela prefeitura de São Carlos cujas atribuições tinham muitas áreas de coincidência com o que a Polícia Militar entendia como sendo seu papel, resistindo àquela nova corporação policial.

O **patrimonialismo** e o **corporativismo** são traços da cultura política brasileira que interferem negativamente no estabelecimento de estratégias intersetoriais. Esta prática da cultura política brasileira possibilita que prevaleçam os interesses de setores da sociedade na definição das políticas públicas. O corporativismo, como forma usual de mediação junto às estruturas de poder, também é força restritiva à ação intersetorial.

Outras questões surgiram a partir da nossa análise e buscaremos sistematizar a seguir.

A integração tem uma **característica multidirecional** que deve ser observada para que dela se possa auferir os melhores resultados. Envolve outras formas de integração além da intragovernamental, abrangendo o envolvimento das organizações da sociedade civil, do legislativo e do judiciário além dos governos estadual e federal; tais parcerias foram fundamentais para o desenvolvimento do plano de São Carlos e para a sua perenização. Enquanto o programa de São Paulo reuniu em seu conselho os notáveis e, posteriormente, os secretários, o programa de São Carlos trabalhou com um arco muito mais amplo de participantes (judiciário, polícias e conselho de segurança além do próprio executivo). Essa estratégia pode ter feito a diferença no que diz respeito ao envolvimento de partes motivadas que, por isso, não boicotaram o trabalho.

A maior **flexibilização** do **orçamento** para compreender a lógica intersetorial é mais que uma necessidade, é uma grande oportunidade. Servindo a estratégias cujo objetivo é enfrentar problemas complexos, o orçamento público tem grande potencial de deixar de ser uma “peça de ficção” como dito por alguns dos entrevistados para se tornar um instrumento de gestão importante para o gerenciamento da intersetorialidade sendo capaz, inclusive, de promover a transparência.

As **ações de grande visibilidade** têm papel importante na mobilização de atores que não estiveram envolvidos desde o começo do processo. As ações mais positivas em termos da produção de resultados articulados com outras áreas, no caso de São Carlos, segundo os entrevistados são:

- a) a melhoria de alguns espaços urbanos (praças, ruas etc.), por sua importância como ação catalisadora para trazer as pessoas para as ruas e iniciar um círculo virtuoso em que quanto mais gente tinha coragem de sair às ruas, mais as pessoas sentiam-se seguras para fazer o mesmo, gerando uma espécie de “policiamento social”;
- b) a criação da Guarda Municipal, dos fiscais de trânsito e a realização de obras contra enchentes que liberaram as polícias para atuar contra o crime.

O período de **tempo** mais dilatado e a maior necessidade de **recursos** para o envolvimento dos diversos atores parecem, à primeira vista, oferecer obstáculos ao trabalho intersetorial. Na verdade, após o início dos trabalhos, o tempo e os recursos gastos na mobilização dos atores é recuperado com vantagem pela dimensão dos resultados alcançados.

A necessidade de mais recursos não pode ser considerada como um obstáculo para a intersetorialidade. A concepção intersetorial contribuiu para que maior quantidade de ações fossem empreendidas e mais recursos estivessem disponíveis para o trabalho. Dessa forma, se mais recursos foram investidos, isso pode ser devido mais a uma questão de como os investimentos passaram a ser entendidos de forma agregada do que a uma canalização de recursos de outras áreas para aquelas foco do programa, isso sim, potencial causador de desconforto nos demais órgãos.

O **discurso e prática** intersetorial, em alguns momentos, mostram certo descompasso. Uma vez que se entendem os potenciais benefícios em se trabalhar de forma integrada, é difícil não se envolver. Contudo, há a necessidade de se trabalhar algumas questões de costume ainda reflexo da forma setorial de trabalho. Nos casos pesquisados, o discurso da integração está muito claro e presente desde a cúpula até os técnicos. Porém, é freqüente perceber que o dia-a-dia ainda está bastante impregnado pela forma de atuação setorial. Então, ao mesmo tempo em que se fala da integração, se compreende a sua importância nas questões maiores do programa, quando falam do cotidiano do seu trabalho, é comum ouvir coisas como: “a Polícia Militar é quem deve combater o crime”, o que denota uma percepção segmentada da responsabilidade pela questão que está no fulcro do trabalho intersetorial; ou “...mas isso não é comigo”, o que mostra falta de compromisso com o programa como um todo; ou “Eu não estou interessado se não tem dinheiro para comprar viatura”, o que mostra uma eventual fricção entre o seu trabalho e o da Secretaria

de Finanças ou ainda um descontentamento com os recursos que detém dentro do programa mais abrangente.

Finalmente, o trabalho integrado é mais bem entendido e tem mais aderência de pessoas e organizações com características específicas, como vimos acima. Não imaginamos que essa forma de organização do trabalho deva ser aplicada em qualquer situação, pois há indivíduos, organizações e culturas que têm auferido bons resultados do trabalho setorial: trabalhadores de linha de produção industrial em série ou agricultores, profissionais que trabalham melhor com metas específicas e que têm dificuldade de trabalhar em equipe, artistas, operações que envolvem sigilo de informação etc. Nesses casos, pode ser melhor que as pessoas trabalhem de forma isolada e produzam assim todo o resultado, entregando o produto pronto. Contudo, acreditamos que haja características pessoais que podem estar relacionadas com a maior ou menor resistência para que as mudanças propostas pela intersetorialidade sejam aceitas.

Assim, acreditamos que o fator humano deva ser objeto de atenção especial para que o paradigma da setorialidade seja superado em benefício da solução das dificuldades da administração pública no enfrentamento dos problemas sociais graves que ainda permanecem sem solução.

Este trabalho é importante na medida em que pode tratar de analisar os fatores capazes de mudar a realidade em que cada política é tratada isoladamente, sem considerar as necessidades dos cidadãos. As questões complexas dependem da inter-relação das políticas e não de soluções fragmentadas. Como nos modernos preceitos de administração, o foco deve estar no cidadão e em suas necessidades, e não nos produtos ou serviços oferecidos setorialmente.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.
- ABRUCIO, Fernando L.; FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. (Pesquisas, no 12).
- ABRUCIO, Fernando L.; SOARES, Marcia M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n° 24, 2001.
- ADUAN, Wanda E. *ONG – Identidade em mutação*. São Paulo: Cenpec, 1999.
- AKERMAN, Marco. *Território, governança e articulação de agendas*. [200?]
- AKERMAN, Marco; BÓGUS, Cláudia M.; MENDES, Rosilda. *Agendas urbanas intersetoriais em quatro cidades de São Paulo*. Saúde e Sociedade, 2004
- BEHN, Robert D. *O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática*. Revista do serviço público, São Paulo, ano 49, n. 10: 5-44, Out./Dez. 1998.
- BOGASON, Peter. *Changes in the Scandinavian model*. From bureaucratic command to interorganizational negotiation. Oxford: Blackwell publishers, 1998
- BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. *Contrato de gestão (2002 – 2006) com a Organização Social Centro de Gestão e Estudos Estratégicos*. Disponível em: <<http://pgpe.planejamento.gov.br/Cg.htm>>. Acesso em 17 nov. 2002.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C.; CUNILL GRAU, Nuria (Org.). *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- BROUSSINE, Michael; MILLER, Chris. *Leadership, ethical dilemmas and 'good' authority in public service partnership working*. Oxford: Blackwell publishing, 2005
- CAIDEN, Gerald E. *Administrative reform comes of age*. Berlim: de Gruyter, 1991.
- CAMPOS, Anna M. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* RAP, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2: 30-50, Fev./Abr. 1990.
- CARVALHO, José M., *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTELLS, Manuel, *Hacia el estado red? Globalización económica e intuiciones políticas en la era de la información*. Texto apresentado no Seminário “Sociedade e Reforma do Estado”, organizado pelo MARE, em São Paulo, 26/28 de março de 1998.
- CASTRO, Maria H. G. *Os desafios de uma política de desenvolvimento social para o estado de SP*. São Paulo: 2003. Mimeografado.
- CHRISTENSEN, Tom. *Regulatory Reforms and Agencification*. Budapest: ECPR Conference, 2005.
- CKAGNAZAROFF, Ivan B.; MELO, Joyce S. C. *Implementação de programa intersetorial de políticas públicas – o caso BH Cidadania*. [200?]
- CKAGNAZAROFF, Ivan B.; MOTA, Normaston R. *Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais*. Belo Horizonte: E & G Economia e Gestão, 2003
- CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- COELHO, Simone C. T. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: Senac, 2000.

- COUTURE, Chantal; HOPKINS, Mark; MOORE, Elizabeth. *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*. Brasília: ENAP - Caderno ENAP n° 24, 2003
- CROZIER, Michael. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago, 1964.
- CUNILL GRAU, Nuria. *La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*. 2005. Mimeografado.
- CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD, 1998.
- CUNILL GRAU, Nuria. *Responsabilización por el control social*. In: CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.
- DI PIETRO, Maria S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- DINIZ, Eli. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos Anos 90*. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.
- DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.
- ECHEBARRIA, Koldo A. *Capital social, cultura organizativa y transversalidad em la gestion pública*. Buenos Aires: VI Congreso Internacional del CLAD, 2001.
- FARAH, Marta F. S. *Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil*. Revista de Administração Pública, São Paulo, 31(4), 126-156, 1997.
- FUNDAÇÃO SEADE. *São Paulo outrora e agora: informações sobre a população da capital paulista, do século XIX ao XXI*. São Paulo, 2004.
- GALVÃO, Maria C. C. P. (coord.). *Novas formas de gestão dos serviços públicos: a relação público privada*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

- GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. *Responsabilización por los controles clásicos*. In: CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University, 1968.
- INOJOSA, Rose M. *Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional*. Rio de Janeiro: RAP, 1998.
- INOJOSA, Rose M. *Redes de compromisso social*. Rio de Janeiro: RAP, FGV 33 (5), set. /out. 1999.
- INOJOSA, Rose M.; JUNQUEIRA, Luciano A. P.; KOMATSU, Suely. *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública no Brasil: a experiência de Fortaleza*. Caracas: XI Concurso de ensayos del CLAD, 1997.
- JENKINS, Kate. *A reforma do serviço público no Reino Unido*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. *A gestão intersectorial das políticas públicas sociais e o terceiro setor*. Saúde e Sociedade, 2004
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. *Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal*. Rio de Janeiro: RAP, 1998.
- KEINERT, Tânia M. M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: FAPESP, 2000.
- LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Aníbal (org.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap: Casa Civil, 2005.
- LOWNDES, Vivien; SKELCHER, Chris. *The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance*. Oxford: Blackwell publishers, 1998
- MARTINS, Carlos E.; PALMA E SILVA, Luiz A.; STANISCI, Silvia A. *Intersetorialidade: um desafio para a política de assistência social*. São Paulo: Secretaria de Estado de Assistência Social e Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Fundap, 2000.
- MARTINS, Carlos E.; PALMA E SILVA, Luiz A.; STANISCI, Silvia A. *Mínimos Sociais: questões, conceitos e opções estratégicas*. São Paulo: Secretaria de Estado de Assistência Social e Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Fundap, 1999.

- MARTINS, Humberto F. *Fragmentação e intersetorialidade: Em busca de uma agenda da integração*. São Paulo: Egap Fundap, 2003.
- MARTINS, Humberto F. *Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?* São Paulo: 2002. Mimeografado.
- MATSUDA, Yasuhiko. *Políticas públicas para o melhor funcionamento do setor público*. 2002.
- MODESTO, Paulo E. G. *Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais*. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (org.) *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*.
- NOBRE, Letícia C. C. *Trabalho de crianças e adolescentes: os desafios da intersetorialidade e o papel do Sistema Único de Saúde*. Ciência e Saúde Coletiva, 2003
- NUNES, Edson (1997). *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.
- O ESTADO DE S. PAULO. *Caderno Especial*. São Paulo: OESP, 10 de dezembro de 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. São Paulo: Luz Nova, nº 44, 1998.
- OECD, *Modernizing Government: the way forward*. OECD, 2005.
- OECD, *Public sector Modernization: changing organizational structures*. OECD Observer – Policy brief, September 2004.
- PETERS, B. Guy. *Managing horizontal government: the politics of co-ordination*. Oxford: Blackwell publishers, 1998
- POCHMANN, Marcio. *Sistema único de inclusão social*. São Paulo: Cienc. Cult, jan. /mar. 2003.
- POLLITT, Christopher. *Joined-up Government: A Survey*. Oxford: Political Studies Association, 2003.
- POLLITT, Christopher. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. *Histórias de um Brasil que funciona*. São Paulo: FGV, 2005.

SANO, Hironobu. *Nova gestão pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. 2003, 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

TENÓRIO, Fernando G.; RIBEIRO, Gylcilene S. *A sociedade é protagonista na relação com o Estado?* Rio de Janeiro: FGV, 2000 (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 15)

VIANA, Ana L. D. *Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas*. Rio de Janeiro: RAP, 1998.

VILHENA, Renata [et al.] (org), *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WESTPHAL, Márcia F.; ZIGLIO, Erio. *Políticas públicas e desenvolvimento: a intersectorialidade*. [199?].

APÊNDICE A - Classificação das variáveis integradoras

GRUPO	VARIÁVEL	PROPENSÃO À INTEGRAÇÃO	PROPENSÃO À FRAGMENTAÇÃO
LIDERANÇA EXECUTIVA	Gestão do poder	O executivo principal exerce forte liderança e governa (administra o conflito) buscando o consenso (é um integrador)	O executivo principal não exerce forte liderança ou divide para governar, mediante incentivo à competição interna
	Visão	O executivo principal manifesta sua visão, e esta aparece de forma central no seu discurso político	O discurso político do executivo principal não revela claramente uma visão mobilizadora
ESTRATÉGIA	Plano	Há um projeto de governo expresso claramente sob a forma de um plano	As diretrizes e os objetivos centrais de governo não estão claros nem integrados sob a forma de um plano
	Sistema de planejamento	Há um sistema de planejamento que estabelece objetivos, meios de alcance e mecanismos de monitoramento e avaliação	Os objetivos são difusos, os meios não são assegurados, o monitoramento e a avaliação não são sistemáticos
AJUSTAMENTO MÚTUO		Há evidências de que predominam formas de coordenação negociada (coordenação negativa, barganha, solução de problemas e coordenação positiva)	Há evidências de que predominam formas de coordenação não-negociada (ajustamento paramétrico e ajustamento diferencial)
ESTRUTURA	Desenho organizacional	A macroestrutura está agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estão claras e sob a supervisão do executivo principal	Há uma pulverização da macroestrutura, com perda de supervisão e sobreposições e paralelismos não-claros
	Coordenação	Os mecanismos de coordenação conseguem promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessária	Os mecanismos de coordenação não logram promover integração lateral ou vertical
PROCESSOS	Autonomia	Os processos pertinentes ao subsistema de política perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes	Os domínios institucionais são preponderantemente autônomos na execução de atividades
	Consenso operacional	Procedimento, produtos e habilidades estão razoavelmente especificados nos processos pertinentes ao subsistema de política	Há conflito e ambigüidade ou não há especificação satisfatória em relação a procedimentos, produtos e habilidades
	Integração vertical e horizontal	Poucos stakeholders, baixo conflito de autoridade dos domínios institucionais, resultados claros e formas de integração bem estabelecidos	Grande diversidade de stakeholders, limitações na autoridade dos domínios institucionais, demandas conflitantes e múltiplas e complexas formas de integração
PESSOAS	Valores	Uma ou poucas comunidades epistêmicas dotadas de meios de interlocução	Diversas comunidades epistêmicas sem meios de interlocução

Fonte: MARTINS, 2003

APÊNDICE B - Entrevistas realizadas entre outubro de 2006 e janeiro de 2007

Nome	Programa	Organização	No cargo
Alexandre Fuccille	São Carlos	Assessor - Gabinete do Prefeito	Sim
Ana Sofia	São Paulo	Assessora - Secretaria de Segurança Pública	Não
Antonio de Arimatéia	São Paulo	Técnico - Secretaria de Segurança Pública (InfoCrim)	Sim
Felipe Soutelo	São Paulo	Coordenador da Unidade de Gestão Estratégica da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica	Não
Leandro Wexell Severo	São Carlos	Diretor de coordenação política e institucional - Secretaria de Governo	Não
Luiz Fernades	São Carlos	Sub-comandante da Guarda Municipal	Sim
Lydia Hirao	São Paulo	Assessora da Unidade de Gestão Estratégica da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica	Não
Marco Vinicio Petrelluzzi	São Paulo	Secretário de Segurança Pública	Não
Maria Amélia	São Paulo	Coordenadora do Programa Parceiros do Futuro - Secretaria da Educação	Não
Miguel Kosma	São Paulo	Secretário Adjunto - Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos	Não
Paulo Gomide	São Paulo	Assessor - Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (GIC)	Sim
Rafael Martins	São Carlos	Pesquisador - Instituto Pólis	Sim
Ricardo Meirelles	São Carlos	Secretário Municipal de Transporte, Trânsito e Vias Públicas	Sim
Tulio Kahn	São Paulo	Gestor - Secretaria de Segurança Pública	Sim