

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOESPACIAL E REGIONAL – PPDSR

TEODORA TORRES

A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE
GESTÃO NO GOVERNO JACKSON LAGO, NO MARANHÃO: **uma análise a
partir da CIPP (2007-2009)**

SÃO LUÍS
2013

TEODORA TORRES

A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE
GESTÃO NO GOVERNO JACKSON LAGO, NO MARANHÃO: **uma análise a
partir da CIPP (2007-2009)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento Socioespacial
e Regional – PPDSR, da Universidade
Estadual do Maranhão, como requisito final
para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Zulene Muniz
Barbosa

SÃO LUÍS
2013

Torres, Teodora.

A intersetorialidade das políticas públicas como modelo de gestão no governo Jackson Lago no Maranhão: uma análise a partir / Teodora Torres.– São Luís, 2013.

143 f

Dissertação (Mestrado) – Curso de Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2013.

Orientador: Profa. Dra.Zulene Muniz Barbosa.

1.Estado políticas públicas. 2.Intersetorialidade. 3.Controle social. 4.Descentralização

CDU: 316.334.3

A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE
GESTÃO NO GOVERNO JACKSON LAGO, NO MARANHÃO: **uma análise a
partir da CIPP (2007-2009)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR, da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito final para obtenção do título de mestre.

Aprovada em: ____/ ____ /2013.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Zulene Muniz Barbosa (Orientadora)
Doutora em Ciências Políticas
Universidade Estadual do Maranhão

Profª. Drª. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira
Doutora em Economia Social e do Trabalho
Pós-Doutorado em Serviço Social
Universidade Federal do Maranhão

Profª. Drª Franci Gomes Cardoso
Doutora em Serviço Social: Políticas Sociais e Movimentos Sociais
Pós-Doutorado em Serviço Social e Saúde Coletiva
Universidade Estadual do Maranhão

À minha família:

Meu amor....

Minha segurança....

O meu “chão”!

AGRADECIMENTOS

Ao “Supremo”, pela parte que sou e pelo que desejo ser!

Impossível concluir esta etapa sem a lembrança das pessoas que se colocaram disponíveis e, carinhosamente, deram os “toques” essenciais neste trabalho e, principalmente, significaram “força” imprescindível para que eu juntasse *mente e corpo* até a sua finalização.

Então, no âmbito da minha vida pessoal, naquela dinâmica em que o processo da pesquisa deixa mais conturbado, agradeço especialmente:

à minha família, por entender a minha ausência nos encontros aconchegantes e, principalmente, por ser o significado mais precioso da minha vida;

à minha mãe, Maria das Neves, pelo amor e pela maneira forte de dizer que eu daria conta desse projeto de vida, e por me manter tanto tempo “filando” o seu feijãozinho, na medida em que a minha vida doméstica, nessa jornada, ficou de pernas para o ar;

à mana, Maria de Jesus, a maior incentivadora para a minha inserção na Academia, portanto, aquela que primeiro sinalizou a importância do Mestrado, não só pelas exigências das Instituições de ensino mas, pelas exigências da própria mente docente que pede a formação permanente;

Aos amigos e parentes, de longe e de perto, por entenderem a minha ausência nas “redes” sociais e nos encontros pessoais;

Na caminhada rumo à concretização deste projeto de vida – o Mestrado - agradeço às sinceras contribuições, apoio, incentivo, força:

Agradecimento especial à minha orientadora, Professora Zulene, com seu jeito leve de empreender rigor intelectual e ao mesmo tempo paciência frente à minha produção de iniciante nessa séria jornada de formação;

Meu agradecimento especial, de difícil dimensão, à querida “mestra”, amiga, Franci Gomes Cardoso, exemplo de vida, de conhecimento, de profissional, minha

interlocutora crítica e essencial no momento em que era preciso dar mais “vida” a este trabalho;

Agradeço especialmente à amiga Elizabeth Abrantes, pela contribuição no momento da concepção do Projeto e na conclusão do trabalho já formatado, uma atenção e disponibilidade ímpar! Sem esta contribuição nem teria chegado até aqui;

Aos amigos, professores e colaboradores do Mestrado, sem os quais não teria a alegria de refletir, criticar e brincar nesse universo intelectual;

A todos o/as amigos/as que me incentivaram, apoiaram e disponibilizaram material de seu arquivo pessoal, sua biblioteca: Eunice, Nilce, Lourdes, Franci, Jhonatan, Zaira, Socorro, Elisabeth; Ana Lúcia Nunes;

À querida Eunice, amiga, que claramente sempre viu em mim potencial para a jornada docente, uma sincera incentivadora para meu crescente na Academia, apontando-me o mestrado como um degrau necessário;

À querida Desni, sempre disponível, me ajudando nos detalhes durante o percurso e finalização do trabalho;

Aos entrevistados, pela disponibilidade, cujas contribuições foram fundamentais para o aprofundamento desta pesquisa;

À minha tia Ivane e prima Rosiani, por tratarem com carinho de detalhes importantes do trabalho (pesquisa de dados na internet; transcrição das fitas; busca das siglas, entre outros);

À banca de qualificação, formada pelas Professoras Franci Gomes Cardoso e Ilse Gomes Silva, pelas precisas contribuições, que sem dúvida possibilitaram o enriquecimento deste trabalho;

À Universidade Estadual do Maranhão, especialmente à Coordenação do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, pelo apoio em todos os momentos;

À FAPEMA, instituição que me concedeu o incentivo na forma de “Auxílio ao Programa de Apoio a Elaboração de Dissertação ou Tese”, me possibilitando as condições financeiras necessárias à realização da presente pesquisa.

“Não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática”.

Francisco de Oliveira

RESUMO

Estudo sobre a intersetorialidade das políticas públicas como modelo de gestão no governo Jackson Lago, no estado do Maranhão, a partir da análise da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas-CIPP, no período de 2007 a 2009. Desenvolve uma abordagem sobre o Estado capitalista no contexto neoliberal, indicando que o Brasil nos anos de 1990 estabeleceu ajustes econômicos e reformas institucionais para uma maior inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada, repercutindo em medidas de retração das políticas de proteção social. Discute sobre o percurso da proposta de gestão com base na intersetorialidade de políticas públicas, considerando os complexos desafios no enfrentamento das práticas conservadoras da organização pública no Maranhão, herança de um modelo de gestão hegemônico no Brasil, que tem impresso em suas origens a administração pública inspirada numa gestão vertical, na centralização das decisões, na hierarquia, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas burocráticas e rígidas. Evidencia as mediações político – institucionais do processo de construção e implantação de um novo modelo de gestão pretendido pelo governo Jackson Lago. Analisa o processo de criação da CIPP, instância do governo com o papel de integrar as ações intersetoriais diante de possibilidades e limites na formulação e execução de uma agenda comum. Conclui que a intersetorialidade das políticas públicas ocorreu somente de forma pontual, sobretudo pelos entraves inerentes aos antagonismos presentes na *Frente de Libertação do Maranhão* que elegeu Jackson Lago, no ano de 2006. Frente que se configurava por coalizão de forças políticas, cuja proposta de ruptura com o modelo de gestão conservador hegemônico, até então, não expressava os interesses das forças que exerciam hegemonia nessa Frente.

Palavras-chave: Estado. Políticas Públicas. Intersetorialidade. Controle Social. Descentralização

ABSTRACT

Study about the intersectoriality of public policies as a management model in Jackson Lago's government, on Maranhão: based on analysis of Intersectoral Council of Public Policies – CIPP (*Portuguese abbreviation*), in the period of 2007 to 2009. It develops an approach to the capitalist State in the neoliberal context, indicating that Brazil, in the 1990s, established economic adjustments and institutional reforms for a substantial integration of the country in the circle of competitive global economy, reflecting measures retraction of social protection policies; discusses the route of the proposed management based on intersectoriality of public policies, considering the complex challenges of confronting the conservative practices of public organization in Maranhão, inheritance of a hegemonic model of management in Brazil, which has printed on its origins a public administration inspired by a vertical management, a centralization of decisions, hierarchy, a pyramidal structure of power and in the bureaucratic and rigid routines; evidences of political-institutional mediation of the construction and implementation process of this management model intended by Jackson Lago's government. It analyzes the process of creating the CIPP, the governmental sector with the role of integrating intersectoral actions according to possibilities and restrictions in the formulation and implementation of a common schedule. It concludes that the intersectoriality of public policies, in fact, was not consolidated, especially because of the barriers created by an antagonic policy present in the "Frente de Libertação do Maranhão", that elected Jackson Lago, in 2006. *Front* which was configured by coalition of political forces, whose proposal was to break with the hegemonic conservative and management model that, until then, did not express the interests of the hegemonic forces exerted on the *Front*.

Key-words: State; Public Policy; Intersectoriality; Social Control; Decentralization.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Grupos Temáticos e Objetivos Estratégicos.....	91
Tabela 2	- Síntese das Prioridades Apresentadas pelas Secretarias - Agenda Comum da CIPP – 2007.....	92

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FOTO 1	- Assinatura do Pacto Pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres	70
FOTO 2	- Encontro dos Sem Terrinha com o ex -Governador Jackson Lago - São Luis 27/08/2008	74
FOTO 3	- Encontro dos Sem Terrinha com o ex -Governador Jackson Lago - São Luis 27/08/2008	75
FOTO 4	- Ex- Governador Jackson Lago em audiência com as Mulheres no Dia Internacional da Mulher- São Luís - MA/ 2007	76
FOTO 5	- Equipe Intersetorial do Governo do Maranhão presente em Brasília-DF, discutindo o Projeto de Cooperação com a Venezuela-Brasília/DF -2008.	95

LISTA DE SIGLAS

AEG	- Assessoria Especial do Governador
ALCOA/ALUMAR	- Consórcio de Alumínio do Maranhão
AGED	- Agencia Estadual de Defesa da Agropecuária do Maranhão
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil
CAEMA	- Companhia de Água e Esgotos do Maranhão,
CDI	- Companhia de Desenvolvimento Industrial do Maranhão
CEF	- Caixa Econômica Federal
CEFAS	- Centro de Formação e Assistência à Saúde
CEMAR	- Centrais Elétricas do Maranhão
CIPP	- Câmara Intersetorial de Políticas Públicas
CIPS	- Conselho de Políticas de Inclusão Social
CODEA	- Companhia de Desenvolvimento Agroindustrial e Abastecimento
COETRAE	- Comissão de Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão
COMEIA	- Comissão Estadual de Erradicação do Analfabetismo
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos
EMA	- Engenharia de Meio Ambiente

EMATER	- Empresa Maranhense de Assistência Técnica e Extensão
EMBRAPA	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAMEM	- Federação dos Municípios do Estado do Maranhão
FAPEMA	- Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento
FDDCT	- Fórum de Defesa dos Direitos da Cidadania da Região do Turi
FETAEMA	- Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão
FUMACOP	- Fundo Maranhense de Combate a Pobreza
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FUNAC	- Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão
GT's	- Grupos de Trabalho
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IMESC	- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEM	- Instituto de Previdência do Estado do Maranhão
LGBT	- Instituto de Previdência do Estado do Maranhão
MARATUR	- Empresa Maranhense de Turismo
MDA	- Ministério de Desenvolvimento Agrário
MP	- Ministério de Desenvolvimento Agrário
MST	- Movimento Sem Terra
ONGs	- Organizações Não Governamentais
PCdoB	- Partido Comunista do Brasil

PAD	- Programa Água Doce
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
PPS	- Partido Popular Socialista
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PSDB	- Partido da Social Democracia do Brasil
PSH	- Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PT	- Partido dos Trabalhadores
PUC	- Pontifícia Universidade Católica
SEAPS	- Secretaria de Estado da Administração e Previdência
SECID	- Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano
SECMA	- Secretaria de Estado de Cultura
SECOM	- Secretaria de Estado de Comunicação
SECTEC	- Secretaria de Estado de Comunicação
SEDAGRO	- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
SEDES	- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDH	- Secretaria de Direitos Humanos
SEDUC	- Secretaria Estadual da Educação
SEIR	- Secretaria de Estado de Igualdade Racial
SEJUV	- Secretaria de Estado da Juventude
SEMA	- Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEME	- Secretaria de Minas e Energia
SEMU	- Secretaria de Estado da Mulher

SEPLAN	- Secretaria de Estado do Planejamento
SES	- Secretaria de Estado da Saúde
SESEC	- Secretaria de Estado de Segurança e Cidadania
SESP	- Secretaria de Estado da Segurança Pública
SESPJUV	- Secretaria de Estado de Esporte e Juventude
SETRES	- Secretaria de Estado de Trabalho e Economia Solidária
SETUR	- Secretaria Municipal de Turismo
SIEPE	- Sistema Estadual Integrado de Educação Pública no Estado
SIGOV	- Sistema de Informação e Gestão para Governabilidade
SINFRA	- Secretaria de Estado de Infraestrutura
SISMO	- Sistema de Monitoramento
TELMA	- Telecomunicações do Maranhão
TJ	- Tribunal de Justiça
UEMA	- Universidade Estadual do Maranhão
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas Para a Infância
UTI	- Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1.	POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSETORIALIDADE: novos marcos regulatórios da Constituição de 1988.....	28
1.1.	Políticas públicas e intersectorialidade no Estado capitalista sob o neoliberalismo.....	28
1.2.	Descentralização e intersectorialidade: novos paradigmas no modelo de gestão pública.....	36
1.3.	A Gestão participativa e o controle social.....	42
2.	A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE GESTÃO NO GOVERNO JACKSON LAGO.....	50
2.1.	Expressões do modelo de desenvolvimento no Maranhão: atraso e modernidade.....	50
2.2.	O modelo de gestão pública: dilemas e desafios na gestão do governador Jackson Lago.....	57
3.	A CONSTRUÇÃO DA CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CIPP.....	79
3.1.	A Configuração da Câmara Intersectorial de Políticas Públicas.....	79
3.2.	A formulação de uma Agenda Comum : compromissos da CIPP.....	89

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

APÊNDICES

ANEXOS

INTRODUÇÃO

A implantação de novos modelos ou paradigmas para a administração pública tem sido formulada historicamente sob o argumento da busca de modernização e de mais desenvolvimento para o país. Desde a década de 1930, diversos governos (ditatoriais ou democráticos) têm lançado mão de mecanismos de reformas que afetam ou alteram as configurações das políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal.

Embasado nos estudos de Junqueira (1997), Dagnino (2004), Inojosa (2001), Tumelero (2011), Sposati (2006), Bronzo e Veiga (2007), Motta (2004), o presente estudo examina a especificidade do modelo de gestão pública no governo Jackson Lago, entre 2007 a 2009, cujo discurso apregoava a implantação da intersetorialidade das políticas públicas no âmbito da estrutura político-governamental. O conceito de intersetorialidade, aqui adotado, respalda-se no pensamento de Junqueira (1997, p.24) que a entende como um processo de atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos de forma sinérgica e integrada, o que implica, segundo o autor, considerar o envolvimento, a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados, tendo em vista o desenvolvimento social.

De acordo com o discurso dos propositores da estratégia de gestão intersetorial das políticas públicas no Maranhão, o objetivo era promover mudanças na configuração do modelo de gestão pública em contraposição aos modelos anteriores. Segundo Barbosa (2006), em que pese os diferentes contextos os sucessivos governos estaduais (sob a influência direta ou indireta de José Sarney), movimentaram um forte esquema institucional e político como essencial para ruptura com o “atraso” e o ingresso definitivo do Maranhão na chamada modernidade capitalista. De acordo com a autora, José Sarney, a partir de 1965, ao assumir o governo do estado agiu em consonância com os moldes definidos pelo Governo Federal, o qual exigia mudanças internas estruturais - novas características administrativas rumo à modernização do aparelho estatal. A ideia do “moderno” era identificada com a implantação de um aparelho burocrático e com a capacidade de integrar o Maranhão às necessidades do grande capital (GONÇALVES, 2000).

A proposta modernizante envolveu a reestruturação do aparato burocrático, impulsionando um modelo de gestão pública pautado numa infra-estrutura econômica e marcada pela centralização das decisões (tanto no nível da burocracia estatal quanto no

planejamento das ações estatais) na perspectiva do desenvolvimento e da modernização com respaldo técnico. Assim consolidava-se o “Maranhão Novo” de José Sarney.

Como menciona Silva (2001, p.160), a “oligarquia Sarney” ao se identificar com a competência e os princípios da burocratização, apresentou os seus sucessivos governos voltados fundamentalmente para a administração, de tal forma que, além de viabilizar as condições do capital, ainda mascarou o seu projeto político de dominação. O eixo estruturante do modelo de desenvolvimento era a expansão do capitalismo no estado, pautado na adoção de um padrão de subordinação aos interesses do grande capital nacional e estrangeiro. Obedecendo a uma linha de continuidade esse modelo se desenvolveu sob a influência direta ou indireta de José Sarney.

Nos anos 1990, consolida - se a ideia da modernização neoliberal caracterizada como o “Novo Tempo”. Essa política seguiu o padrão da reforma administrativa de acordo com as orientações de Fernando Henrique Cardoso, portanto, conforme os ditames neoliberais. Foram estabelecidas as bases do ajuste econômico na pauta das reformas institucionais para uma maior inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada. Esses ajustes repercutiram em medidas de retração das políticas de proteção social, que num efeito dominó, desencadearam, entre outros, o crescimento do desemprego, da pobreza, o enfraquecimento dos movimentos sociais. E, principalmente, os avanços e conquistas sociais alcançadas pelas classes trabalhadoras, nos anos de 1980, foram ignorados.

Esses processos exigiram uma nova reconfiguração do modelo de gestão pública. A literatura aponta que o modelo hierárquico já não dá conta da complexidade da realidade social; que o planejamento racional fundamentado na neutralidade técnica e pela ilusão tecnocrática não mais se sustenta. Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 passa a ser o suporte legal para nortear as intervenções públicas, contribuindo para o desmanche do Estado autoritário e centralizador, influenciando para a construção de um novo modelo de gestão. Esse modelo recebeu diferentes críticas respaldadas no argumento de que as conquistas constitucionais haviam contribuído para o desmanche do Estado autoritário e centralizador, influenciando assim, a construção de um novo modelo de gestão, pautado na descentralização e democratização com foco na garantia dos direitos. A proposta de intersectorialidade alimentada por setores (não decisórios do governo Jackson de Lago a partir da CIPP) será tratada aqui a partir dessa perspectiva.

O caráter descentralizador da administração, na perspectiva de Jovchelovich (1998) envolve dois aspectos: 1. Intragovernamental e relacionada à democratização do país. O autor

destaca o deslocamento de poder do governo federal para as esferas subnacionais (estadualização ou municipalização) ou de uma esfera subnacional (estado) para outra (município); 2. Relaciona a descentralização com a democratização do país, com o deslocamento de poder do Estado para a sociedade, envolvendo a participação dos cidadãos. O novo modelo busca assegurar que as políticas e programas tenham efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e a sociedade civil, para que respondam adequadamente aos problemas, incorporando novas demandas e estratégias de gestão.

Dar conta de diferentes demandas sociais exige a atuação, no mínimo, convergente de diferentes setores das políticas públicas e compreensão dos problemas vivenciados pela população como sendo de natureza multidimensional. Assim, um indivíduo ao buscar os serviços de saúde não deve ser atendido levando em consideração somente o aspecto da doença, mas, as condições de moradia, desemprego, educação, entre outros. Pois, em geral, os serviços públicos são executados de forma fragmentada, além de reforçar o difícil acesso do usuário a esses serviços pela excessiva burocratização.

O modelo de gestão pública tendo por base a intersectorialidade das políticas públicas se delineou no governo de Jackson Lago, no ano de 2006, no bojo da chamada “Frente de Libertação do Maranhão”. Embora internamente esta Frente divergisse sobre a construção de um Maranhão “liberto”, foi criada a Comissão Intersetorial de Políticas Públicas – CIPP, pela necessidade de eleger prioridades fundamentadas na interface das políticas de Governo e das Secretarias de Estado, como um instrumento para a integralização das ações de diferentes órgãos governamentais, constituindo-se como uma estratégia para a execução desse novo modelo de gestão no Maranhão.

A grande questão era identificar também, na medida em que mais sujeitos se envolviam no processo de construção da CIPP, se estes tinham a compreensão do lugar dessa instância no governo e, em que medida esta poderia se constituir a interface com uma política voltada para um novo modelo de gestão pública tendo como base a intersectorialidade das políticas públicas.

Uma nova visão sobre a administração pública, de acordo com os entrevistados¹, foi desafiador para alguns componentes do quadro dirigente do Estado (aqueles que, concretamente, tinham uma história de militância política de esquerda), porque significava desconstruir a cultura política tradicional de gerir a coisa pública, apontando para novas relações institucionais e intersetoriais. Nessa perspectiva, a criação da CIPP pode ser vista como um esforço do governo de integrar as políticas a partir de uma agenda comum. Por outro lado, fica claro que apesar dessa iniciativa, as questões no seu interior eram complexas. A literatura sobre a temática aponta também esta complexidade, indicando que permeiam o aparelho de Estado, a disputa política; competição entre sujeitos políticos e entre as diferentes áreas; corporação política. Ou seja, a intersetorialidade, para os autores, mexe com as estruturas de poder, que tem relação com as “heranças” das práticas no interior do aparato governamental, mais especificamente com o “loteamento político-partidário e de grupos de interesse. Todas as estruturas, em todos os níveis de governo e a cada governo, a cada nova gestão, são novamente loteadas para os partidos e para os grupos de apoio (...). Todos os setores, como Educação, Obras, Saúde etc., são campos de interesse de fornecedores de produtores, de corporações e de grupos político-partidários” (INOJOSA, 2001, p.104).

Notadamente, o discurso do governo disseminou a concepção que não tem como base só o “crescer” para ser grande, mas o “desenvolver” para chegar “lá”. A diferença do governo em questão em relação às gestões governamentais anteriores, segundo o discurso governamental, estava no que o governo considerou como o estabelecimento de um novo marco regulatório para o planejamento do desenvolvimento do Maranhão, uma vez que o balanço feito pelo IBGE dos anos 1990 colocava o Maranhão como um dos três estados brasileiros com menor desenvolvimento social, por apresentar um dos piores desempenhos nos indicadores sociais ao longo da década, superado apenas por Alagoas, o primeiro, e Piauí, o segundo (STEIN, 2008, p.21).

Superar essa realidade fazia parte do Plano Intersetorial de Governo que se propunha alterar a realidade de subdesenvolvimento e concentração de riqueza, para outra, que apontasse para novas relações institucionais e intersetoriais². A CIPP teria o papel de legitimar as decisões a partir de demandas priorizadas em diferentes espaços de participação da

¹ Essa pesquisa se baseou, especialmente, nas fontes orais por meio de entrevistas feitas com sujeitos políticos e sociais envolvidos no governo de Jackson Lago e, diretamente ou indiretamente, envolvidos no processo de construção da CIPP.

²Cf. Síntese das Prioridades apresentadas pelas Secretarias - Agenda Comum -2007

sociedade civil. Não se tratava de um centro decisório das políticas regionais, uma vez que as políticas setoriais já estavam consolidadas no Plano Plurianual (PPA) de cada Secretaria de Governo. Entretanto a nova proposta de gestão propugnava uma visão positiva do modelo que o governo tentava implementar.

As dificuldades seriam, em parte, decorrentes da forma como historicamente a administração pública se organizou (estruturas verticais e setorialmente demarcadas ao longo de linhas de competências profissionais que se cristalizaram, inclusive em corporações de especialistas) e, em parte, de determinantes políticos institucionais que conformam os marcos regulatórios e a alocação de recursos organizacionais, destacando-se aí a definição de competências e funções; a vinculação hierárquica entre os setores; a distribuição de recursos humanos, financeiros e físicos para executar as funções (BRONZO; VEIGA, 2007, p. 06).

A CIPP, entretanto, representou uma experiência em processo de implementação, e sua interrupção ocorreu no momento em que o governo discutia a sua institucionalização. O foco do nosso estudo é, portanto, resgatar as mediações político – institucional do processo de construção e implantação desse modelo de gestão pretendido pelo governo eleito no período de 2007- 2009, a partir da CIPP.

Na reconstrução do objeto investigado utilizei o método materialismo histórico – dialético, portanto, tomando como ponto de partida a realidade concreta e reproduzindo o seu movimento no plano do pensamento.

Com base nessa fundamentação, busquei fazer uma abordagem da realidade maranhense, compreendendo-a numa dimensão de totalidade, relacionando-a historicamente com a realidade brasileira e mundial. O estudo demarca períodos que vão da década de 1960 aos anos de 2007-2009, analisando especialmente as conjunturas políticas concernentes aos modelos de gestão, entre o modelo de gestão prevalente na oligarquia Sarney, pautado na interpretação da autoridade pública sobre as necessidades dos cidadãos e dominado por técnicos especialistas que definem os problemas que devem ser enfrentados; e o modelo de gestão flexível, adaptativo por conceber a participação, articulação e concentração de diferentes sujeitos sociais e políticos para assegurar que políticas e programas respondam de forma integrada os problemas colocados; no caso, marcados pela tentativa de construção e implementação de um novo modelo de gestão pública no estado Maranhão, no governo de Jackson Lago.

Nesse sentido, visando maior consistência ao estudo, a pesquisa enveredou pela abordagem qualitativa e quantitativa na análise do objeto, utilizando fontes primárias e secundárias, trabalhando com “o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO In MINAYO, 2002, p. 22).

A partir desta compreensão, a investigação teve como procedimento metodológico inicial as fontes secundárias: pesquisa bibliográfica, desenvolvida através de fichamento, leituras de livros, textos, artigos de periódicos para levantamento teórico das categorias de análise do objeto, como: Estado, Intersetorialidade, Políticas Públicas, Controle Social; Descentralização; documentos oficiais relativos ao objeto de pesquisa, os quais foram fornecidos por diferentes colaboradores, a partir de seus acervos pessoais, como: relatórios de reuniões da CIPP; Agenda Comum da CIPP; Minuta do Decreto de criação da CIPP; Orientações Estratégicas do Governo de 2007 a 2009; publicações sobre o governo Jackson Lago a partir do IMESC, registros de fotos. Além disso, busquei dados disponibilizados em jornais e meios eletrônicos.

Realizei visitas em Instituições, a fim de conhecer experiências sobre a Intersetorialidade, por meio de pesquisa nas bibliotecas do Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos - DIEESE/SP e Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP-SP.

Para enriquecer o processo da pesquisa, essencial foi a utilização das fontes primárias, enveredando pela abordagem empírica, entre Fevereiro a Outubro de 2012, momento em que busquei uma aproximação junto aos sujeitos diretamente envolvidos na gestão do ex-Governador, Jackson Lago. No percurso, por ocasião da inauguração do Instituto Jackson Lago, no dia 04 de abril de 2012, mantive contato com vários dos ex-Secretários que se encontravam presentes, momento em que os abordei sobre esta pesquisa, cuja receptividade foi a contento. Nesta ocasião centrei atenção nos ex Secretários e assessores que participaram da CIPP como membros do Colegiado, membros da Secretaria Executiva da CIPP, e ex Secretários de algumas Secretarias consideradas de maior representatividade no centro do governo (Planejamento e Saúde). Posteriormente todos indicaram interesse e disponibilidade para contribuir.

De modo geral, todos os entrevistados resgataram de suas memórias o histórico político daquela conjuntura, especialmente no que diz respeito ao modelo de gestão pública

com base na intersetorialidade, e, principalmente, concernente à criação da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas-CIPP.

A pesquisa teve como amostra, 09 (nove) sujeitos sociais e políticos que participaram direta ou indiretamente da experiência da CIPP, no citado período. As Secretarias selecionadas foram: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES); Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH); Secretaria de Estado da Mulher (SEMU); Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN); Secretaria de Estado da Saúde (SES) e o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC).

Dos nove (nove) sujeitos selecionados, 08(oito) se disponibilizaram à entrevista, 01(hum) respondeu ao questionário via internet. As entrevistas foram gravadas e transcritas, respeitando a abordagem dos entrevistados.

Utilizei entrevista semi-estruturada, cujo roteiro organizado em 11(onze) questões intencionava apreender dos entrevistados: a compreensão dos gestores sobre a proposta da gestão Intersetorial na ação pública do governo Jackson Lago; a orientação para o modelo de gestão Intersetorial; as dificuldades e desafios na tentativa de construção de um novo modelo de gestão pública; a CIPP dentro desse modelo de gestão (limites e avanços no seu processo de criação, os sujeitos sociais e políticos envolvidos, poder político decisório da CIPP; a adesão dos gestores à CIPP; a CIPP e as ações do PPA; a Agenda Comum da CIPP).

Escolhi, particularmente, aqueles envolvidos no processo de criação da CIPP, porque a Câmara se tratava de uma instância onde mais concretamente havia uma articulação dos órgãos governamentais, cujo foco principal era a intersetorialidade das políticas públicas. Aquele espaço era o local onde deveriam conceber as ações intersetoriais.

O resultado do estudo está organizado por esta Introdução e mais 03 (três) capítulos, cuja abordagem sintetiza a articulação das ideias em torno do objeto, e as considerações finais.

Na Introdução, consta a delimitação do tema, motivação para o desenvolvimento do estudo, objeto, o método escolhido, e os procedimentos metodológicos utilizados.

No capítulo 1, “POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSETORIALDADE: novos marcos regulatórios a partir da Constituição de 1988”, apresento na primeira seção, *Políticas públicas*

e intersetorialidade no Estado capitalista sob o neoliberalismo, o debate sobre o desafio à concretização de direitos, em contraposição às políticas neoliberais em curso. Aponto os processos desencadeados pela reestruturação produtiva em combinação com o ajuste neoliberal, especialmente no tocante às mudanças no âmbito do trabalho e no âmbito das políticas sociais. A garantia de direitos como um grande desafio da intersetorialidade das políticas públicas, exige por sua vez, o reordenamento das relações socioinstitucionais dessas políticas, previsto na Constituição Federal de 1988, em contraposição à forma organizacional do setor público no Brasil, historicamente constituído por estruturas setorializadas, cujas decisões da administração pública são tomadas a partir das perspectivas político-ideológicas dos governantes. As necessidades e demandas sociais não são percebidas como totalidade mas, como problemas isolados de responsabilidade dos indivíduos. Nessa análise, torna-se imprescindível situar a conjuntura brasileira envolta pelos ditames neoliberais, de ajustes econômicos e reformas institucionais para uma maior inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada. Como consequência, temos a retração das políticas públicas de proteção social frente ao crescimento da pobreza, do desemprego, enfraquecimento do movimento sindical e negação às conquistas dos trabalhadores nos anos 80.

Junto a essa discussão, na segunda seção discorro sobre a *Descentralização e Intersetorialidade: novos paradigmas no modelo de gestão pública*. Da mesma forma que a intersetorialidade, a descentralização entra na agenda política, provocando a discussão sobre o redimensionamento nas relações de poder entre Estado e sociedade, sobre a partilha de poder que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias, e com o fortalecimento do papel dos governos municipais. A ideia da articulação entre descentralização e intersetorialidade refere-se a dimensões que reconhecem os indivíduos e grupos da população com as suas particularidades. A lógica dessa relação passa pela análise de Junqueira (1997) que considera que esta primeira é compreendida como a transferência do poder de decisão para as instancias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos; e a segunda, diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada. Acrescenta que ambos devem considerar as condições territoriais, urbanas e de meio ambiente dos micro-espacos que interagem com a organização social dos grupos populacionais.

Na terceira seção deste capítulo, ressalto sobre *A Gestão participativa e o controle social*, destacando os novos espaços públicos onde há o “compartilhamento” do poder do Estado com a sociedade civil; entre esses, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os

Orçamentos Participativos; a discussão envereda pelo seguinte questionamento: Seria, de fato, compartilhamento?

Todas essas questões colocadas foram imprescindíveis para abordar neste capítulo como as políticas vêm sendo articuladas entre as instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil. Da mesma forma, no interior dos processos para a efetividade do trabalho intersetorial, como se apresentam os dilemas, desafios e avanços para a implementação de um trabalho que incorpore a dimensão da participação num novo desenho de gestão pública em que tenha peso a intersetorialidade.

No capítulo 2, “A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE GESTÃO DO GOVERNO JACKSON LAGO”, foi necessário delimitar os processos históricos em torno do modelo de gestão a partir da oligarquia Sarney. Assim, na primeira seção abordo sobre as *Expressões do modelo de desenvolvimento: atraso e modernidade*. Neste, discorro sobre as configurações do modelo de gestão pública no Maranhão, haja vista a retórica de uma administração com base na “modernização”, associadas à oligarquia Sarney e ao seu projeto de dominação da política regional e local vinculado ao discurso de “modernização” econômica desde 1965 em contraposição ao “atraso” de Victorino Freire. A ideia do “moderno” nesse discurso é identificada com a reconstrução do Maranhão. Na sua essência, o discurso identificado com o “moderno” possuía um forte apelo de integrar o Maranhão às necessidades do grande capital. A expansão do capitalismo no estado, teve, portanto, na oligarquia, o eixo estruturante pautado na adoção de um padrão de subordinação aos interesses do grande capital nacional e estrangeiro. Assim, obedecendo a uma linha de continuidade esse padrão vai se estendendo do “Maranhão Novo” de José Sarney ao “Novo Tempo” de Roseana Sarney.

Ponto a década de 1990, tendo no centro da política a citada governadora, articulada às políticas neoliberais que, seguindo as suas orientações, inicia uma gestão tendo como base a reforma e racionalização do aparelho estatal. A reforma implementada, de acordo com os estudiosos dessa conjuntura (Sousa, 2010; Silva, 2011; Barbosa, 2008; Guilhon, 2001), manteve o patrimonialismo e personalismo do Estado, ao lado de uma cultura burocrática. Paralelamente ao enxugamento da máquina pública, instalam-se no Maranhão grandes empreendimentos econômicos, cujas consequências, ao contrário do que Roseana ressaltava sobre a saída do Maranhão do atraso, acentuam as desigualdades regionais e sociais.

Na segunda seção exponho sobre *O modelo de gestão pública: dilemas e desafios na gestão do governador Jackson Lago*. Assim, apresento o desenho do modelo de gestão de

Jackson Lago, no período de 2007 a 2009, que anunciava a implantação de uma nova forma de gerir a política no estado, entendendo a intersetorialidade das políticas públicas como estratégia de planejamento e execução de ações integradas, voltada para a qualidade e integralidade do atendimento, frente às necessidades expressas pela população. Analiso, portanto, a partir das entrevistas realizadas, em que medida houve o redimensionamento das relações entre as diferentes esferas organizacionais e políticas do governo no sentido de garantir a intersetorialidade como modelo de gestão pública. Nesse âmbito, apresento a dificuldade de ordem política, colocada como um dos elementos constitutivos do processo de implementação do novo modelo de gestão, observado unanimemente pelos sujeitos entrevistados. Abordo os dilemas no governo, sobretudo do ponto de vista da compreensão da proposta governamental da intersetorialidade das políticas, com vistas à ruptura com um modelo centralizador e a tentativa de implementar uma forma diferenciada de gestão pública e de superação do modelo oligárquico.

No capítulo 3, “A CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CIPP” NO GOVERNO JACKSON LAGO”, na seção sobre *A configuração da Câmara Intersectorial de Políticas Públicas*, analiso as entrevistas e alguns documentos oficiais, como: relatórios, projetos, e instrumentais utilizados para a formulação da agenda comum da CIPP, visando identificar as expressões institucionais da intersetorialidade contidas não mais no discurso governamental, mas na prática, por meio das ações intersectoriais e depoimentos relativos ao que fora vivenciado pelos envolvidos no processo de criação da CIPP. Na segunda seção, *A formulação de uma Agenda Comum : compromissos da CIPP*, apresento as possibilidades e limites na formulação e execução da citada agenda, destacando as contradições e impossibilidades de ruptura com as forças sociais internamente ao governo e fora dele.

Nas CONSIDERAÇÕES FINAIS, retomo o percurso da pesquisa e destaco aspectos significativos que configuram o objeto de estudo na sua totalidade.

CAPITULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERSETORIALDADE: novos marcos regulatórios a partir da Constituição de 1988.

1.1 Políticas públicas e intersectorialidade no Estado capitalista sob o neoliberalismo

As políticas públicas e intersectorialidade no Estado capitalista envolvem o desafio à concretização de direitos sociais, em contraposição às políticas neoliberais em curso, cuja ordem capitalista é marcada pela negação à defesa dos direitos da classe trabalhadora, por parte das elites econômicas. Nesse sentido, discutir sobre políticas públicas, requer uma abordagem sobre o atual contexto brasileiro, destacando as transformações econômicas e sociais nos tempos neoliberais, e , principalmente, como o Estado se manifesta frente aos diferentes projetos societais.

Ao demarcar esse contexto, foi necessário uma interlocução com autoras, como: Carvalho (1995) e Behring (2003, 2011), estudiosas do tema em questão, situando a década de 1990, período de ajuste brasileiro à mundialização do capital³, ou seja, o Brasil inserido na nova ordem do capital.

Isso significa dizer que o país passa por mudanças e redefinições, que segundo Carvalho (1995) se convencionou chamar de “ajuste estrutural brasileiro”. A autora diz que, a rigor, o Brasil se integra ao ciclo de ajuste da América Latina, em consonância com o Consenso de Washington⁴, seguindo as prescrições do FMI e do Banco Mundial. Essa integração nada mais é do que a subordinação do país à nova ordem do capital imposta pelo centro hegemônico, de modo que os governos Collor e Fernando Henrique Cradoso acataram de forma irrestrita, deflagrando uma política de abertura comercial intensiva e reformas profundas do Estado.

O Brasil transforma-se então num espaço absolutamente livre para o capital especulativo e produtivo. É uma ofensiva do capital que vem desorganizando o trabalho, vulnerabilizando-o, fragmentando a classe trabalhadora e

³ A oferta é controlada pelos grandes oligopólios mundiais que têm concorrência no nível mundial (...). O novo está menos na indústria e mais no papel do capital financeiro e capital bancário, especialmente os fundos de pensão, e sua função com o capital industrial (formação de empresas-rede), o que torna o mundo capital mais fetichizado (BEHRING, 2003 ,p. 54).

⁴ Com o intuito de orientar as reformas econômicas nos países latino-americanos, foi firmado em 1989 o Consenso de Washington, resultado de uma reunião entre os organismos de financiamento internacional criados a partir de Bretton Woods (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos (PINTO, 2004, p.40).

debilitando-lhe a sua organização. O perigoso jogo da competitividade do capital vem implicando o desmonte da chamada “sociedade protegida”, constituída na articulação entre trabalho, direitos e proteção social (CARVALHO, 1995, p. 44).

A inserção do Brasil na dinâmica do capitalismo contemporâneo, o induz ao ajuste da economia para a nova competitividade internacional. Sobre esse contexto, Motta (2009, p. 58) observa que:

na prática, isso se traduz em medidas de ajuste econômico e retração das políticas públicas de proteção social, numa conjuntura de crescimento da pobreza, do desemprego e do enfraquecimento do movimento sindical, neutralizando, em grande medida, os avanços e conquistas sociais alcançadas pelas classes trabalhadoras nos anos de 1980.

Estas medidas foram amplamente fortalecidas no governo de FHC quando se consolidou o processo de “reformas” orientadas para o mercado, com ênfase especialmente nas privatizações e na previdência social, no âmbito da seguridade social. Foi desmontado em larga medida o padrão público universal⁵ de proteção social assegurado na Carta Magna de 1988. Estas medidas tiveram um forte efeito sob a organização dos trabalhadores - impactada pela flexibilização das relações de trabalho.

O exposto indica que houve uma reestruturação no mercado de trabalho, evidenciada nos regimes e contratos de trabalho, em que , entre outras características predominantes, se destacam a flexibilidade e o trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado em detrimento do emprego regular. Essa nova configuração do mercado de trabalho influencia negativamente no aspecto da luta da classe trabalhadora. Segundo Behring (2003, p.31), impõem-se a esta, tendências neocorporativistas e individualistas. Em sua visão, essa mudança no mercado de trabalho aponta para obstáculos na constituição de uma *consciência de classe para si*, ou seja, a classe trabalhadora tem a sua organização política fragmentada e enfraquecida, perdendo de vista a resistência à reestruturação produtiva.

Os processos desencadeados pela reestruturação produtiva em combinação com o ajuste neoliberal abalam também outras áreas, em especial, no que diz respeito à

⁵O princípio da universalidade da cobertura proposto não tem pretensão de garantir direitos iguais a todos os cidadãos, mas assegura a política de saúde como direito universal, estabelece a assistência como direito aos que dela necessitam (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.157).

política social⁶. Ocorre que, na medida em que o Estado brasileiro se rende à lógica mercantil, há redução dos gastos sociais, implicando na reconfiguração das políticas sociais, que na visão de Behring e Boschetti (2011, p.143), foram delineadas na tensão entre as conquistas constitucionais asseguradas pelo forte movimento social popular da redemocratização e a contrarreforma neoliberal.

No primeiro, relativo ao movimento social popular, conforme a autora, houve o empenho de sujeitos políticos, profissionais e usuários em desenhar na Constituição políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática, resultando em amplas conquistas, entre essas: a elevação da assistência social à condição de política pública de Seguridade Social⁷, eliminando características como o clientelismo e o improvisado; na saúde, os avanços a partir do movimento da reforma sanitária⁸ que, entre outros ganhos, afirma o conceito de saúde integral, relacionada às condições de vida e trabalho da população; na política previdenciária, houve a ampliação dos direitos, como: da licença maternidade de 120 dias, extensiva às trabalhadoras rurais e empregadas domésticas, entre outros.

No segundo, a contrarreforma neoliberal⁹, em contraposição às condições políticas para a realização de reformas efetivas, dedica esforços no sentido de criar obstáculos ou redirecionar as conquistas de 1988. Assim, abre-se o caminho, conforme afirma Behring e Boschetti (2011, p.148), para o novo “projeto de modernidade”, a exemplo dos processos de privatização. A autora analisa que na privatização brasileira, houve a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil. Como

⁶ A política social é considerada por Potyara Pereira (1998, p.60) como modernas funções do Estado capitalista - imbricado à sociedade – de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania.

⁷ Para Potyara Pereira (1998), o conceito de Seguridade Social não se restringe ao conceito de Previdência Social (...). Extrapola esse enquadramento (contrato individual e da autoprevisão do segurado), engloba formas de proteção a qualquer cidadão. Porém, é bom lembrar, de acordo com a autora, que a Seguridade Social vem sofrendo sensíveis reorientações conceituais e programáticas, guiadas pela ideologia neoliberal/neoconservadora, no sentido de desincumbir o Estado de responsabilidade perante novas e antigas demandas e necessidades sociais (proteção ao meio ambiente, população idosa, saúde, educação, moradia, entre outros)

⁸ "... refere a um processo de transformação da norma legal e do aparelho institucional que regulamenta e se responsabiliza pela proteção à saúde dos cidadãos e corresponde a um efetivo deslocamento do poder político em direção às camadas populares, cuja expressão material se concretiza na busca do direito universal à saúde e na criação de um sistema único de serviços sob a égide do Estado" (TEIXEIRA apud COHN, 1989, s.p)

⁹ Behring (2003) no que diz respeito ao Estado, a autora defende a idéia de que há uma contrarreforma do Estado, uma vez que este retoma uma posição já assumida em períodos anteriores.

consequência, houve o desmonte de parcela do parque industrial nacional e uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, além do desemprego e do desequilíbrio da balança comercial. Nesse sentido, constata-se que o “projeto de modernidade”, que tinha como intenção combater a crise fiscal e equilibrar as contas públicas nacionais, não aconteceu. O discurso constituiu-se de pura ideologia e mistificação, num explícito cinismo intencional de classe (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 154). E não podia ser diferente, haja vista que a mundialização da economia implica uma relação centro/periferia diferenciados, resultando no desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo.

Considerando as ditas “reformas” pautadas num projeto da classe econômica, fica claro que esse projeto se efetivou em detrimento de outra classe, a “classe trabalhadora”, que teve a partir das privatizações o aumento de desemprego, a precarização das condições de trabalho e a expansão do trabalho informal. Tal contexto acentuou os níveis de pobreza, aprofundou e tornou complexas as desigualdades sociais. Nesse sentido, concluímos que as condições do capitalismo contemporâneo, com as transformações em curso, reforçam o seu propósito, que segundo as reflexões sobre a reestruturação produtiva de Harvey (1993 *apud* BEHRING, 2003, p. 40), é de alcançar o máximo de produtividade da força de trabalho com o mínimo custo, o que evidencia um processo de superexploração da força de trabalho, com o intuito de ampliar a taxa de mais-valia e de lucro. Para Harvey (1993), em processos como esse não há preocupação com efeitos de barbarização da vida social daí decorrentes.

Nesse sentido, a ação do Estado liberal predominante desde meados do século XIX até a terceira década do século XX, demonstra a sua frágil intervenção frente à garantia de direitos sociais, uma vez que segue os ditames do capitalismo liberal, de não intervir na regulação das relações de trabalho nem se preocupar com o atendimento das necessidades sociais da classe trabalhadora, implicando na manutenção do “*Estado mínimo*”.

Assim, a resposta dada à realidade em curso pelo Estado, é uma forte tendência de omissão da responsabilidade frente à implementação eficiente de política social, o que demonstra a clara escolha das políticas de governo sob a influência da classe burguesa hegemônica, a que detém o capital; cuja premissa é, quanto menos Estado social, mais garantia de mercado livre. Essa é a premissa das políticas neoliberais e que vai orientar o país que se insere na dinâmica do capitalismo contemporâneo. Assim, nada escapa à busca pela rentabilidade do capital via reestruturação produtiva e mundialização, portanto, envolvendo atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade. O que equivale dizer que o Estado segue a cartilha da política neoliberal, de modo que deve garantir as condições

gerais de produção. Para tanto, segundo Behring (2003, p. 59),

os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infraestruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade. Nesse sentido último, são decisivas as liberalizações, desregulamentações e flexibilidades no âmbito das relações de trabalho, diminuição da parte dos salários, segmentação do mercado de trabalho e diminuição das contribuições sociais para a seguridade.

Tal contexto demonstra que o Estado em consonância com os ditames do neoliberalismo, está atrelado a interesses particulares em detrimento de interesses gerais, por isso considerado um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital, como afirmara Netto (1993). Nesse sentido, no âmbito das políticas sociais, assegura a perspectiva de “menos Estado social”. As formulações de política social surgem então, adaptadas ao novo contexto, com base no trinômio do ideário neoliberal: privatização, focalização/seletividade e descentralização. Com isso, a política social ganha destaque no campo da Assistência Social, estigmatizada pelo enfoque da pobreza extrema, pressionada ao desconhecimento da política social como um direito social e dever do Estado. Consequentemente surge a parceria do governo com as organizações voluntárias, que passam a assumir a responsabilidade com a provisão de bens e serviços, conhecidos como a caridade privada aos excluídos sociais.

Segundo Almeida (2001), na atual fase do capitalismo, fortes impactos têm sido produzidos sobre as formações estatais – nacionais, como, por exemplo, a perda acentuada da capacidade do Estado para implementar políticas públicas universalistas. Adota-se aqui a definição de Tumelero (2011, p.4) sobre as políticas públicas, explicitando que

no Estado de direitos a compreensão de política pública comporta a noção de que as dificuldades encontradas pela sociedade para a supressão de suas necessidades serão assumidas coletivamente com supremacia da responsabilidade do Estado o qual deverá instituir sistema capaz de dar conta dessas demandas. E, considerando que necessidades e problemáticas sociais são “complexas e multidimensionais”, seus enfrentamentos não podem ocorrer exclusivamente sob a perspectiva setorializada, mas, somente por meio de ações intersetoriais é possível abordar de forma mais ampla e efetiva tais situações.

Por esta razão o tema intersetorialidade tem sido recorrente nos debates sobre a participação e gestão das políticas públicas, sendo a garantia de direitos o centro da questão, que por sua vez exige o reordenamento das relações socioinstitucionais na gestão das políticas públicas, previsto na Constituição Federal de 1988, a exemplo da *seguridade social*, em seu

art. 194, o qual a explicita como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade”.

O modelo de gestão que resultou dos avanços democráticos, particularmente, na Constituição de 1988, exigiu uma reconfiguração do regime político (instaurado pela ditadura militar em 1964) marcadamente autoritário e centralizado. Na contramão dos países capitalistas centrais a sociedade brasileira (nas suas diferentes configurações) experimentou saltos qualitativos nos anos 80. As áreas de saúde, educação e assistência social, particularmente, passaram por uma experiência de descentralização, mas no início da década de 90 as mudanças em âmbito mundial (a chegada do neoliberalismo) apontaram mudanças conjunturais: econômicas, política e tecnológicas, redefinindo o papel do Estado.

No conjunto das mudanças, no caso, especificamente, do Brasil, segundo Paula (2005), o posicionamento adotado pelo Estado baseou-se no ideário da modernização neoliberal através de três componentes definidos no chamado Consenso de Washington: 1. O consenso do Estado fraco; 2. O consenso da democracia liberal; e 3. O consenso do primado do direito e do sistema judicial. Segundo Souto e Bueno (2007), a imposição global do consenso da democracia liberal tem criado muitos problemas, pois não se trata de um modelo monolítico a ser aplicado em sociedade e realidades distintas. Observa-se, com isso, que para as reformas neoliberais serem consolidadas é necessário reformar o Estado.

De acordo com Armando Boito (1999, p. 28),

os governos neoliberais a despeito do discurso doutrinário que os inspira, irão, então, selecionar os setores e as atividades aos quais aplicarão os princípios doutrinários do neoliberalismo; criarão, ainda, novas áreas e novos tipos de intervenção do Estado na Economia. Pode-se falar numa redução, mas ao mesmo tempo ela é acompanhada de uma reformulação do intervencionismo estatal.

O uso contemporâneo da “reforma econômica”, de acordo com James Petras (In. OURIQUES; RAMPINELLI, 1997,) reduz o bem-estar social fornecendo mais subsídios aos investidores privados, especialmente para os exportadores. A outra expressão para qual também chama a atenção é o “ajuste estrutural” cujo significado mais concreto foi a diminuição dos subsídios do estado para as necessidades básicas dos pobres, e um aumento nos subsídios para as elites exportadoras; venda de empresas públicas para monopólios privados; diminuição na produção para o mercado interno e aumento nas exportações destinadas ao mercado externo.

Frente a essas mudanças e levando em conta as exigências propugnadas pela política econômica no Brasil, Petras (In. OURIQUES; RAMPINELLI, 1997) afirma que a intervenção do Estado não diminuiu, apenas mudou de tipo: no lugar das nacionalizações as privatizações; no momento em que os bancos privados acumularam dívidas, as intervenções do Estado converteram as dívidas privadas em dívidas públicas. Intervindo nas relações capital e trabalho para quebrar os sindicatos, o Estado estabeleceu novas regras e novas instituições para fazer cumprir a nova ordem mundial.

Dito de outro modo estabeleceu-se ajustes econômicos e reformas institucionais para uma maior inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada. Como consequência, “a internacionalização e a globalização reduziram a autonomia dos Estados - nação, para administrar em seus territórios, os efeitos de processos que induzem, por um lado, a diversificação e a complexificação da agenda pública, e por outro, a redução dos recursos econômicos, financeiros e político - institucionais disponíveis para fazer face a ela” (BRONZO; VEIGA, 2007, p. 12).

Nos anos de 1990, não só ocorre a fragilização das condições de trabalho, mas a recusa de direitos reconhecidos no texto constitucional de 1988 que nem sequer chegaram a se efetivar. Tratou-se, também, da erosão das mediações política e social e do desgaste do espaço público como espaço de negociação e representação, uma vez que entra na pauta a liberalização dos serviços públicos e conseqüentemente a negação das conquistas de 1988, como já foi dito, que tinha como base a seguridade social de caráter universal.

Behring e Boschetti (2011, p. 161), destacam que

as reformas da previdência de 1998 e 2003 introduziram critérios que focalizaram ainda mais os direitos na população contribuinte, restringiram direitos, reduziram o valor de benefícios, limitaram alguns benefícios como o salário família e o auxílio – reclusão (condicionados a critérios de renda), provocaram a ampliação da permanência no mercado de trabalho (Salvador,2005) e não incorporaram os trabalhadores pobres inseridos em relações informais, que totalizam aproximadamente 40,6 milhões (57,7% dos 70,5 milhões de ocupados, com 10 anos ou mais , segundo o IBGE).

Esses dados evidenciam a nova configuração do Estado brasileiro no que tange à questão social e suas refrações em tempos de neoliberalismo, pois mesmo com a forte resistência dos movimentos sociais populares, o projeto neoliberal reduziu muito das conquistas pela universalização do acesso aos direitos sociais. Nesse contexto, a concretização de um projeto de intersetorialidade encontra resistência principalmente, e também, pela

estrutura pública setorizada onde cada “pasta” administra o seu problema, ou seja, cada secretaria setorial que compõe o governo nas diferentes esferas concentra-se nas suas demandas específicas: a saúde, a educação, entre outras .

Estas estruturas administrativas, setorializadas, tendem a tratar o cidadão e seus problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial. As políticas públicas têm sido, portanto, marcadas pela fragmentação, excessiva burocratização, paralelismo de ações, endogenia de estruturas verticalizadas, entre outras, e tais características e intervenções desarticulam as demandas da população e inviabilizam o atendimento das suas necessidades de forma integral. Enquanto a realidade opera com problemas complexos, as instituições organizam-se em setores (ENTREVISTA com Margarete Cutrim Vieira, ex Secretária de Desenvolvimento Social no Governo Jackson Lago, concedida em Outubro de 2012)

Essa forma segmentada de decidir sobre as políticas fundamentais, é própria dos governos, especialmente nos municípios. Estes dividem as políticas em secretarias, departamento, autarquias, entre outros setores. De acordo com Westphal e Mendes (2000), a maioria das estruturas organizacionais municipais reforça a fragmentação das políticas.

A respeito das estruturas organizacionais, Inojosa (2001) enfatiza sobre o seu formato com vários escalões hierárquicos e departamentos separados por disciplinas ou áreas de especialização. A autora argumenta que esse modelo dificulta os cidadãos ao exercício e o controle sobre seus direitos, haja vista que os problemas têm origens múltiplas, e essa lógica organizacional obstaculiza as cobranças das soluções em um único setor.

Para Fernandez e Mendes (2007, p. 42)

uma operação das políticas públicas em órbitas setoriais pouco pode fazer para evitar sobreposição de ações e a dispersão de recursos. Apesar dos avanços da participação social nas ações da gestão pública, os diferentes tempos e formato de cada uma dessas estruturas sociais, de certa forma, dificultam o seu controle pelos atores sociais locais.

Nessa medida, “o aparato governamental é todo fatiado por conhecimentos, por saberes, por corporações (...). Há, também, uma outra herança, que é a hierarquia verticalizada, piramidal, em que os processos percorrem vários escalões,mas as decisões são tomadas apenas no topo, não na base, próximo à população” (INOJOSA, 2001, p.103).

1.2. Descentralização e intersectorialidade: novos paradigmas no modelo de gestão pública

O paradigma da descentralização surge a partir da década de 70, quando há uma consciência de que o aspecto centralizador das organizações públicas já não dar conta das complexidades da realidade social. Essa tendência faz parte também dos interesses do pensamento político da esquerda, em especial da nova esquerda pós-industrial. Nesse sentido, surge o consenso em torno da “descentralização”, que na concepção de Jovchelovitch (1998, p.37) envolve uma redefinição de estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las.

Convém ressaltar, que mesmo sendo uma ideia defendida tanto pelo discurso neoliberal privatizante quanto pelos setores da esquerda, o tema envolve tendências diferenciadas:

Constituem exemplos dessa convergência de tendências diferenciadas as tentativas de descentralização com forte conteúdo privatizante no governo Thatcher; a desconcentração administrativa na França proposta por Mitterrand; as reformas de política de saúde de educação, na Itália, reivindicadas por partidos de esquerda ; as diretrizes de descentralização participativa em defesa de ampla autonomia dos poderes locais na formulação e gestão das políticas de governo, como no caso espanhol; e por fim, o modelo radical de descentralização e privatização das políticas sociais no Chile (STEIN,1997, p.78).

As justificativas para a descentralização são de ordem política e de ordem econômica, conforme argumenta Melo (1996, p.13). A primeira, envolve fatores políticos relacionados não só à promoção da democracia participativa, mas também à preservação de identidades territoriais, sobretudo em países de clivagens étnicas e culturais, a exemplo do Brasil. A segunda, se relaciona aos ganhos em termos de eficiência alocativa que a mesma permite. Nesse campo, complementa o autor, há possibilidade de outros ganhos, tais como: maior heterogeneidade e variabilidade de provisão de serviços; maiores possibilidades de geração de inovações; e aprendizado organizacional devido à competição intra-organizacional entre unidades administrativas.

No Brasil, as primeiras iniciativas de descentralização de políticas públicas são da década 1970, na área da saúde, educação e assistência social; mas que seguiram uma lógica que privilegiou interesses setoriais. Esses processos nem sempre reuniram condições

necessárias para uma ação local articulada, da mesma forma que nem sempre foram capazes de mudar, democratizando as relações dos gestores públicos com a população.

O tema da descentralização ganhou espaço especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, incorporando um conjunto de reivindicações dos setores populares. O impulso dado pelo texto constitucional em direção a descentralização fez com que proliferasse uma multiplicidade de ONGs – numa dual coincidência de interesses pela via da descentralização: uma na perspectiva dos movimentos populares, que descentralizava responsabilidades governamentais inclusive a tomada de decisões. A outra, na perspectiva do Estado - a descentralização com possibilidade dos governos reduzirem os custos com as responsabilidades pelo desenvolvimento.

No bojo da Carta Constitucional, a descentralização assegura maior autonomia financeira e política aos estados e municípios, aliada às novas atribuições conferidas a estas unidades federadas no campo das políticas públicas (STEIN, 1997, p.78).Entretanto, o modelo de descentralização adotado pós-Constituição de 1988 apresenta uma série de fragilidades, tendo em vista a forma desigual de distribuição de recursos e atribuições para as esferas subnacionais. Não foram consideradas as desigualdades entre os municípios e entre as regiões, isso pelos mecanismos redistributivos entre as unidades subnacionais, considerados insuficientes¹⁰ (SILVA, 2011).

O pensamento da autora revela uma preocupação pertinente, uma vez que para falar em descentralização no Brasil, é preciso considerar a sua dimensão territorial. Como diz Jovchelovitch (1998, p.35), “somos praticamente um continente: um país com 5508 municípios, distribuídos em 26 estados e um Distrito federal. Fica evidente , portanto, que muitas são as nossas disparidades regionais e também as diversidades locais”.

Na visão de Silva (2011), as medidas, em geral, foram dispersas e sem coordenação, de modo que o governo federal repassa responsabilidades antes suas, para os estados e municípios sem repassar recursos à altura. Na prática, comenta a autora, nenhuma esfera investiu nas áreas como Saúde, Educação, Meio Ambiente e Transporte e esse descaso a mesma considera que se justifica pela aparente disputa política entre as instâncias ou pela falta de recursos financeiros.

¹⁰Os principais mecanismos de redistribuição de recursos são o Fundo de participação dos Estados, que considera a renda per capita dos estados como critérios de redistribuição; e o Fundo de participação dos Municípios, que mantém para os municípios maiores a renda per capita e , para os maiores leva em conta o total da população residente (ABRUCIO, 1996 *apud* SILVA, 2011, p. 20).

Faz sentido a análise da autora, pois na medida em que a descentralização prevê a autonomia de cada esfera de governo, deveria assegurar também a redistribuição dos meios para exercitar o poder, como, os recursos humanos, financeiros e físicos. Essa é uma questão que segundo Jovchelovitch (1998), está intimamente ligada à reforma do Estado, especificamente com as novas formas de relação Estado e a sociedade civil. Para o autor, com o redimensionamento da relação povo-governo, a autonomia das organizações locais proporciona o exercício do controle social e a possibilidade de influir nas decisões de várias instâncias.

Entretanto, cabe lembrar que nesse plano, a descentralização só se concretiza em realidades locais onde as instituições realmente são representativas da comunidade e onde a participação é efetiva. De outro modo, a relação Estado e sociedade se dá na perspectiva de transferência de responsabilidades do primeiro para a segunda, como melhor destacaremos posteriormente no texto.

Ao que parece, a descentralização no Brasil, como a realidade se apresenta, ainda reflete a desarticulação política e social, tendo em vista a ausência do governo central para legitimá-la e, nesse sentido, é necessária coordenação, regulação e planejamento. Soma-se à ausência do centro, o caráter heterogêneo dos interesses envolvidos, que tem relação com batalhas políticas locais, regionais e estaduais. Nesse âmbito, há necessidade da intervenção de uma instância superior e, se o governo central não se mobiliza para essa tarefa, logo as desigualdades regionais tendem a se aprofundar.

A literatura que aborda sobre o tema, apresenta um pensamento que é comum entre os estudiosos, o reconhecimento de que a descentralização não se trata de um processo simples, na medida em que está inter-relacionada com aspectos sociais, políticos e econômicos. Mas que na sua complexidade, não se pode perder de vista a existência de esferas estaduais fortes e eficientes. Na opinião de Nogueira (1997), os avanços observados no processo de descentralização, se devem às iniciativas dos governos estaduais e municipais, responsáveis por uma elevação da despesa pública, como exemplo, em programas assistenciais na área da Assistência.

A complexidade do tema diz respeito, como diz Mello (1991 *apud* JOVCHELOVITCH, 1998), ao fato dos governos locais, em muitos países em desenvolvimento, ainda não terem adquirido autonomia necessária para que sejam considerados governos propriamente ditos, e sim meras formas de desconcentração. Considera que sem governo próprio não há descentralização, e conseqüentemente não há

autonomia política.

Ao que comporta a complexidade que envolve a descentralização, consideramos, entre os autores, as conclusões feitas por Jovchelovitch (1998), que aponta como uma questão importante o poder político no âmbito da descentralização, como este é utilizado nas dimensões política, econômica e social.

A descentralização horizontal, classificada também como funcional, assim como a vertical, possibilita agilidade na administração pública. Contudo, no primeiro caso, o poder continua centralizado, enquanto que no segundo há deslocamentos de poder entre níveis de governo que podem, contraditoriamente, ou favorecer as unidades locais com aparelho técnico-burocrático desenvolvido, ou incentivar a instituição de sistemas clientelistas e personalistas. As unidades locais menores, menos desenvolvidas, sem capacidade de arrecadação, tendem a ficar prejudicadas e dependentes do poder central, o que provocaria a acentuação das desigualdades regionais - pequenos municípios, maiores encargos. É impossível implementar uma política homogênea para unidades locais heterogêneas (JOVCHELOVITCH, 1998, p.92).

No debate sobre o tema, predominam categorias como, autonomia, democracia e participação, e estas são entendidas pelos autores tratados aqui, como necessárias ao processo de descentralização, inclusive como medidas políticas para redefinição das relações de poder e como componentes essenciais do desenvolvimento de políticas sociais que atendam as demandas da população brasileira.

Como foi observado, a década de 1980 produziu amplas inovações à gestão pública. Acompanha esse ciclo de inovações a discussão pública das leis orgânicas municipais e dos planos diretores, envolvendo a participação popular. Junto a essas iniciativas somam-se ainda as novas práticas de gestão. Porém, mudar o paradigma das práticas de gestão, implica o enfrentamento de situações conflituosas frente a uma estrutura organizacional verticalizada e setorializada instalada em todas as esferas de governo. A forma como o Estado opera, é de acordo com as corporações profissionais, como já fora dito, de conhecimentos compartimentados (organização do saber e do conhecimento separado, especializado, específico); os processos são burocráticos; as decisões são tomadas nos níveis hierárquicos mais elevados, distantes da população.

Os processos de trabalho fragmentados, existem da forma que existem para manter a subordinação e controle, restando à população a inércia. Sem dúvida essa lógica convém ao Estado neoliberal, haja vista que a exclusão social é a sua tônica.

A ideia da articulação entre descentralização e intersectorialidade refere-se a dimensões que reconhecem os segmentos de setores populares com as suas particularidades, entendendo que para o desenvolvimento social, é necessário considerar os seus interesses, e dentro dessa nova lógica, a solução dos problemas envolve ações integradas de vários setores. Nessa perspectiva, as responsabilidades no atendimento às demandas da população envolvem não só um setor do governo, ou setores ligados ao governo, mas a sociedade, nos seus diferentes segmentos e representação.

No âmbito dessa discussão, uma linha de argumentação entende a intersectorialidade como um novo desenho de gestão pública, onde os interlocutores relacionam a descentralização e intersectorialidade. Essa é uma tendência lógica, na medida em que faz parte da essência do modelo de gestão intersectorial, contrapor-se à concentração, centralização e fragmentação. Assim, a descentralização é um elemento constitutivo da intersectorialidade. Junqueira (1997) considera que esta primeira é compreendida como a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos; e a segunda, diz respeito ao atendimento de suas necessidades e expectativas de forma sinérgica e integrada. Acrescenta que ambos devem considerar as condições territoriais, urbanas e de meio ambiente dos micro-espacos que interagem com a organização social dos grupos populacionais.

Essa combinação é vista por Sposati (2006) como um facilitador na implantação do modelo de gestão intersectorial, considerando o aspecto da intersectorialidade construída para a integração e/ou complementação de uma ação em redes, em determinada área físico-territorial de abrangência. A ideia das redes converge com o que foi mencionado antes sobre as diferentes estruturas em torno de um determinado objetivo (diagnóstico de problemas e definição de prioridades) voltado para demandas da sociedade. Ou seja, não só podem integrar os diversos órgãos públicos existentes em um dado espaço geográfico, mas integrar outros parceiros autônomos da sociedade civil, organizações não-governamentais, conselhos e espaços de interlocução, de modo a garantir a co-responsabilidade no sentido do desenvolvimento humano e da qualidade de vida de grupos populacionais específicos: os quilombolas, indígenas, entre outros.

Mas, experiências dessa natureza, com a inclusão plural de sujeitos políticos e sociais, sem dúvida causam tensões nas estruturas centralizadas. Esse é um dos obstáculos a superar, pois com esse novo paradigma no contexto da gestão pública, as políticas públicas, que não

são exclusividade do aparelho estatal¹¹, tendem a uma nova dinâmica que inclui negociações e lutas políticas em diversos espaços, onde figura a relação entre Estado e sociedade civil.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 que passa a ser o suporte legal para nortear as intervenções públicas, contribui para o desmanche do Estado autoritário e centralizador, influenciando para a construção de um novo modelo de gestão, pautado na descentralização e democratização com foco na garantia dos direitos. Como afirma Sposati (2006, p.135), “a descentralização sempre traz uma nova forma de aproximação entre decisão - realidade e, com isto, maior possibilidade de presença democrática dos cidadãos e da execução do controle social nas ações do Estado.”

À luz desse debate, a intersetorialidade traz, sobretudo, a perspectiva da partilha de poderes, do compartilhamento de decisões, do amadurecimento político, compreensão da realidade social em suas variadas dimensões. Embora por outro lado, Dagnino (2004) chame atenção para o conteúdo ideológico da participação no contexto do modelo de gestão pública em questão.

Ao enfatizar esses aspectos a autora ressalta a existência de uma *confluência perversa*¹² entre projetos políticos¹³ - um projeto democratizante, participativo, e o projeto neoliberal - num campo de luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira desde os anos 1980, tendo como marco a criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade civil, em especial, os movimentos sociais populares, nos processos de discussão e decisão na arena política, sobretudo, no que diz respeito às políticas públicas.

Ressalta ainda a emergência de novos espaços públicos – como os conselhos populares a partir dos quais o compartilhamento entre representante do governo e a sociedade civil se materializa: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos, experiências implementadas em cidades governadas principalmente por partidos de esquerda

¹¹ Para Raichellis e Wanderley (2004, p.07), embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, não são decisões impositivas e injunções do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismos entre essas duas esferas. Portanto, mesmo considerando-se a primazia do Estado pela condução das políticas públicas, a participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle de sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública.

¹² Por *perversa*, me refiro aqui a um fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar. (DAGNINO, 2004, p.96)

¹³ Estamos usando o termo *projetos políticos* num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. (DAGNINO, 2004, p.98)

a exemplo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Esse é o terreno minado sobre o qual a sociedade civil compartilha o poder de gestão com o Estado e nesse caso cabe examinar se de fato existe compartilhamento, uma vez que muitas das responsabilidades do Estado foram transferidas para o âmbito da sociedade civil sob o manto da “participação”. Esta atuação conjunta de setores da sociedade civil com o Estado tem gerado severas críticas de segmentos da esquerda a respeito do significado político desses espaços por se constituírem uma ameaça potencial ao sentido mais profundo de democracia.

1.3. Gestão participativa e controle social

O debate sobre gestão participativa e controle social tem como ponto de partida a Constituição de 1988, que define o princípio da sociedade civil¹⁴ no processo de expansão da democracia no Brasil, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas, como já foi citado no item anterior. Os Conselhos de Direitos (órgãos colegiados constituídos nas esferas federal, estadual e municipal), com função deliberativa frente às decisões de políticas públicas se firmam nesse contexto de reconhecimento dos direitos incorporados na Carta Constitucional.

Aqui, a compreensão de *direitos* está respaldada nas considerações de Dagnino (2004), que chama a atenção para a redefinição da ideia de *direitos*, trazendo a concepção de *um direito a ter direitos*.

Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Nesse sentido, a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política. O direito à autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, são exemplos (intencionalmente muito diferentes) dessa criação de direitos novos. Além disso, essa redefinição inclui não somente o

¹⁴ Para Gramsci, a sociedade civil pertence à superestrutura. Nesse caso, a sociedade civil, é o conjunto dos organismos privados (escolas, igrejas, sindicatos, meios de comunicação) que exercem o consenso sobre a sociedade, dando a direção moral da política dessa, e a esfera da sociedade política, que é o conjunto dos aparelhos repressivos (instituições jurídicas, penais, militares, policiais, etc.), que exercem a coerção e o domínio sobre a sociedade.(...) Ambos constituem a realidade social e estão dialeticamente articuladas.(CORREIA, 2004).

direito à igualdade, como também o direito à diferença, que especifica, aprofunda e amplia o direito à igualdade. (DAGNINO, 2004, p.104)

A partir da Carta Constitucional, a sustentação dos direitos passa a constituir para o controle social, aspecto de luta sob grandes tensões e desafios, pois ao mesmo tempo em que tem potencialidades para negociação de propostas e ações com vistas a beneficiar a maioria da população, tem também dificuldades para garantir a participação nesses processos. Isto porque, do ponto de vista do alargamento da democracia, cabe uma visão mais crítica, na medida em que se torna evidente que houve uma expansão formal da democracia no campo das políticas sociais, mas não significa dizer que houve garantia do acesso aos conteúdos efetivamente democráticos; em sentido mais prático, o acesso à riqueza, à cultura e à participação política das maiorias.

Segundo Behring e Boschert (2011, p.179), com o neoliberalismo e a mundialização do capital, colocam-se alguns constrangimentos para o controle democrático e a tomada de decisões substantivas, já que os Estados-nação têm, ao mesmo tempo, sua autonomia limitada e sua soberania afetada por alguns processos que representam desafios para a democracia. Compartilhando das mesmas ideias, tais processos são ressaltados por Abreu (1995, p.126-127): Um deles trata da crise do controle do capital sobre o metabolismo social e as estratégias neoliberais de recuperação desse controle, a exemplo da reestruturação econômica, em que se situa o redimensionamento das políticas sociais, na sociedade brasileira, a partir da reforma do Estado. Outro processo diz respeito, segundo a autora, ao movimento de retransferência do controle social para o corpo social. Aqui, a mesma refere-se ao exercício do controle pela via da violência, e alerta que pode ser de forma irracional graças à irracionalidade do próprio capital. Ou pode ser pela via da construção de um sistema alternativo de controle social pela classe trabalhadora, construção esta que acredita poder possibilitar que o espaço das políticas sociais se constitua uma mediação possível.

A implementação de ajuste neoliberal tem como estratégia a emergência de um projeto de Estado mínimo que, por sua vez se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos. De outro lado, a sociedade civil, que nos finais da década de 1980 assegurou importantes conquistas e direitos sociais com as lutas empreendidas pelos movimentos sociais populares, hoje, nos processos de gestão, perde de vista o seu caráter de luta na trama social ao envolver-se nas ações estatais. Perde o próprio sentido que Gramsci adota para a sua compreensão, aqui explicitado por Semeraro (1997, *apud* CORREIA, 2004, p. 163): “A sociedade civil é o extenso e complexo espaço público não – estatal de grande importância

política, onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico que poderá levar à gestão democrática e popular do poder”.

Entretanto, a condição de subalternidade a que estão submetidas, expressa a sua fragilidade para exercer o controle social, pois as formas de organização e luta dessas classes são profundamente afetadas, haja vista que o contexto do capital não só isenta o Estado como garantidor de direitos, como desmobiliza a classe trabalhadora para exigir esses direitos. O ajuste neoliberal contribui para o aumento da pobreza e, conseqüentemente, provoca a fragmentação e heterogeneidade da classe trabalhadora.

Ao discutir sobre essa realidade, Abreu (1999) considera o contexto do capital no bojo da reestruturação produtiva repercutindo não só no sistema de controle sobre o trabalho, quebrando a base material de representação e organização da classe trabalhadora, mas, também, adotando medidas persuasivas visando a inculcação de valores e padrões de sociabilidade para a conformação de um novo homem, adequado às exigências do padrão atual de acumulação, que atinge não só o trabalhador, mas a esfera familiar e toda a sociedade.

A retórica destas medidas é a de que a “nova” relação capital-trabalho, consubstancia-se na superação dos antagonismos entre classes, e no estabelecimento da colaboração entre elas, na qual a parceria e as soluções negociadas constituem a base dessa “nova” relação (ABREU, 1999, p.64).

Na atual conjuntura, é percebido a partir das propostas participativas que envolvem a sociedade civil, que a centralidade conferida a esta é apenas para dar sustentação aos ajustes e reformas requeridas pelo processo de reestruturação capitalista. Abreu (1995) comenta que nesses marcos, “a luta das classes subalternas é transfigurada e incorporada às estratégias dominantes de controle social, cedendo lugar para o aprofundamento de ações manipulatórias e mistificadoras da própria realidade e, por isso, reprodutoras do *status quo*”.

Esse contexto provoca o dilema dos chamados representantes da sociedade civil apontado por Dagnino (2004): Os mesmos questionam sobre o seu papel político, e principalmente questionam qual projeto estão fortalecendo. Este dilema parte do próprio contexto em que são chamados a participar. Os espaços institucionais abertos à sua participação, aonde ocorre a discussão e formulação das políticas são apropriados por estes, em grande parte, somente para assumir funções específicas no tocante à implementação e execução das políticas públicas, ficando uma lacuna no que diz respeito à compartilhar poder de decisão em torno da formulação dessas políticas. Constata-se que o poder deliberativo que

é uma especificidade dos Conselhos Gestores, fica aquém, pois, na prática, tem uma função consultiva, e como já foi dito, legitima as decisões, já que dá autonomia àqueles que decidem nos gabinetes.

Ou seja, a realidade revela uma dinâmica em que há apropriação ideológica do conceito de sociedade civil que Amaral (2010) interpreta como uma necessidade de conferir às práticas de classe outros elementos com conteúdos que expressam a formação de um consenso nas sociedades, cujo objetivo é legitimar a reforma neoliberal do Estado e esvaziar os conteúdos classistas que sustentavam o enfrentamento da desigualdade social. Este é o campo fértil para o tratamento indiferenciado ao conceito de sociedade civil, tendência que para a autora, é o de subsumir o conceito de classe ao de cidadania e democracia e o de naturalizar e universalizar os conteúdos classistas dominantes nas práticas da sociedade civil.

Nogueira (2005) também expõe à cerca dos discursos que envolvem os projetos e os conceitos de sociedade civil. Assim, desnuda a incorporação do tema no discurso da reforma. Deixa claro que a referida reforma descarta a compreensão de sociedade civil enquanto “organização autônoma voltada para a emancipação, à construção de consensos e hegemonias ou a interferência coletiva nos espaços em que definem as escolhas e as decisões fundamentais”.

Assim concebida, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele, mas seguramente “estranho” a ele, um ambiente imune a regulações ou a parâmetros institucionais públicos _um lugar, em suma, dependente bem mais de iniciativa, empreendedorismo, disposição cívica e ética do que de perspectiva política, organização política e vínculos estatais. O discurso alternativo, por sua vez, ainda que impulsionado pelas ressonâncias de sua fase anterior, espelhará a operação semântica oficial. Abandonará a fronteira do Estado como campo de lutas de emancipação para se concentrar numa ideia de Estado como espaço de regulação, elaboração e implementação de políticas. Haverá menos antagonismos e mais consenso racional, menos democracia política e mais deliberação democrática. (NOGUEIRA, 2005, p.59)

Para Bógus e Westphal (2007) algumas das razões para que os Conselhos fiquem à margem das decisões, deve-se às normas estabelecidas para o seu funcionamento, a possibilidade de manipulação e os problemas relacionados à representatividade. Ressalta as normas constitucionais que estabelecem papéis distintos e com diferentes pesos políticos. Nesse âmbito, fica numa posição mais confortável os Secretários que são membros natos dos Conselhos e encarregados de presidi-los, ou indicar alguém que o faça. Estes possuem domínio da política pública e por isso maior possibilidade de impor ou manipular as pautas e os encaminhamentos do Conselho.

O pensamento de Dagnino (2002) tem convergência com as observações acima, de modo que apresenta elementos que dificultam uma participação igualitária nos espaços públicos, como a exigência de qualificação - técnica e política – destinada aos representantes da sociedade civil, que, em geral, não possuem domínio de um saber técnico especializado para entender de orçamento, de planilha de custos; da mesma maneira, conhecimento sobre o funcionamento do Estado no tocante à máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos.

Essas observações são pertinentes, pois constatamos na Secretaria de Estado da Mulher – SEMU/MA, a partir de visitas de representantes de organizações populares ao órgão, que estes desconheciam como acessar, por exemplo, os recursos para projetos de natureza diversa, entre estes, recursos do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP) por não dominarem os trâmites burocráticos, como o cadastro das organizações no Sistema de Informação e Gestão para Governabilidade (SIGOV) que exige, inclusive, a utilização de sistemas de informática, em geral, complexos. Não sabiam como acessar o Plano Plurianual - PPA dos diferentes órgãos governamentais, o que os inviabilizava constatar se as ações do PPA contemplavam as demandas oriundas das conferências municipais, estadual e nacional, e dos encontros com o Governo.

Essa é uma realidade também objeto de reflexão de Nogueira (2005, p. 156):

Em muitos fóruns de gestão participativa, discutem-se questões que têm clara face técnica, contábil, orçamentária. A maioria dos cidadãos não possui conhecimentos consistentes a esse respeito e nem tem porque se envolver na aridez que predomina nesse terreno. É mais ou menos natural que os técnicos da área se sobressaiam e imponham seu modo de ver e agir. Com isso o fórum participativo transforma-se em algo artificial, instrumental. Essa é uma opção muito utilizada – conscientemente ou não – pelos que fomentam a participação para fins de legitimação. Convocam-se reuniões não para que eles decidam ou façam escolhas efetivas, mas para que sancionem o que já está decidido num plano técnico, administrativo ou partidário prévio.

As considerações antes expostas reforçam o pensamento de Silva (2011, p.89) relativo à armadilha na qual a participação popular tende a cair, ou seja, para a autora, as classes populares são convencidas de que partilham o poder decisório, de que o Estado não tem um caráter de classe e de que seus interesses são iguais aos do Estado e dos empresários. Por outro lado, alerta sobre o potencial dessas classes enquanto “arma”, uma vez que podem criar as bases políticas para provocar mudanças na configuração do poder político. E, enquanto arma, fica sempre a expectativa de que os conselhos, como instâncias que reúnem representantes do poder público e sociedade civil para a construção de política pública, materialize a parceria criada para definir, executar e controlar as políticas, sem permitir as investidas ideológicas e políticas do Estado. No entendimento da autora, as classes populares devem voltar a sua mobilização para fora dos espaços institucionais. Significa, nesse sentido, que

manter como horizonte político os atuais espaços de participação implica compactuar com o projeto de controle social da burguesia e com as relações de dominação e exploração, fundamentados nas “desigualdades sociais”. Sem um projeto societário alternativo que ultrapasse a conquista de espaços políticos controlados pelo Estado, as classes populares se expõem ainda mais ao processo de cooptação em curso por intermédio da ideologia neoliberal (SILVA,2011, p.90).

Por outro lado, Abreu (1999, p.70-71) pontua que embora sejam os conselhos marcados pelo atraso da participação política das classes subalternas na estrutura do poder estatal, incorporam, de alguma forma, propostas e tentativas de viabilizar a expressão dos interesses dessas classes na gestão pública, buscando vinculação à esfera econômica. Portanto, entende que a participação da classe trabalhadora na construção dos conselhos de direitos, supõe uma postura crítica de contraposição (e não de colaboracionismo e parceria) aos interesses dominantes. Mantendo esta posição, a autora acredita que podem transformar estes espaços em instâncias de defesa e conquista de direitos e de pressão política e controle social por esta classe.

Assim, os Conselhos de Direitos, enquanto um possível conduto de participação política da classe trabalhadora, em relação à utilização do fundo público para atendimento às suas necessidades sociais, pode constituir-se em instâncias de luta pela democratização das relações sociais e transformações de práxis supondo para tanto a inscrição desta luta no horizonte societário da citada classe. Este é o desafio que se coloca para a construção dos referidos conselhos como mecanismo de reconhecimento públicos de sujeitos coletivos autônomos, de necessidades e conflitos sociais, tendo em vista a socialização e universalização das respostas, bem como de formulação de novos princípios éticos para a gestão e controle dos recursos públicos, para além da institucionalidade estatal burguesa. (ABREU, 1999, p.72)

Paralelo a esse desafio, persistem os graves e emergentes problemas sociais que requerem respostas urgentes, de forma mais acentuada a partir da década de 1990, período em que os direitos sociais conquistados nos marcos da Constituição Federal de 1988 em larga medida sofreram um processo de desmonte, frustrando a possibilidade de uma gestão intersetorial uma vez que esta não pode se pautar numa participação que elimina o potencial contestador da bandeira da participação.

A realidade desde então comporta a expansão do chamado *terceiro setor*, as *Fundações Empresariais*, compreendidos como uma instância intermediária entre o público e o privado, as chamadas organizações não-governamentais, como uma redefinição da noção de sociedade civil, produzida pelo projeto neoliberal.

As organizações não governamentais por vezes de caráter filantrópico, sustentadas por agências internacionais, levantam a bandeira da representatividade, mas acabam gerando um problema de interpretação por assumir diferentes facetas, como explicita Silva (2003, p.41). Para a autora, o vácuo deixado pela retirada do Estado dos serviços de proteção social, foi preenchido pelas ONGs, na maioria das vezes por práticas assistencialistas ou servindo de suporte material para as políticas neoliberais na condição de participantes de um virtual espaço situado entre privado e o público, ou seja, o público não-estatal. Assim, conclui que como consequência, tais organizações, ao serem alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o estado e os sujeitos políticos, tanto desmobilizam os movimentos sociais populares como obscurecem o processo de privatização dos serviços públicos.

Nessa direção, Nogueira (2005, p. 57) também avalia sobre esse projeto de hegemonia e legitimação que envolve a filantropia do terceiro setor e da “empresa cidadã”: “(...) Ao emergir como parte de um projeto de hegemonia - que incentiva a solidariedade e ao mesmo tempo celebra o indivíduo empreendedor e elogia a comunidade (sociedade civil) capaz de resolver seus próprios problemas - a filantropia moderna acrescentará uma dose de despolitização no imaginário coletivo”.

Nessa perspectiva, a noção de participação se fundamenta no individualismo e no privativo, com base no trabalho voluntário e na suposta responsabilidade social das empresas, implicando o distanciamento da sua dimensão política e coletiva, portanto, contribuindo para a despolitização da participação com o esvaziamento do seu conteúdo mais profundo (NOGUEIRA, 2005).

Esse panorama é desanimador, no entanto é necessário potencializar o crescente protagonismo de novos sujeitos sociais para transformar os espaços de participação, em esferas de poder de decisão frente às questões públicas. Além do mais, a literatura indica, e mais especificamente nos estudos de Bógus e Westphal (2007), que a criação e a ampliação das esferas de participação são fenômenos importantes, no entanto, isso não tem sido suficiente para garantir a participação efetiva em todas as situações ou evitar alguns equívocos. Porém, lembram que o tema da participação precisa ter sempre sua discussão atualizada, porque envolve aspectos que são dinâmicos, como as relações historicamente contextualizadas entre grupos sociais com níveis de poder e interesses diferentes.

CAPITULO 2. A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE GESTÃO NO GOVERNO JACKSON LAGO

2.1. Expressões do modelo de desenvolvimento do Maranhão : atraso e modernidade

Analisar o modelo de gestão pública no período de 2007 a 2009 exige fazer um resgate das temporalidades da política do desenvolvimento regional sob a égide da Oligarquia Sarney. Nesse sentido, cabe buscar as configurações do modelo de desenvolvimento do Maranhão centrado no binômio modernidade *versus* atraso, intrinsecamente associado a essa oligarquia e ao seu projeto de dominação na política regional e local desde 1965.

No Maranhão, o poder oligárquico de José Sarney começou a ganhar visibilidade com a sua vitória pelas Oposições Coligadas para governo estadual em 1965. A sua eleição, marcou o declínio de Vitorino Freire¹⁵. Para garantir sua vitória, José Sarney utilizou estratégias como a articulação com o governo federal, de modo que a sua ascensão como liderança foi sustentada pelo novo regime político ditatorial. Aderindo ao golpe militar de 1964, José Sarney teve o imediato apoio do governo do Marechal Castelo Branco, ampliando assim, o seu acesso ao centro político nacional. O ideário dos militares pautado na modernização foi a base que permitiu a escalada de José Sarney ao comando da política estadual, pautada em seu projeto de modernidade para o Maranhão. Segundo Costa (1997, p.6),

a construção discursiva em torno do “Maranhão Novo” estabelece de imediato uma diferenciação: em contraponto ao Maranhão “atrasado” e “arcaico” representado pela oligarquia vitorinista, a parcela da “geração modernista de 45” que ascende ao poder regional que se auto-indentifica como portadora de um projeto modernizante, como Prometeus modernos que trazem a luz da civilização para a região marcada pelo “obscuritismo” político e social.

Mas, a “mudança” do “atrasado” para o “moderno”, segundo o citado autor, significou a incorporação do Maranhão ao projeto autoritário, excludente e repressor do regime militar, ao projeto de modernização conservadora. Nessa perspectiva, Costa (1997) conclui que houve

¹⁵ “(...) político que por cerca de vinte anos (entre 1946 e 1964), deteve a supremacia na dinâmica política do estado sustentando seu domínio no controle da máquina estatal, na onipresença da polícia e na manipulação eleitoral” (GUILHON, 2007,p4).

uma maior abertura ao processo de expansão do capitalismo monopolista na Amazônia, o qual aprofundou as desigualdades sociais, acelerou o processo de concentração fundiária, assim como a violência, a grilagem e a expulsão dos trabalhadores de suas terras, aumentando enormemente os conflitos no campo em toda a região.

Para Silva (2001, p.159) o discurso associado ao “moderno” traduzia o forte apelo de integrar o Maranhão às necessidades do grande capital, ideia que vai adentrando os anos de 1970 com o “Novo Maranhão”. Na segunda metade dessa década iniciava-se a fase de implantação de grandes projetos, que para Holanda (2008) vão se sobrepor à base da pecuária extensiva e da economia camponesa tradicional, fixando os contornos sócio - econômicos atuais no Estado. Nesse âmbito, as experiências de “desenvolvimento”, se voltam para o aspecto econômico, importando interesses particulares das oligarquias junto às perspectivas de lucratividade do capital mundial.

Os grandes projetos foram desenhados a partir do II PND (Governo Geisel, 1974-1978), sob a bandeira do Projeto Grande Carajás, com a instalação da Companhia Vale do Rio Doce, na Ilha do Maranhão, o aproveitamento da estrada de ferro existente e a instalação da Alumar (consórcio multinacional voltado à produção e exportação de alumínio em lingotes), além da expansão , com incentivos e subsídios federais e estaduais de projetos agroindustriais tais como, eucalipto e bambu para celulose, pecuária bovina, cana-de-açúcar e álcool.(HOLANDA , 2008, p.12)

As sucessivas políticas governamentais baseadas nesses projetos trouxeram consequências negativas para a população do campo, uma vez que os mesmos e seus polos industriais na região não apresentaram mudanças qualitativas no modo de vida desses trabalhadores. O discurso que sinalizava incorporar as mais caras aspirações populares com a inclusão da grande massa no modelo de desenvolvimento, de base exclusivamente econômica, materializou-se como modelo excludente.

O projeto modernizante, ao propor a “subversão da desordem” e a “morte da pobreza”, funcionou na verdade como mantenedor da “ordem” política (contra os “subversivos” da esquerda) e catalisador do caos social no Maranhão, acelerando ainda mais a entropia inerente ao sistema capitalista. (COSTA, 1997, p. 9).

A expansão do capitalismo no Maranhão teve, portanto, na oligarquia Sarney, o eixo estruturante pautado na adoção de um padrão de subordinação aos interesses do grande capital nacional e estrangeiro.

Obedecendo a uma linha de continuidade, esse padrão vai se estendendo nas décadas seguintes, nos governos de Pedro Neiva de Santana (1971-1975); Osvaldo da Costa Nunes Freire (1975-1978). Nota-se que são conjunturas marcadas por gestões voltadas especialmente para a economia maranhense, segundo os moldes da decisão nacional, de investir na atividade industrial, cujos esforços do crescimento econômico no governo de Nunes Freire se voltam para a escolha do Itaqui, definido como porto de exportação do minério de ferro de Carajás e a construção de uma grande unidade siderúrgica em São Luis. Por outro lado, o referido governador compreendia que a preparação do estado para o desenvolvimento implicava na constituição de um estrato político-administrativo com capacidade para gerir o processo, o que demandava a cobertura da população em termos de benefícios e serviços (GUILHON, 2007, p.15).

Entre 1979-1982, com o slogan *Um grande Maranhão para Todos*, o governador João Castelo, com o apoio de José Sarney, sentiu-se motivado pela ideia da “vocação” industrial do estado, centrado em São Luis, com os projetos minero-metalúrgico, denominado Programa Grande Carajás: Projeto Carajás da Companhia Vale do Rio Doce e o Projeto Alumar sob a direção da ALCOA.

Programas como o Grande Carajás vão surgir num cenário de suprema intenção imperialista das empresas transnacionais, no caso brasileiro, da Amazônia e do Maranhão, em específico, a partir de interesses geoeconômicos, fiscais, financeiros e geopolíticos dos governos da ditadura militar, no que foram prontamente atendidos pelas oligarquias locais. Nesses projetos, estas encontram espaços para a reprodução de seus interesses patrimoniais, corporativistas, clientelistas e fisiológicos, em que pesem os primores da qualidade total dos mesmos (FEITOSA, 1998, p.99-100).

A linha de continuidade desse mesmo projeto político, segue pela década de 1990, que se caracterizou como o “Novo Tempo”¹⁶ de Roseana Sarney, “que responderia a um novo patamar de “modernidade” conservando, no entanto, as bases alardeada por José Sarney” (BARBOSA, 2011, p.2).

Pautado nas políticas neoliberais, portanto articulando-se aos padrões de dominação, Roseana Sarney segue as orientações estabelecidas em âmbito federal, iniciada no governo Collor e consolidada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). Nesse sentido, inicia o seu governo com a reforma e racionalização do aparelho estatal - a “máquina pública”

¹⁶ Segundo Wagner Cabral da Costa (1997, p. 28), o discurso do “Novo Tempo” é pensado como a inserção do Maranhão aos novos tempos da globalização e do neoliberalismo.

- enxugamento das finanças públicas, cuja ênfase era a "modernização dos sistemas administrativos". Tais práticas eram justificadas como forma de evitar desperdício e alocar eficazmente os recursos públicos e humanos.

Convém lembrar que a reforma administrativa só se efetivou como tema central no Brasil em 1995, com Fernando Henrique Cardoso no governo. A partir desse momento, toda uma série de medidas contribuiu para diminuir o chamado "entulho burocrático" - disposições normativas excessivamente detalhadas, que só contribuem para o engessamento da máquina e muitas vezes à sua intransparência (BERETTA, 2007 apud BONEZZI; PEDRAÇA, 2008, p.08).

No caso do Maranhão, as iniciativas da governadora tomavam uma direção que atendiam às expectativas do então Presidente FHC, pois instalava no estado um “novo tempo” com medidas, como já foi dito, voltadas para a “racionalização” da gestão estatal, ou seja: diminuição do quadro de servidores públicos e no controle das contas públicas, terceirizações, cortes de verbas, desmonte das políticas públicas, extinções de diversos órgãos da administração pública, e efetivou a privatização de empresas estatais, como: o Banco do Estado do Maranhão, Hospital do Servidor Público - IPEM e empresas responsáveis por serviços, como: saneamento (CAEMA), setor elétrico (CEMAR), comunicação (TELMA) ; e extinguiu, entre outros órgãos: a Companhia de Desenvolvimento Industrial - CDI; Empresa Maranhense de Turismo - MARATUR; Empresa Maranhense de Assistência Técnica e Extensão – EMATER; Companhia de Desenvolvimento Agroindustrial e Abastecimento – CODEA.

Na administração direta foram extintas as 18 secretarias estaduais de governo e criadas, em seu lugar, oito gerências para dar conta das funções distribuídas entre as secretarias anteriores, como a Gerência de Qualidade de Vida, que agrupou as ações da saúde, meio ambiente e saneamento básico. A principal consequência dessa organização foi o enxugamento da máquina do estado e um grande número de funcionários públicos colocados em disponibilidade no Banco de Recursos Humanos, para posterior demissão (SILVA, 2011, p. 35).

Guilhon (2001, p.128) argumenta que Roseana Sarney ao diminuir a máquina pública, o fez sob a justificativa de prestar “serviços de excelência ao cidadão”, porém, segundo a autora, a reforma implementada pela governadora não ultrapassou a mudança institucional-legal. Assim, afirma que o que ocorreu foi uma “arrumação estrutural matricial”, ou seja, uma articulação política, onde os gerentes regionais e gerentes estaduais (equivalente a Secretários de Estado) tinham importância maior exercendo o seu papel “político” do que o papel

administrativo, traduzido pela autora como patrimonialismo e personalismo do Estado, ao lado de uma cultura burocrática.

Convém ressaltar que a referência aos gerentes regionais, diz respeito à criação das Gerencias de Desenvolvimento Regional (GDRs), com sede em 18 municípios; isso em cumprimento à descentralização advinda também de uma orientação nacional. Entretanto, Roseana Sarney não tratou da transferência efetiva de poder dos órgãos centrais para as regionais, de modo que manteve a centralização do poder em suas mãos, articulada aos gerentes regionais. Se as GDRs não possuíam autonomia orçamentária e administrativa, logo fica evidente que a “descentralização” era oportuna para a governadora como meio de garantir o controle das bases eleitorais, o denominado clientelismo.

Guilhon (2001, p.129) sustenta que tal gestão se tratou mais de uma “ação política” do que “reorganização administrativa de fato”, onde ocorresse a maximização da ação estatal no atendimento das demandas reais da sociedade. Nesse sentido, efetivamente, quando se pensa no modelo de gestão empreendido por Roseana Sarney, constata-se

que, apesar do discurso e do simbolismo que a reforma instituiu, no sentido de fazer crer que se pautava na modernização e na descentralização, ela na verdade não passou de “estratégias sutis e inteligentes de recentralização”, incapazes de “romper o poder centralizador das estruturas administrativas setoriais e funcionais, acomodadas na capital, assim como, catalisar a participação e empobrecimento das sociedades locais” (PALHANO, 2008 apud SOUSA 2010, p. 68).

O desdobramento da reorganização administrativa implementada por Roseana Sarney se adequou às particularidades das reformas neoliberais não só no âmbito administrativo, mas também no âmbito do “desenvolvimento” do estado, adotando uma política de investimentos em indústrias, portanto, envolvendo capital privado nacional e internacional; um processo alimentado por relações de interesses via troca de vantagens fiscais; mão de obra barata e desorganizada.

Entre outras experiências, a aliança entre o estado do Maranhão e o capital pode ser exemplificada com a instalação da KAO I, fábrica coreana, instalada no município de Rosário, identificada às novas tendências dominantes no cenário mundial, que por sua vez excluiu as potencialidades locais e interesses de importantes sujeitos sociais e políticos.

Segundo Silva (2011), a implantação desta empresa em Rosário atendeu a interesses imediatos presentes nas esferas local, nacional e transnacional. Sequencialmente, a autora cita que em primeiro lugar, atendeu aos interesses da oligarquia Sarney de interiorizar o

desenvolvimento no Maranhão como condição econômica para a consolidação de seu poder político. Em segundo lugar, considera que cumpriu a política do governo federal de inserir o país nas novas tendências da economia mundial. Em terceiro lugar, conclui a autora, satisfaz os interesses da KAO I de implantar seus serviços com vantagens econômicas, utilizando-se do que há de mais “moderno” nas novas relações de produção e de trabalho . Ou seja, adotam trabalho em série, e as suas relações contratuais são via terceirizações.

Outro aspecto do “desenvolvimento” do Maranhão, foi a expansão do agronegócio, na segunda metade da década de 1990, associada diretamente ao plantio de eucalipto para a produção de carvão, nos municípios de Imperatriz e Açailândia, seguida da plantação da soja na mesoregião leste¹⁷ e mesoregião sul .¹⁸

Segundo Carneiro (2008, p.89 apud Delgado, 2009,p. 118),

A plantação de eucalipto nesta região, data de 1980, e se relaciona às ações da Comercial e Agrícola Panaeiras Ltda., empresa do grupo Suzano de Papel e Celulose S/A, que centralizou suas atividades sobretudo no município de Urbano Santos. Para complementar estas ações, iniciou-se também as operações da empresa Maranhão Reflorestadora Ltda.(Marflora), no final da década de 1980, que se encarregou da extração de carvão para a produção de ferro gusa pela empresa Margusa, situada no município de Rosário (hoje Bacabeira).

Nesses processos, amplia-se o número de carvoarias, causando grande devastação do cerrado, pois muitas não possuem o licenciamento do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - IBAMA. Enquanto isso, a “euforia” é a grande tônica, pois o governo anuncia uma nova era de “progresso” e bem estar para a região, não esclarecendo à população local que esta será absorvida apenas na fase inicial do projeto, uma vez que não se constitui mão de obra qualificada, sendo substituída nas etapas seguintes por trabalhadores especializados oriundos ,inclusive, de outros estados via terceirização. Não ressaltam as consequências ambientais, como a destruição dos recursos naturais, especialmente os rios e suas nascentes; não respeitam a legislação trabalhista brasileira; não investem em programas sociais.

¹⁷Na região leste maranhense os municípios onde essa produção tem se consolidado são: Chapadinha, Buriti, Anapurus, Mata Roma, Brejo, Santa Quitéria, Milagres, São Bernardo, Magalhães de Almeida, Urbano Santos, São Benedito do Rio Preto e Água Doce do Maranhão (CARNEIRO , 2008 apud DELGADO, 2009, p. 117)

¹⁸ Na região sul do Maranhão a produção da soja se dá particularmente nos municípios de Balsas, Riachão, Tasso Fragoso, São Raimundo das Mangabeiras e Sambaíba. (CARNEIRO , 2008 apud DELGADO, 2009, p. 117)

Paralelamente à instalação desses grandes empreendimentos econômicos, crescem os conflitos agrários além da intensificação do êxodo rural, já que muitas famílias são desapropriadas de suas terras a partir da implantação dos polos industriais. Essa população não sendo totalmente absorvida como força de trabalho, instala-se em São Luis, Imperatriz e em outras cidades médias de forma desordenada. O resultado é a ascensão dos indicadores de violência nos centros urbanos do Estado, o aumento do desemprego e da precarização do trabalho.

Essas evidências provocaram a emergência das mobilizações sociais populares, que ao tentarem se manifestar contra os grandes projetos, o braço repressivo do Estado agiu com repressão e violência. No entanto, Costa (1997) afirma que, mesmo com a aplicação da repressão policial, o discurso oficial ressaltava que os conflitos sociais vinham sendo “resolvidos” no Maranhão por conta da “nova” vontade política do governo estadual e de seu diálogo franco e aberto com todos os setores populares. O autor considera que estrategicamente havia uma mudança no comportamento da oligarquia frente aos movimentos sociais populares no Maranhão, a qual denominou de “modernas” relações (ou cooptações). Tal postura, segundo Cabral, podia ser entendida à luz das diferentes conjunturas políticas enfrentadas por este governo (entre outros aspectos, a crise de legitimidade política da oligarquia dominante a partir dos resultados eleitorais), haja vista que a referida relação é contraditória para um governo embasado no neoliberalismo, que por sua vez tem como premissa a desarticulação dos movimentos sociais populares.

A realidade apresentada instiga reflexões acerca das aludidas “reformas” governamentais. São reformas ou contrarreformas? O exposto até aqui permite afirmar que a gestão pública do “Maranhão Novo” ao “Novo Tempo” possui características semelhantes, estreitando relações com o capital monopolista; no aspecto político-ideológico, reforçam o discurso da “modernidade”, “desenvolvimento”, com a ideia da inserção do estado no circuito da economia nacional. Em seu governo, Roseana Sarney consolida a dominação política com as ditas “reformas modernizantes”, em que acentua o “progresso” a partir da inserção do Maranhão na economia não só nacional, mas transnacional.

Ao contrário do que Roseana ressaltava sobre a saída do Maranhão do atraso, Holanda (2008, p.17) destaca que os anos de 1990

constitui para o Estado do Maranhão a verdadeira década perdida do ponto de vista da performance, na qual sua taxa de crescimento global encolheu para 1,4% a.a., menos da taxa da expansão da região Nordeste (3,6% a.a.) e inferior à já medíocre taxa de expansão do país (2,1% a.a.). O Maranhão

assiste no interregno à queda de sua participação no produto do país e não consegue crescer o suficiente para fazer frente ao crescimento populacional, ocasionando, portanto, um encolhimento da renda per capita no Estado.

Tal contexto demonstra que o discurso que o governo propagava sobre a reforma com ênfase no desenvolvimento do estado, não aconteceu no Maranhão. Na opinião de Silva (2006, p.55), nenhum dos compromissos norteadores da reforma foi cumprido, principalmente a redução das desigualdades regionais e sociais, sendo este ponto o de maior afinidade entre o “Maranhão Novo” e o “Novo Tempo”.

Por outro lado, cabe dizer que no contexto de uma sociedade capitalista, falar em reduzir desigualdades não passa de um discurso ideológico, sobretudo no momento em que “o sistema de controle do capital vive uma crise sem precedentes, considerando os limites estruturais inerentes à produção destrutiva capitalista e a sua incapacidade de prover uma racionalidade abrangente adequada à plena satisfação das necessidades humanas” (ABREU, 1995, p.128).

2.2. O modelo de gestão pública intersetorial: dilemas e desafios na gestão do governador Jackson Lago

Os estudos de Costa (1997) destacam a década de 1990 como um período caracterizado pelo aumento da competitividade eleitoral. O contexto político-eleitoral sinalizou uma tendência de crescimento dos grupos de oposição. A “ameaça” era um fato novo, que embora não se constituindo vitória para a oposição, em âmbito estadual, gerou uma crise no interior da oligarquia Sarney e incertezas a partir da ciranda de candidatos e coligações eleitorais do grupo dominante, ora se contrapondo, ora fazendo alianças, mas garantindo nomes, entre outros: João Castelo, Ivar Saldanha, Luis Alves Coelho Rocha, Epitácio Cafeteira, João Alberto de Sousa, Édison Lobão, e em 1995, Roseana Sarney.

Essa crise no interior do processo eleitoral, por outro lado, levou esse mesmo grupo a uma reorientação estratégica. Segundo Costa (1997), a referida estratégia mesclava continuidade e “inovações”, e reforçava assim, a aposta modernizante, sob o lema de “Um Novo Tempo” para afirmar a hegemonia sarneísta na política maranhense, através de Roseana Sarney.

Já no ano de 2006 o contexto político-eleitoral trouxe mudanças com a vitória eleitoral de Jackson Lago contra Roseana Sarney (no bojo da “Frente de Libertação do Maranhão”), gerando expectativa nos seus eleitores e apoiadores em torno da ruptura com a oligarquia Sarney.

Douglas (2009 ,p.2) considera que a vitória da Frente de Libertação do Maranhão (PDT-PPS, PSB-PT-PCdoB, PSDB), no segundo turno das eleições de 2006, pôs fim a um período ininterrupto de 40 anos de mando da oligarquia Sarney no Governo do Estado. Para o autor, esse fato histórico não foi um ponto de chegada, mas um ponto de partida na disputa política do Maranhão contemporâneo.

O modelo de gestão pública que se delineou no ano de 2006 com a chamada Frente de Libertação do Maranhão, segundo os seus interlocutores, propunha um novo paradigma na estrutura da organização pública. No entanto, cabe verificar as contradições das lideranças que integravam esse bloco na tentativa de construção de um novo modelo de gestão.

Cabe dizer que a composição da “Frente de Libertação do Maranhão” que apoiou a candidatura Jackson Lago foi uma coligação de várias forças, inclusive de setores conservadores e de partidos políticos com forte influência de José Sarney. Este bloco (na sua heterogeneidade política e de interesses corporativos) anunciava a implantação de uma nova forma de gerir a política no estado tendo como base a participação na gestão pública . A “Frente de Libertação do Maranhão” disseminava assim, a velha utopia dos movimentos sociais e populares - uma oportunidade, segundo os seus integrantes, para construir a história de um Maranhão “liberto”.

A questão que se coloca é: Como prosseguir nesse “ideal” por dentro de uma estrutura política marcada por condicionantes “da velha política clientelista”? Além disso, o governo de Jackson Lago tinha pela frente o enfrentamento da concepção do desenvolvimento do Maranhão cuja matriz predominante foi sempre a atração do grande capital monopolista para o espaço regional e local. Cabe nesse estudo, analisar o redimensionamento das relações entre as diferentes áreas das políticas públicas, envolvendo as esferas organizacionais e políticas proposta no governo eleito em 2006.

Desde então, para Sousa (2011, p.209) ,

houve uma retomada do planejamento público do desenvolvimento estadual nos últimos anos, institucionalizada em 2007 e 2008, durante o governo Jackson Lago. Observem-se os instrumentos construídos, tais como: as consultas populares na elaboração do Plano Plurianual – encontros da

sociedade civil com o governo e aspirações da sociedade nas regiões do Estado, estudos técnicos de regionalização do desenvolvimento, planejamento estratégico governamental, orientação estratégica de governo, agenda estratégica, visão de futuro, entre outros. Reavivou-se algo natimorto desde 1988 com o fim dos planos estaduais de desenvolvimento e a obrigatoriedade constitucional dos Planos Plurianuais.

Nesse sentido, os rumos apontados indicam uma gestão participativa¹⁹, mas que teria dificuldade de ordem política como um dos elementos constitutivos do processo de implementação do novo modelo de gestão, observado unanimemente pelos sujeitos entrevistados, uma vez que a gestão participativa, de acordo com Nogueira (2005), implica a participação popular incorporada ativamente aos processos do governo e de implementação de políticas públicas.

Sobre essa questão, Raimundo Nonato Palhano Silva (ex-presidente do IMESC) explicita tratar-se de uma dificuldade de ordem política geral macro, por ter havido uma grande coalizão política constituída por forças antagônicas, e com predomínio de uma prática isolacionista de gerir a política pública. Acrescentou: “(...) Se a gente examinar de uma perspectiva ampla, a gente não conseguiu superar isso, talvez essa Câmara²⁰ fosse realmente a expressão mais prática para que isso²¹ pudesse se dar, porque era o lugar mesmo onde eram tomadas as decisões de implementação de políticas públicas” (Entrevista concedida em outubro de 2012).

Com essas observações, Raimundo Palhano expõe questões inerentes à cultura política no Brasil, relativas às práticas setorializadas; e, ao destacar a existência de forças políticas dentro do governo, com formação política e tendências partidárias com direções antagônicas, pode ser compreendido como uma sinalização de que o grupo hegemônico do governo, o da decisão política, seria o grupo conservador, já que enfatiza não ter havido, na gestão em questão a superação de práticas isolacionistas.

¹⁹ A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc. (DAGNINO, 2004, p. 95)

²⁰ Referência à Câmara Intersetorial de Políticas Públicas_CIPP, instância política no Governo Jackson Lago.

²¹ Raimundo Palhano se referia à implementação da intersetorialidade no governo, colocada no contexto da entrevista.

Ao questionar as autoridades de então, sobre: a compreensão do modelo de gestão Intersetorial, se este tinha uma orientação nacional ou se tratava de um mecanismo político contra a estrutura oligárquica do Estado; se o modelo tratava de uma proposta inovadora, original ou já concebida por governos anteriores, como resposta, obteve-se:

Nilse Cardoso Ferreira, ex-assessora da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e membro da Secretaria Executiva da CIPP, afirma que não havia uma orientação nacional em nível de governo. A mesma entende que forças políticas presentes no governo eram articuladas com propostas de ruptura com um modelo centralizador, os quais eram constituídos por militantes históricos na luta por uma forma de fazer política diferenciada. A ex-assessora esclarece que no contexto estadual essa busca se articulava com a luta pela superação do modelo oligárquico. Acredita ainda que a proposta era inovadora em nível local, apesar da débil compreensão sobre a essência da proposta por parte de vários gestores (Entrevista concedida em Fevereiro de 2012).

Em sua fala existem elementos que apresentam a intencionalidade de ruptura com o modelo de gestão anterior, cuja base era a centralização. Deixa também indicativos de que no interior do governo não havia uma compreensão sólida da proposta. Sobre esse aspecto, não há surpresas, a compreensão e aceitação de um novo paradigma não ocorre de forma espontânea, sobretudo, no âmbito público, é resultado de uma construção, que decorre de deliberações claras e compartilhadas. Para apreender os problemas e de definir como atuar sobre eles, demandaria a introdução de mudanças nos processos de trabalho, no planejamento e na gestão de políticas públicas. Quanto à ausência de vontade política por parte de alguns gestores, a literatura mostra que se trata de rejeição às mudanças, e a intersetorialidade é uma ameaça como perda de espaço ou perda de poder, logo, o esperado, é a resistência de alguns setores à viabilização do trabalho intersetorial.

Ainda sobre a compreensão da proposta de gestão intersetorial, para Raimundo Nonato Palhano Silva, dentro do modelo de gestão que estava sendo construído, concebido, havia a preocupação com a descentralização. Entende tratar-se de um conceito forte, e associou o processo da intersetorialidade de políticas públicas inscrito como uma manifestação do desejo de descentralizar uma máquina, que para o mesmo tratava-se de uma estrutura administrativa profundamente concentrada e centralizada.

O modelo de gestão pensado tinha uma orientação do governo que mesclava a descentralização e intersetorialidade na agenda pública. Isso pode ser entendido como influência

da Carta Constitucional de 1988 no desenho de políticas e intervenções mais eficazes para reduzir os níveis de pobreza e de exclusão social no estado do Maranhão. Logicamente que para viabilizar uma experiência dessa natureza não dependeria unicamente da vontade do chefe político, mas, prioritariamente, dos interesses de classe que movem os sujeitos que executam as políticas.

Sobre essa questão, Margarete Cutrim Vieira, ex-secretária de Estado de Desenvolvimento Social SEDES e Coordenadora do Colegiado da CIPP, explicita que a gestão intersetorial, experimentada no governo Jackson Lago por meio da Comissão Intersetorial de Políticas Públicas – CIPP, foi importante estratégia de planejamento e execução de ações integradas, demonstrando que o modelo de gestão democrático e descentralizado, assumido por gestores comprometidos com a qualidade e integralidade do atendimento, frente às necessidades expressas pela população, se materializa na participação política (Entrevista concedida em outubro de 2012).

A afirmação da entrevistada leva a crer que a experiência foi além de articulações e tentativas, chegando à concretização de ações integradas, com a ressalva de envolvimento de gestores comprometidos e com a participação política. No entanto, os demais entrevistados, deixaram claro que a adesão à proposta do modelo de gestão, contava com poucos entusiastas, ainda que formalmente, ao longo de dois anos, a CIPP tenha obtido a adesão de 32 órgãos do governo. Quanto à participação da sociedade civil, esta se deu em outros espaços, a exemplo de fóruns, comitês, conferências. A ação intersetorial de políticas públicas via Câmara Intersetorial de Políticas Públicas (CIPP), envolvia apenas setores do governo, conforme os termos sobre a composição da Câmara, contidos na minuta do Decreto com vistas à sua institucionalização. Os poucos gestores de fato comprometidos, como citados por alguns dos entrevistados, não possuíam força política, nem orçamentária, as suas pastas eram de pouca representatividade, como aquelas criadas no início do governo: Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Estado da Mulher, entre outros.

A mesma entrevistada faz referência sobre a organização e desenho de intervenção intersetorial, que, na atualidade, há busca da integração das políticas sociais por meio de iniciativas que se complementam. Ressalta a intersetorialidade como mecanismo essencial à potencialização das ações no campo social e possibilidade, em conjunto com outras estratégias de enfrentamento das condições de vida em sociedade, de provimento à qualidade de vida da população. Complementa que a intersetorialidade, tida como um pilar estruturante da

integralidade do atendimento, tem sido colocada como possibilidade de integração de ações de distintos setores. Nesta direção, afirma que algumas políticas sociais, a partir da Constituição Federal de 1988, trazem em suas agendas a proposta da intersetorialidade, e destaca as políticas de Saúde e de Assistência Social, que, segundo a mesma, evidenciam nos seus marcos regulatórios, essa diretriz.

Nesse sentido, Margarete Cutrim Vieira expõe que a preocupação com a necessária interface da política de saúde com outros setores, por exemplo, pode ser observada na retomada de questões que foram, nos últimos anos, relegadas ao segundo plano. Lembra o caso do debate sobre os determinantes sociais do processo saúde-doença e o retorno à concepção original de reforma sanitária. Esclarece que a atual retomada destes temas parece indicar a intenção de recuperar a potência política da reforma setorial, e, ao mesmo tempo buscar saídas para os impasses atuais. Assim, afirma que nestas circunstâncias, a intersetorialidade tem sido pensada como uma estratégia fundamental para atuar sobre problemas estruturais da sociedade e que incidem sobre o processo saúde-doença. Aponta, por exemplo, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, como espaço de definição para uma nova agenda com diretrizes objetivas em relação à organização desta arena setorial, e a intersetorialidade passa a ser a tônica dos debates no campo da assistência social.

Margarete Cutrim Vieira conclui informando que:

Foi nessa perspectiva a recomendação política do governador Jackson Lago, para a articulação das diferentes políticas sociais e econômica no seu governo, com crescente adesão das áreas de intervenção, do planejamento com conseqüente elaboração do PPA, a elaboração das novas diretrizes do Fundo de Combate a Pobreza – FUMACOP, a articulação com os conselhos setoriais de políticas públicas e a realização de fóruns regionais, o que possibilita afirmar que, sem sombra de dúvidas, foi uma experiência inovadora, no desenho da gestão pública, no Maranhão. Mas é importante destacar que no governo municipal, o Prefeito Jackson Lago também instituiu, do ponto de vista do planejamento, com a definição de metas e seu monitoramento, os comitês, articulando políticas sociais por áreas afins.

Esta observação final evidencia que a experiência da gestão intersetorial não era algo inovador, pelo menos no município de São Luis, haja vista que tal prática fazia parte da trajetória política de Jackson Lago. Além do ex-governador, teoricamente, Margarete Cutrim Vieira, entre os demais gestores, indica domínio do tema, bem como propensão às inovações no âmbito da citada gestão. Tal impressão se confirma nos relatos de outros entrevistados, ao emitir o seu nome como a principal incentivadora para a materialização do modelo de gestão intersetorial.

Considerando que o governo Jackson Lago se constituiu como uma frente (a partir de uma coalizão de partidos), os entrevistados foram questionados se houve resistência de algum órgão do governo para aderir não só à proposta da gestão intersetorial, mas à própria CIPP.

Para a maioria dos entrevistados, havia nesse percurso da construção do trabalho intersetorial uma dificuldade qualificada “como resistência ideológica e da não partilha ou receio da perda do poder”. Mas, foi na exposição da entrevistada Nilse Cardoso Ferreira que encontramos elementos mais contundentes para esclarecer o aspecto do *poder* no contexto da compreensão da intersetorialidade. A mesma opinou sobre o “entendimento” dos gestores envolvidos naquela gestão. Para Nilse Cardoso, tratava da questão do entendimento e também da questão de que alguns gestores não queriam abrir mão de seu espaço. No seu ponto de vista, diz respeito a uma cultura impregnada na política. Ou seja, para ela, alguns secretários têm em suas pastas a projeção política, onde adquire força política. Diante disso, acredita que estes não se interessavam pela proposta da intersetorialidade, uma vez que esta relativiza poder e provoca a perda da força, do ponto de vista do grupo político. Assim, ressalta: “como o secretário vai relativizar poder se quer mais poder. Estes acreditam que numa ação intersetorial não vai aparecer o secretário tal, mas uma política de governo”. A entrevistada amplia a sua reflexão, dizendo:

Essa é a cultura que deveria ser superada. Eu acho que a intersetorialidade é uma novidade. Agora, como aquelas Secretarias ou aquelas forças estratégicas do governo não abraçaram isso de maneira explícita? Ou por falta de entendimento, ou por entendimento demais. Então, a CIPP acabou ficando um pouco à margem. Então, quem era que abraçava mais? Eram as Secretarias com um orçamento menor, com força menor, porque elas tinham um orçamento menor e também porque elas tinham uma discussão também maior, e porque muitas daquelas pessoas que compõem, do ponto de vista do corpo técnico ou do ponto de vista até mesmo dos gestores, muitas representavam uma caminhada mais ligada ao movimento popular, às demandas populares. Aqueles outros não, já vinham de outra origem, de uma outra força política, de uma outra organização que são aquelas: Educação, Saúde, Fazenda, Planejamento. (Entrevista de Nilse Cardoso, concedida em Fevereiro de 2012)

Esse nível do “entendimento” da proposta intersetorial das ações públicas por parte dos secretários, conforme exposto, evidencia que os obstáculos seriam mais complexos, pois tal visão ignora o foco nos resultados das intervenções, voltados para as condições de vida das pessoas e grupos-alvos das ações intersetoriais. Essa postura confirma o que os teóricos levantam sobre os desafios para a incorporação da intersetorialidade; entre outros, a superação do interesse individual em detrimento do interesse coletivo, ainda fortemente presente na

administração pública. Como resume Leal (2006), essa é uma realidade na maior parte dos países da América Latina, que tem se pautado pela profunda indiferença em relação às aspirações e reais demandas da comunidade. De acordo com o autor, as práticas são geridas por corporações que se apoderam do Estado e o transformam em aparelho ou instrumento de seus interesses privados. No entender de Ramos (2002, p. 116), significa “o uso privado dos equipamentos e serviços públicos em proveito próprio e de seus pares, e a manutenção de seu eleitorado cativo”.

A lógica pensada pela entrevistada acima, converge também com o pensamento da autora Inojosa (2001, p.104) ao reforçar sobre as “heranças” das práticas no interior do aparato governamental. Em sua opinião, este é

objeto de loteamento político-partidário e de grupos de interesse. Todas as estruturas, em todos os níveis de governo e a cada governo, a cada nova gestão, são novamente loteadas para os partidos e para os grupos de apoio. Desse modo, cada uma dessas fatias – que já é campo de uma dada corporação e de um grupo de interesses que extrapola a corporação setorial – passa por um novo loteamento político-partidário. Todos os setores, como Educação, Obras, Saúde etc., são campos de interesse de fornecedores de produtores, de corporações e de grupos político-partidários.

Notadamente, “dificuldade” era a palavra chave no contexto da compreensão da proposta de uma ação pública intersetorial. Nesse sentido, Jhonatan Uelson Pereira Sousa, ex-Chefe de Gabinete do IMESC, complementa que a questão da intersetorialidade realmente esbarrava nessa dificuldade política, da tendência de algumas Secretarias, ou do próprio Secretário, alguns com posicionamentos ortodoxos, em não aceitar uma ação conjunta, focada num determinado problema (Entrevista concedida em Outubro de 2012).

Nessa mesma linha de observação, Ana Lúcia Nunes, ex-assessora da Secretaria de Estado da Saúde, compreende que ao se falar de intersetorialidade dentro de uma gestão pública e dentro de uma política pública, alguns compreendem e outros ficam na pseudo neutralidade. Refere-se à dificuldade de alguns setores em se dispor a integrar ações, sem interesses pessoais. A mesma entende que é um processo que demanda tempo para a compreensão de que “fazer junto”, o resultado é mais produtivo (Entrevista concedida em Outubro de 2012).

Do ponto de vista de Raimundo Nonato Palhano Silva, no governo em pauta, para que houvesse, de fato, uma intersetorialidade, a concepção macro deveria estar operando. Para o mesmo, não tinha como mudar para a configuração pensada se as práticas e o orçamento era todo setorializado. De acordo com Inojosa (2001, p.104) isso fica bem evidente, por exemplo,

na hora de dividir o orçamento, quando a briga é por mais verba para a Saúde, ou para a Educação, mais para Obras, com transferência de verba de um setor para outro.

Ainda tratando das “dificuldades” prementes no processo intersetorial, que envolve as estruturas de poder, Margarete Cutrim Vieira, em entrevista já referida acima, expõe:

Sabe-se que a ação intersetorial traz como imperativo a construção de objetos de intervenção comuns entre diferentes setores, com vistas à consecução de planejamento integrado, para enfrentamento dos problemas identificados. Contudo, a literatura especializada também vem demonstrando que, na prática, isto suscita altos níveis de conflito e disputa política entre as diferentes áreas e atores envolvidos no processo. Além da competição em torno das estruturas de poder, também se percebem as disputas corporativas que permeiam o aparelho de Estado. Portanto, neste governo, também vivenciamos as dificuldades naturais desse processo, mas destaco como estratégico o compromisso dos gestores e a abertura para uma gestão participativa, que desencadeou a convicção, entre a grande maioria, de que políticas e programas articulados representam, sem dúvidas, um salto qualitativo na intervenção pública.

Com essas observações, fica claro que entra em jogo a questão da competição entre grupos de interesses na estrutura governamental, é quando se constata que as necessidades das demandas sociais não são prioridades. Pelo exposto, em se tratando dos gestores entrevistados, a maioria compreendeu a importância da articulação dos setores numa intervenção pública, porém, a adesão destes à CIPP, não significa que todos assumiram a interdependência das políticas setoriais, na prática. Sem dúvida, trata-se de elevado desafio, pois práticas intersetoriais intervêm nas relações de poder anunciada; interferem em planejamento e em orçamento_ arena de embates entre grupos que definem a distribuição de recursos no orçamento, bem como a liberação dos mesmos

Um aspecto que chamou atenção, foi o fato de aproximadamente 50% dos entrevistados emitiram opinião de que a intersetorialidade e a descentralização propostas como modelo de gestão, eram compreendidos apenas por um pequeno grupo no governo, pelas suas convicções ideológicas, oriundas, inclusive, da militância política.

Eu acho que alguns de nós Secretários, tínhamos isso como uma consciência leve, que isso seria uma coisa boa, mas, isso, fruto da nossa vida pregressa, diante do governo. A gente tinha essa visão de outros movimentos que a gente participava; das nossas próprias lutas sociais e da nossa história de vida pessoal. (Entrevista de Abdelaziz Aboud Santos, Secretário do Planejamento, concedida em Outubro de 2012).

A nossa participação pessoal, ela se inscreve sobretudo por uma convicção, não foi por um processo momentâneo, de uma conjuntura que essa arquitetura foi pensada como estratégia para construir uma nova hegemonia política, não foi nesse sentido, mas é por uma leitura própria de uma pessoa inserida nesse contexto, em que essas ideias foram produzidas a partir da sua vivência, da sua interpretação, da sua compreensão do que deveria fazer para desenvolver a região (...). Pode parecer que estava sob um forte impacto de uma utopia, mas era difícil mesmo a convicção profunda, porque nós nunca experimentamos isso, aqui, no Maranhão. (Entrevista de Raimundo Nonato Palhano Silva, ex- Presidente do IMESC, concedida em Outubro de 2012)

Essa análise pessoal de Raimundo Palhano se assemelha ao pensamento de Nilce Cardoso, o que nos leva concluir que poucos, naquele contexto, queriam experimentar a mudança, que inclusive se iniciava com os esforços de uma construção cultural. Os encontros da CIPP tinham esse propósito, no sentido de articular agendas, saberes, recursos, talentos, potencialidades, e teorias (pretendia promover seminários temáticos). No entanto, a sinalização das resistências era percebida desde esse momento, pela ausência de muitos gestores nas reuniões ampliadas.

As barreiras frente ao processo intersetorial, pelas observações anteriores, levam a crer que estas se davam tanto por parte daqueles que tinham consciência do modelo pensado pelo governo e tinham resistência, como por parte daqueles que, “supostamente”, não tinham consciência nem entendiam o modelo de gestão que estava em construção. As dificuldades expostas podem ter raízes na divergência de projetos ideológicos envolvidos e em disputa no espaço público, nas correlações de forças e jogos de interesses. Se não houve debate sobre os elementos ético-políticos em torno dessa categoria (intersectorialidade) para fundamentar as novas práticas, então há evidências de que a proposta não foi disseminada com amplitude no interior do governo e muito menos fora dele.

A maioria dos entrevistados desconhecia ou não lembrava (como afirmara), se naquele momento houve uma preparação para implementar o trabalho intersetorial. Mas, houve um Seminário no dia 05 de Junho de 2007, com o tema “Intersectorialidade e Transversalidade das Políticas Públicas”, conforme registrado pelo Jornal Pequeno (06/06/2007). Porém, parece não ter se constituído uma problematização teórica capaz de nortear novas práticas, uma vez que a maioria não lembrou deste evento.

O debate teórico colocaria em evidência as problematizações acerca dos projetos ideopolíticos em disputa nesse espaço, portanto, explicitaria a cultura política dos sujeitos políticos envolvidos, implicando, naturalmente, na *dimensão ético-política da intersectorialidade*, tratada por Tumelero (2011). Para a autora, problematizar elementos como

a cultura política em práticas intersetoriais, visando seu aprimoramento no espaço da gestão pública, pode trazer impactos relevantes no plano da inclusão social, da garantia de direitos sociais e da participação política da população.

Na medida em que não houve debate sistemático sobre a nova proposta de gestão pública com base intersetorial, logo representou para os mesmos uma experiência em construção; ou estratégia de planejamento e execução de ações integradas; ou mesmo uma experiência que não passou de intenção, como segue:

A ex-assessora Nilce Cardoso, destacou que a proposta da gestão intersetorial implicava um planejamento integrado de ações para otimização dos recursos e maior eficácia nos resultados das políticas públicas. Acreditava que do ponto de vista da proposta, era uma proposta em construção, que não existia uma visão muito acabada da intersetorialidade. Por fim concluiu que a proposta se apresentava como uma forma bastante inovadora e interessante no sentido de complementariedade e de eficácia (Entrevista concedida em Fevereiro de 2012).

Na visão de Margarete Cutrim Vieira:

a gestão intersetorial, experimentada no governo Jackson Lago por meio da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas – CIPP, foi importante estratégia de planejamento e execução de ações integradas. Tal estratégia demonstrou que o modelo de gestão democrático e descentralizado, assumido por gestores comprometidos com a qualidade e integralidade do atendimento, se materializa na participação política, na compreensão de interrelação das necessidades humanas e no imperativo de respostas públicas de provisão da vida material e imaterial e, fundamentalmente, na compreensão e constatação da incompletude institucional, no âmbito das políticas setoriais (olhando cada uma de per si), criando assim as possibilidades de respostas estruturantes às situações de riscos e vulnerabilidades evidenciadas frente às necessidades expressas pela população (Entrevista concedida em outubro de 2012)

Já para Raimudo Palhano, a intersetorialidade era uma proposta dentro de um conjunto de outras que estavam sendo gestadas no interior do governo, sobretudo pelo Planejamento. Para o mesmo, dentro do modelo de gestão que estava sendo concebido, havia a preocupação da descentralização; e o processo da intersetorialidade das políticas públicas, como argumenta, se inscreve como uma manifestação do desejo de descentralizar uma máquina na estrutura administrativa, profundamente concentrada e centralizada (Entrevista concedida em outubro de 2012, grifos meus).

No entendimento de Abdelaziz About Santos (ex-secretário do Planejamento), havia no governo a intenção da intersetorialidade das políticas públicas. Mas, considera que foi um prazo extremamente curto para que realmente se consolidasse (...). Ressalta que primeiro deveria haver a conscientização dos Secretários em relação ao modelo, sobre a sua fundamentação teórica. Conclui: “A impressão que me dá, olhando aqui, há 3 anos atrás, era que aquilo tudo estava no início de uma coisa nova, porque , de um modo geral, os governos, eles não têm essa visão, mas escrevem sobre isso” (Entrevista concedida em outubro de 2012, grifos meus).

As percepções apresentadas divergem entre si, mas indicam que havia conhecimento da intersetorialidade na agenda governamental. Por outro lado, enquanto um percebe como uma proposta em construção, e outro como algo ainda no plano da intenção, fica evidente que não se falava a mesma linguagem no interior do governo, provavelmente pelos antagonismos ideopolíticos presentes, o que certamente expressa o caráter de um governo de coalizão.

A intersetorialidade entre as diversas mudanças propugnadas pelo governo Jackson Lago encontravam-se ancoradas nas Diretrizes Gerais de Governo²², em que destacamos algumas contidas na perspectiva do “Maranhão Democrático”²³:

2.1.7 – Considerando o caráter social e inclusivo do Estado Democrático, assegurar, através de Políticas Públicas, a implementação das indicações das Conferências Nacional, Estadual e Municipais de Assistência Social, bem como considerar os princípios e determinações do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;

2.1.8 – Promover Políticas Públicas afirmativas de igualdade de gênero, raça, etnia e geração conforme propostas consensuadas nas conferências nacionais, estaduais e municipais, reforçando todos os canais e mecanismos de participação dos diversos estratos e segmentos humanos;

²² São as orientações de caráter geral que perpassam transversalmente pelas linhas de ações do desenvolvimento, bem como pelos detalhamentos que poderão se constituir em programas, ações, projetos ou atividades do PPA – Plano Plurianual ou do OA – Orçamento Anual (ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DE GOVERNO, 2007, p.12)

²³ (...) Formulam-se, em seguida, as diretrizes gerais de Governo, que se desdobra em “Maranhão Democrático” e “Maranhão Solidário”, já que são duas características orientativas relevantes para ações deste governo, estando embutida na primeira, a preocupação para com a participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento, inclusive com a ideia de territorialidade e a atenção para as características vocacionais de cada território regional e local (ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DE GOVERNO, 2007, p.4)

2.1.9 – Favorecer a presença de mulheres, negros, índios, idosos, portadores de necessidades especiais, jovens, bem como de outros segmentos que lutam pela igualdade e são contra o preconceito de qualquer ordem em funções dirigentes de confiança do Estado. Fazer com que as juventudes do campo, das praias e das cidades, tenham educação, esporte, cultura, capacitação tecnológica e profissional de qualidade para vencer e prosperar. As mulheres tenham significativo papel no secretariado do Governo. Negros, índios e jovens estejam representados em escalões de decisão do Estado. Crianças, idosos e portadores de necessidades especiais tenham atendimento prioritário. (ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DE GOVERNO, 2007, p.13-14)

A partir dessas diretrizes, estava se instaurando no Maranhão, segundo os interlocutores do governo Jackson Lago, um modelo de gestão que se propunha redimensionar o processo de formulação e operacionalização das ações governamentais, considerando também

questões relativas à dimensão não-material da pobreza. Igualdade de gênero, sustentabilidade, por exemplo, não são enquadradas em nenhum dos setores tradicionalmente existentes nas administrações públicas e demandam estruturas organizativas novas. Também a incorporação das necessidades de novos coletivos e segmentos populacionais (cigano, migrantes, portadores de deficiência, por exemplo) demandam tais inovações (BRONZO; VEIGA, 2007, p.12).

Nesse âmbito, há registros de que no citado governo houve atenção a esses segmentos, por exemplo, o “reconhecimento às mulheres”. A figura abaixo ilustra essa afirmação retratando um evento em São Luís, no dia 08 de Julho de 2008, em que o ex-governador Jackson Lago assina o Termo de Cooperação junto com a Secretária de Políticas Públicas para as Mulheres – SPM, a ex Ministra Nilcéa Freire, para posterior execução do Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, oportunidade também em que fora lançado o I Plano Estadual de Políticas para as Mulheres, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Mulher, também criada no seu governo.

A ministra Nilcéa Freire, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), assina nesta terça-feira (08/07) termo de cooperação federativo com o governador do Maranhão, Jackson Lago, e prefeitos municipais, para execução do Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. O acordo estabelece um regime de colaboração mútua para execução de ações cooperadas visando à implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Na mesma ocasião, será lançado o Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (www.spm.gov.br)

Figura 1: Assinatura do Pacto Pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres¹



Fonte: Acervo cedido por terceiro

Esses compromissos se inseriam na perspectiva mais ampla de uma gestão que se propunha inovadora. Além de inserir no seu contexto a abertura para o diálogo com as organizações sociais, visava atender as demandas sociais de forma integralizada. Porém, cabe questionar aqui, que estratégias seriam utilizadas para o enfrentamento dos limites impostos pelas formas tradicionais de conceber e operacionalizar as políticas públicas no Maranhão, inclusive com forças conservadoras no seu governo? Igualmente, como se desvincular do modelo neoliberal, que prevê o controle dos movimentos populares? Então, o que seria considerado “valorização dos movimentos sociais” em face à reação do governo Jackson Lago diante da greve dos Professores no ano de 2007?

Ainda, considerando registros oficiais do governo, estes apontam uma gestão que tinha como base uma nova estrutura pública, com o objetivo de aproximar o Governo e os gestores públicos dos cidadãos. Na Síntese do Projeto Implantação e Implementação das Regiões de Planejamento – 2008, há uma descrição a respeito:

O estilo de gestão do Governo atual é caracterizado pela busca de diálogo direto com a sociedade, procurando dar o real valor que lhes deve ser conferido, consciente de que é no território onde são geradas as opções realísticas de desenvolvimento, assim como é delas que provêm às demandas para o seu aperfeiçoamento e as ações de implantação dos planos, programas e ações governamentais (COMISSÃO TÉCNICA DE IMPLANTAÇÃO DAS REGIÕES DE PLANEJAMENTO, 2008, p.3).

Nessa perspectiva, a denominada “gestão pública participativa”, do governo aponta uma interlocução com as lideranças regionais, com vistas à sua participação no processo de planejamento das ações governamentais no período estudado.

(...) No que foi possível fazer, eu creio que houve participação. Houve uma audiência interna intensa: reuniões e Conferências foram feitas nos municípios. Foi muito tempo fazendo isso. Nós chegamos há mais de dois anos, e no fim, próximo do período da dissolução, ainda não estávamos com tudo configurado, foi um processo lento (...). Como isso não era uma cultura generalizada, por força dessa realidade cultural de gestões públicas de nosso estado, essa tradição de governos oligárquicos, romper isso era uma coisa muito difícil e não ia ser de uma hora para outra. (Entrevista de Jhonatan Uelson Pereira Sousa, ex Chefe de Gabinete do IMESC, concedida em outubro de 2012)

Douglas (2009) reforça sobre as experiências participativas em diferentes espaços, ressaltando que um “condomínio” da Frente de Libertação evidenciava abertura para a participação social, uma participação, segundo o autor, que concretamente interferisse nos rumos da ordem pública, na perspectiva da equidade e justiça social. Para tanto, foram criados diferentes espaços de articulação, como: fóruns, conselhos, conferências, comitês, entre outros. Tais experiências foram caracterizadas por Douglas (2009, p.4-5, grifos do autor), como segue:

1) Seminários participativos do Plano Plurianual (PPA) – seminários descentralizados por região, política públicas e em seminários de sistematização e elaboração do PPA, com a sociedade civil organizada. Sob coordenação da SEPLAN e da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas (CIPP)²⁴;

2) Fóruns Participativos – encontros do governo com a sociedade civil organizada. Foram realizados quatro encontros com as lideranças dos movimentos sociais em 104 municípios nas regiões do Alto Turi (24 municípios), Baixo Parnaíba (24), Cerrado Sul Maranhense (28) e com os

²⁴ A Câmara Intersetorial de Políticas Públicas (CIPP) e o Conselho de Políticas Macroestratégicas reuniam exclusivamente órgãos do governo. São apenas estes casos os exemplos de espaços sem a representação de movimentos sociais ou empresariais Douglas (2008, p.4-5).

povos da Pré-Amazônia maranhense (28). Foi, inclusive, criado um Sistema de Monitoramento (SISMO) das propostas de políticas públicas reivindicadas e aprovadas para as regiões;

3) Comitês de articulação de políticas específicas – a exemplo dos comitês: de Relações Internacionais (Comitê Reinter), do Programa para a Bacia do Rio Itapecuru (Comitê Proíta), do Programa Água Doce (Comitê do PAD), das políticas para as crianças e os adolescentes do semi-árido maranhense (Comitê do Semi-Árido) e Conselho de Políticas de Inclusão Social (CIPS) – na verdade, Comitê do FUMACOP (o Programa de Combate à Pobreza no Maranhão), dado ter as mesmas características dos anteriores (ampla maioria de Secretarias de Estado com participação de representação de movimentos sociais);

4) Comissões de articulação de ações governamentais no combate ao analfabetismo e ao trabalho escravo, a exemplo da Comissão Estadual de Erradicação do Analfabetismo (COMEA) e da Comissão pela Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (COETRAE);

5) Conselhos de Políticas Públicas – atuação de 23 conselhos estaduais de políticas públicas, dos quais 06 (seis) instituídos na gestão Jackson Lago. Além da criação de outros 14 conselhos de segurança cidadã, nos municípios do interior do estado e na capital. Em São Luís, foram criados por áreas aglutinando um conjunto de bairros, a exemplo dos Conselhos de Segurança Cidadã da área Itaqui-Bacanga, Coroadinho, São Francisco, São Raimundo etc. Foram instituídos dentro da filosofia da política de segurança cidadã do Ministério da Justiça;

6) Conselhos Regionais de Desenvolvimento – 32 conselhos descentralizados por microrregiões do estado, em torno da temática desenvolvimento regional. Instituídos em lei, não chegaram a ser efetivados, pois sua instalação estava prevista para a agenda do segundo biênio do governo, sob coordenação da SEPLAN. Contemplava a participação de bancos, prefeituras, Câmaras de Vereadores, universidades, órgãos estaduais (da agricultura, educação, saúde etc) e organizações empresariais e de movimentos sociais da microrregião.

Foi unânime por parte dos entrevistados considerarem que a abordagem participativa, era a marca do governo Jackson Lago²⁵. Afirmam que era algo novo, pois interagiu com representantes institucionais, tanto da esfera pública quanto da privada, entidades, associações, e lideranças de diferentes segmentos populares. Essas práticas, ao mesmo tempo, eram reforçadas no discurso governamental, em que o desenvolvimento do estado só seria possível “como construção coletiva e compartilhada com a sociedade, as universidades, o empresariado, os poderes públicos e lideranças políticas, em um processo de governança inovadora e orgânica” (SILVA, 2008, p.118).

De fato, as iniciativas acima apontam para uma prática inovadora, considerando a

²⁵ Foi governador do estado do Maranhão de 2007 a 2009, quando teve seu mandato cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Antes disso, havia sido prefeito de São Luís por três ocasiões: de 1989 a 1992, de 1997 a 2000 e em 2001.

cultura política brasileira, com predominância de relações sociais de dominação, naturalizadas pelo clientelismo e paternalismo; cultura essa, que, de acordo com Bógus e Westephal (2007, p.65), interfere na criação de espaços livres e democráticos.

Assim, pelas experiências apontadas, o marco desse processo de participação da sociedade civil diz respeito aos “Encontros da Sociedade Civil com o Governo do Estado”, estes, sistematizados a partir das *Cartas de Reivindicações* oriundas de diferentes regiões: Alto Turi, Baixo Parnaíba, Cerrado Sul Maranhense e Pré-Amazônia maranhense.

O primeiro encontro ocorreu a Região do Turi, realizado no município de Santa Luzia do Paruá, promovido pelo Fórum de Defesa dos Direitos da Cidadania da Região do Turi – FDDCT, reunindo o Governador, representantes (Secretários e Assessores) de diversos setores do poder público, e diferentes segmentos da sociedade civil, incluindo organizações de trabalhadores. Os encontros foram “materializados por meio das Oficinas de Levantamento das Aspirações Sociais e Oficinas de Elaboração dos Planos Populares de Desenvolvimento Regional” (SOUSA, 2010).

Outras expressões participativas são expostas pela entrevistada Nilse Cardoso Ferreira ao descrever que o movimento social popular teve acesso direto ao Governo, mesmo com algumas limitações:

Pela via da Secretaria dos Direitos Humanos houve diálogo com o Fórum de Pessoas com Deficiência, com um pouco de avanço sobre a discussão da acessibilidade...O pessoal ia para as reuniões, tinha espaço para apresentar propostas; o LGBT também teve acesso...O governo avançou de forma modesta mas avançou, poderia ter sido mais, mas tinha forças reacionárias lá dentro...Estava em construção... Isso existiu com muitas limitações, mas acredito que esse governo tinha propostas diferenciadas, incluindo a própria ação de dialogar com os municípios... E o governador Jackson Lago cobrava dos Secretários as respostas para as demandas levantadas nos municípios ...Tinha essa perspectiva,mas poderia ter avançado mais, se democratizado mais... A articulação com a sociedade era mais aberta...Uma pena que a visão de Planejamento escamoteou muito isso...O grande avanço foi a proposta, foi a mobilização (ENTREVISTA concedida em fevereiro de 2012).

As figuras abaixo demonstram exemplos dessas articulações, na qual se evidencia a postura ética do governo com segmentos de organizações populares, como a sua receptividade aos “Sem Terrinha” e audiência com as “Mulheres Unidas em Defesa da Vida”, como parte da agenda do Dia Internacional da Mulher (São Luís - Ma/ 2007).

Figura 2: Encontro dos Sem Terrinha com o ex - governador Jackson Lago - São Luis, 27/08/2008



Fonte: Acervo MST

Figura 3: Encontro dos Sem Terrinha com o ex-governador Jackson Lago - São Luis, 27/08/2008



Fonte: Acervo MST

Figura 4 - ex Governador Jackson Lago em audiência com as Mulheres no Dia Internacional da Mulher- São Luís - MA 2007



Fonte: Acervo MST

Ainda sobre os espaços de participação, Jhonatan Uelson Pereira Sousa, em entrevista concedida em outubro de 2012, expõe;

(...) Acho que a abertura à sociedade civil foi muito ampla...Algumas instituições, como por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, tinha 60% de membros da sociedade civil. Eles indicavam os membros ao governador. Não era o governador que perguntava ou que ia lá e escolhia entre eles. Eles tinham autonomia para indicação. Houve a participação da sociedade civil no processo de regionalização, foram dezenas de seminários com diferentes segmentos. Por exemplo, seminários só com a sociedade civil; seminários com os órgãos governamentais; internamente, seminários com consultores, seminários com os técnicos que iam implantar o processo. Isso tudo foi acumulando um processo de discussão. Acumulando em termos de pensar “como é que a gente vai fazer” e como conquistar o consenso para que a própria máquina pública aceitasse a ideia de que tinha que descentralizar, que tinha que democratizar.

Outro aspecto apontado trata da relação do governo com os ditos *novos movimentos sociais*²⁶ (movimento anti-racista, movimento feminista, movimento indígena, entre

²⁶ Um sector significativo da população que desenvolve e define interesses incompatíveis com a ordem política e social existente e que os persegue por vias não institucionalizadas, invocando potencialmente o uso da força física ou da coerção abrange realidades sociológicas tão diversas que o que destas se diz é afinal muito pouco. Se nos países centrais a enumeração dos novos movimentos sociais inclui tipicamente os movimentos

outros).Na maioria das entrevistas há menção sobre a abertura do governo ao diálogo com esses grupos. Houve uma aproximação do governo com esses segmentos sociais, sobretudo, a partir das mobilizações das Secretarias para a realização das Conferências municipais e regionais; bem como para a criação dos Conselhos de Direitos ou de Gestão. Houve uma mobilização envolvendo principalmente as novas Secretarias criadas no governo Jackson Lago, como: Igualdade Racial, Mulher, Juventude, Direitos Humanos. Momento em que tais espaços de mobilização nortearam o debate, a realização de sínteses e de estabelecimentos de acordos, consensos e compromissos, culminando com a formulação de políticas públicas.

O ingresso das lutas históricas dos movimentos sociais no âmbito das políticas públicas ocorreu com a reativação dos conselhos estaduais existentes e a criação de novos; a criação das secretarias de Estado da Mulher, dos Direitos Humanos, da Igualdade Racial e da Juventude; a realização de conferências estaduais e a elaboração de planos setoriais dessas políticas; a proposta de um Sistema Estadual Integrado de Educação Pública no Estado (SIEPE), antes mesmo das discussões nacionais. A entrada de temas novos na esfera pública estadual, como a cooperação internacional, da economia da cultura e a segurança pública cidadã, significou a adoção de perspectivas mais democratizantes e inclusivas para essas políticas, anteriormente inexistentes.(SOUSA, 2011, p.209)

Nesse contexto, a criação de organismos institucionais de políticas voltados para esses segmentos, no governo, representou tentativa para assegurar que a perspectiva de gênero, raça/etnia, geração, estivesse presente transversalmente nas políticas, programas e ações desenvolvidas pelos órgãos governamentais.

Pôde ser observado nas iniciativas acima, um conjunto de esforços de democratização da gestão pública do citado governo, tidos como inovações políticas e institucionais, na medida em que, no estado do Maranhão, não se reconhece gestão pública com uma tradição democrática. O controle social, com todos os mecanismos de participação citados antes, ocorreu impulsionado pelo governo em questão, mas, cabe dizer, que , especificamente, a criação dos conselhos, faz parte de um momento histórico,uma onda democrática desencadeada no Brasil e no mundo. Porém, as experiências de controle social no Brasil, como já exposto antes, avançaram em número, e constituem-se campo de negociação de

ecológicos, feministas, antiracistas, de consumidores, de auto-ajuda, a enumeração na América Latina – onde também é corrente a designação de movimentos populares ou novos movimentos populares para diferenciar a sua base social da que é característica dos movimentos nos países centrais (a nova classe média) –é bastante heterogênea (...).Dalton e Kuechler (1990apud SANTOS,1995, p.257).

propostas e ações, mesmo que ainda débil no tocante à participação e operacionalização de alguns aspectos que lhe dão sentido, conforme Silva, Jaccoub e Beghin (2005, p. 375 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2005, p.176):

(a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade de ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior acesso e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

Nesse sentido, convém analisar as experiências participativas no Maranhão, com a mesma problematização que Dagnino (2004) expôs sobre representantes dos Conselhos: *Com quem e para quem*, ou qual projeto de sociedade estão fortalecendo. Estão efetivamente viabilizando o controle da política pública? Conforme Sousa (2011, p.69), (...) apesar dos esforços empreendidos pelo planejamento público, no sentido de incorporar as demandas populares no planejamento do desenvolvimento do Maranhão, apenas 1/3 das aspirações sociais populares identificadas tiveram recursos alocados no âmbito do PPA (Plano Plurianual) do governo. Acredita-se então que ultrapassar a expansão formal da democracia passar por aí, o Conselho como o lugar de articulação do Estado/Sociedade e de afirmação de direitos, envolvendo, de acordo com Behring (2005), um processo de planejamento e de alocação de recursos consolidado no orçamento público. Ou seja, exige decisão política baseada em critérios de justiça social redistributivos e democráticos.

Entre teorias, legislações, planos, programas, projetos, percebemos mais dilemas, desafios do que resultados favoráveis a uma gestão intersetorial no governo Jackson Lago. Por outro lado, concordamos com o pensamento de Mendes e Akermam (2007, p.105) quando diz que intersetorialidade não pode constituir-se em fim em si mesma, mas em meio, em caixa de ferramentas em que o conjunto de metodologias, tecnologias, intervenções disponíveis no seu arcabouço teórico e prático não perca de vista sua meta principal, seu resultado fundamental que é produzir equidade e enfrentar a desigualdade social.

CAPÍTULO 3. A CONSTRUÇÃO DA CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CIPP, NO GOVERNO JACKSON LAGO

3.1 - A configuração da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas-CIPP

A CIPP se constituiu uma instância governamental de articulação dos órgãos públicos para garantir a intersectorialidade das políticas públicas do Estado do Maranhão.

[Fazia parte do] Plano Intersetorial de Governo Democrático, que se propunha alterar uma realidade de subdesenvolvimento e concentração de riqueza, apontar novas relações institucionais e socioeconômicas, rumo ao desenvolvimento sustentável (SÍNTESE DAS PRIORIDADES APRESENTADAS PELAS SECRETARIAS - AGENDA COMUM -2007).

O Plano Intersetorial se apresentou bastante audacioso no que se refere à alteração de concentração de riqueza, o que requer profundas mudanças estruturais em formações sociais capitalistas, onde a referida concentração de renda é essencial.

De acordo com o relatório da CIPP, de 2007, consta no item *Histórico*, que a Câmara surgiu da necessidade de eleger prioridades na interface das políticas de Governo e das Secretarias de Estado.

As Secretarias e órgãos que compõem a CIPP (SEGRO, SECTEC; FAPEMA; SEDES, SEDH; SEIR; SEMU; SEDUC; SES; SEPLAN; SETRES; SECID; SESEC; FUNAC; CASA CIVIL; ASSESSORIA DO GOVERNADOR; VIVA CIDADÃO; SECMA; SEJUV; MUTIRÃO DA CIDADANIA; SESP; MP) constituem caráter social e apontam para a perspectiva de um desenvolvimento integral da população maranhense. Nesse sentido, a constituição de parcerias, torna-se requisito imprescindível, haja vista a amplitude das ações apontadas neste Plano, no que se refere à integralidade territorial do estado, bem como a racionalidade das consequências objetivadas, de forma a garantir a promoção da cidadania e direitos (RELATÓRIO DA CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS- CIPP/2007)

No mesmo documento constam os objetivos da Câmara:

- Auxiliar o Governador do estado na formulação de políticas públicas intersetoriais;
- Promover cooperação dos órgãos da administração pública estadual e da sociedade civil, deliberando e encaminhando ações intersetoriais, de forma a otimizar recursos e implementar políticas públicas promovidas pelo executivo Estadual, inclusive na elaboração do projeto Orçamentário para o exercício seguinte;
- Articular, supervisionar e acompanhar o planejamento e a implantação de planos, projetos e ações cujo escopo ultrapasse a competência de uma única Secretaria;
- Estabelecer agenda comum com eixos prioritários.

Ao solicitar dos entrevistados a sua compreensão sobre a origem da CIPP; sobre os sujeitos envolvidos; se esta se tratava de uma instância de poder dentro do modelo de gestão proposto; se esta tinha visibilidade no governo, como resposta destaco algumas falas que expressaram o pensamento de todos nos seus esforços de “lembrança”:

Na verdade, eu acho que partiu da SEDES essa proposta, com uma preocupação de orientar que pelo menos as políticas sociais fossem desenvolvidas, ou estavam sendo desenvolvidas no território, no governo Jackson Lago. Que as políticas atuassem de forma conjunta em torno de questões identificadas como problemas importantes. Entre outros, a questão da terra (Entrevista de Jhonatan Uelson Pereira Sousa, ex-chefe de Gabinete do IMESC, concedida em outubro de 2012)

A SEDES teve um papel muito importante de deflagrar aquele momento, levando isso para as outras Secretarias, levando para a própria SEPLAN. Acho que esse processo teve uma dificuldade, talvez, por não caminhar pari passu com a elaboração do PPA, pelo menos no primeiro ano, quando todo mundo chegou tomando conhecimento das coisas. Então, eu lembro que a gente fazia esse esforço, de ver no planejamento das secretarias o que tinha de intersetorial (Entrevista de Lourdes Maria Leitão Nunes Rocha, ex Secretária de Estado da Mulher, concedida em março de 2012).

A ex Secretária, Margarete Cutrim Vieira, descreve com mais amplitude a respeito da CIPP:

Quanto ao poder político decisório, na medida em que se constituiu numa orientação do Governador, o processo de legitimação estava dado e o local das decisões políticas era o próprio colegiado da CIPP, com coordenação revezada entre as secretarias que a compunha. No contexto de um governo democrático, participativo, com controle social estimulado pela própria estrutura de governo, as decisões teriam que emergir ou serem influenciadas pelo colegiado, a partir das expressões da sociedade civil organizada em suas instâncias de discussão e deliberação.

Abdelaziz Aboud Santos, ex-secretário de Planejamento, reflete mais sobre a não consolidação da CIPP do que a sua própria origem.

Na área de assistência social e na área de segurança pública se avançou muito em políticas públicas novas, e essa CIPP era a mais nova de todas porque você não tinha experiência no Brasil, assim, até onde eu me lembro, que você pudesse se respaldar e beber nas fontes (...). Então a gente estava assim sozinho no mundo, tentando fazer. Acho que não deu tempo de consolidar, mas acho que seria uma iniciativa muito interessante se a gente pudesse ter ido adiante.

(...) Nós estávamos com dois anos e pouco de governo quando fomos tirados. Assim, como intenção, mais do que tudo, como intenção, acho que valeu a pena, agora, não teve tempo de consolidar. Essa é a minha visão (Entrevista concedida em outubro de 2012).

De maneira geral, os entrevistados mencionaram apenas sobre a origem da CIPP, considerando a SEDES o órgão à frente do seu processo de criação, tendo a ex Secretária, Margarete Cutrim Vieira, segundo os mesmos, se empenhado para a sua materialização. As respostas indicam por parte da maioria, clareza de que havia uma instância (a CIPP) com o papel de articular os diferentes órgãos do governo para se engajarem no processo de sua formação e contribuir para a sua consolidação como espaço de formulação de estratégias para a implementação de ações intersetoriais.

Os entrevistados apontam, nesse momento, a mesma reticência ao mencionar que “não houve tempo para a consolidação da CIPP”, devido à cassação do Governador. Então, o que constituiria a sua consolidação? O Decreto assinado pelo governador? Um longo período de experiência? Ações executadas pela CIPP? A elaboração de uma Agenda Comum a partir de uma análise do PPA de cada Secretaria significaria concretude da CIPP? O Secretário de Planejamento diz que como “intenção” a experiência valeu a pena. Por outro lado a Secretária da SEDES diz que o “processo foi legitimado”, indicando mais do que uma intenção. A maioria dos entrevistados concluiu que a CIPP estava em processo de construção, diante de dilemas e desafios. De fato, a CIPP estava em processo construção, e as experiências de intersetorialidade efetivadas não necessariamente originadas da CIPP, ocorreram de forma pontual, sobretudo pelos entraves inerentes aos antagonismos presentes na *Frente de Libertação do Maranhão* que elegeu Jackson Lago, no ano de 2006. Frente que se configurava por coalizão de forças políticas, cuja proposta de ruptura com o modelo de gestão conservador hegemônico, até então, não expressava os interesses das forças que exerciam hegemonia nessa Frente.

Em relação às demais questões levantadas, no que se refere à visibilidade da CIPP, e seu poder dentro do modelo proposto, não houve uma opinião precisa a respeito.

A CIPP era composta, inicialmente, além dos gestores, por dois assessores técnicos de cada órgão participante. Ao ser elaborada a Minuta do Decreto de instituição da CIPP, segundo o Art.2º, a mesma passaria a ter a seguinte composição:

Art. 2.º A Câmara Intersetorial de Políticas Públicas será constituída por uma assembléia geral, uma coordenação geral, uma coordenação colegiada, uma secretaria executiva e grupos de trabalho, compostos da seguinte forma:
I – A Assembléia Geral será constituída pelos secretários(as), dirigentes de cada órgão e membros dos Grupos de Trabalho (GT's);
II – A Coordenação Geral será exercida pelo representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN;
III – A Coordenação Colegiada será composta por no mínimo 03 (três) e, no máximo, 05 (cinco) Secretarias e/ou órgãos, eleitos pela Assembléia Geral.
IV - A secretaria executiva será composta por servidores indicados pela Coordenação Colegiada. (Minuta do Decreto de instituição da CIPP)

Autores como Mendes e Akermam (2007) defendem que não existem receitas para a prática da intersetorialidade, não existem metodologias consagradas ou evidências estabelecidas, e que não se opera a intersetorialidade por decreto ou organograma. Consideram que talvez um dispositivo municipal, não necessariamente uma lei ou decreto possa ser o ponto de partida.

No Maranhão, a experiência da intersetorialidade envolveu a criação de uma Câmara Intersetorial, cuja minuta do decreto passou por momentos de discussão, para posterior aprovação do governador, o que não se efetivou por conta da sua cassação. Portanto, é inviável uma análise se tal decreto se constituiria instrumento para o sucesso da CIPP, ou seja, se a sua institucionalização garantiria ou não a adesão concreta dos diferentes setores ao modelo de gestão proposto.

Ao analisar este documento, que traz na constituição da CIPP apenas as secretarias de governo, surgiram alguns questionamentos já elaborados por Mendes e Akerman (2007, p. 97): “A intersetorialidade inclui, apenas, a ação intersecretarial? Quando se fala de interesses de setores, não se deve também incluir o setor privado, o setor não governamental, além dos setores de governo? Como os movimentos sociais se agregariam ao processo?”

Especificamente sobre esse último questionamento, relativo à participação dos movimentos sociais populares, alguns entrevistados pontuaram que estes se inseriam a partir das suas demandas, uma vez que todas as ações intersetoriais formuladas na Agenda Comum

da CIPP, haviam sido pensadas considerando as demandas oriundas das mobilizações realizadas com a sociedade civil nos diferentes espaços participativos mencionados antes, cujas ações já se encontravam contempladas no PPA de cada órgão. Porém, entendemos que isso não significa o mesmo que interagir com os diferentes saberes e setores populares no processo de decisão política sobre determinada situação.

Inicialmente as reuniões da CIPP eram coordenadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES). Posteriormente, a maioria dos envolvidos até aquele momento decidiu sobre a formação de um Colegiado, composto pela Secretaria de Direitos Humanos (SEDH); Secretaria de Estado da Mulher (SEMU); Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES); Secretaria do Trabalho e Economia Solidária (SETRES) e Fundação de Amparo a Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA). Esse Colegiado assumiu a Coordenação da Câmara, que periodicamente passaria pelo revezamento de Secretarias.

A Câmara formulava estratégias para a implementação das ações intersetoriais a partir de discussões das questões relativas aos eixos temáticos estabelecidos pelo Governo, tais como: Acessibilidade de direitos e arquitetônica; Combate à tortura e outras formas de tratamentos desumanos e degradantes; Combate à violência sexual e doméstica; Diagnósticos socioeconômicos e culturais; Conferências; quilombolas e povos indígenas; Capacitação e trabalho; Segurança alimentar e nutricional; Erradicação do analfabetismo; Municípios com baixo IDH; FUNAC; Plano Estadual de Políticas para as Mulheres; Plano de Enfrentamento da Síndrome Neurológica por Hipotaminose B1 (Beribéri) e Meio Ambiente. Cabe ressaltar que os referidos eixos contemplavam as demandas priorizadas nos diferentes espaços de participação da sociedade civil, como já citados.

No âmbito da CIPP, foram estabelecidos Grupos de Trabalho (GT's) específicos, e estes possuíam tarefas relacionadas com os eixos temáticos. Ou seja, ao Colegiado cabia a definição da pauta das reuniões, mobilização dos órgãos, coordenação das reuniões e encaminhamentos das deliberações para os GT's, que por sua vez se responsabilizavam pelo desdobramento das ações a partir de decisão política. (RELATÓRIO DA CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS- 2007).

Esse processo envolvia questões teóricas e ideológicas, que indicavam sujeitos com uma nova forma de gerenciar, enfrentando as complexidades de cada Secretaria, onde havia resistência ao novo modelo de gestão, possivelmente decorrente da ameaça que este representava no tocante à perda de poder. Tal resistência não era verbalizada no interior da

CIPP, mas podia ser interpretada a partir de comportamentos, como exemplo, a ausência de determinados órgãos nas reuniões como já citado antes.

A maioria dos entrevistados relatou que a Secretaria de Planejamento, se fez ausente. Considerando que, enquanto Secretaria de maior poder de decisão, esta deveria ter sido mais presente no processo de construção do trabalho intersetorial, e, principalmente no processo de criação da CIPP.

Eu penso que isso envolve os sujeitos que são gestores ou que estão participando dessas ações como executores. E essa lógica é muito difícil... Eu penso que faltou por parte da Secretaria de Planejamento um assumir maior, mas ela não fazia parte do dia-a-dia da CIPP, outras Secretarias estavam muito mais ligadas nesse dia-a-dia, compondo o Colegiado (Secretaria dos Direitos Humanos, Secretaria de Igualdade Racial, Secretaria da Mulher...), e os GT's que faziam os trabalhos de Secretaria da CIPP ... A gente tinha momentos de audiência com o Secretário de Planejamento levando essa ideia. Não chegou a haver essa formalização. Nos encontros, era sempre um Secretário Adjunto que estava mais presente do que o próprio secretário. Ele participou de alguns momentos que foram importantes, mas eu penso que faltou maior incorporação por parte da Secretaria de Planejamento da importância da CIPP (Entrevista de Lourdes Maria Leitão Nunes Rocha, ex-Secretaria de Estado da Mulher e membro do Colegiado da CIPP, concedida em março de 2012).

Outra manifestação correspondente:

Teria que ser o Secretário de Planejamento para liderar isso. Faltou a sua liderança no processo de definição das prioridades. Faltou essa “liderança ideológica”, “institucional”. Ele acabou sendo, apesar de controlar o tesouro, mais um Secretário. Ele tinha um poder pessoal grande, pela ligação com o governador, mas não tinha poder institucional para o exercício, vamos chamar assim, de uma coordenação geral (Entrevista de Jhonantan Sousa, ex-chefe de Gabinete do IMESC, concedida em outubro, 2012)

Já o ex-Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento, Abdelaziz Aboud Santos, o qual foi citado anteriormente, considera que o peso político para alavancar o modelo de gestão intersetorial via CIPP, seria o Governador, se este tivesse sido acionado.

O Brasil é um país Presidencialista. É incrível como as pessoas esperam a palavra do governador para que as coisas possam acontecer. Mas o governador não era considerado, até onde eu me lembro, na estrutura da CIPP, mas ele aprovou. O Decreto, naturalmente, é dele. Ele sabia tudo o que estava acontecendo, mas é como se as pessoas esperassem que o governador pudesse chegar lá e dizer: “Gente, isso aqui é muito importante para o governo”. As pessoas esperavam que o governador participasse do

processo até que a ideia se encorpasse (...) Significa dizer então que CIPP ia se consolidar num tempo muito maior do que poderia, se o governador tivesse sido acionado várias vezes para respaldar a CIPP, considerando o seu tempo para atender a agenda de todo o Maranhão (Entrevista de Abdelaziz Aboud Santos, concedida em Outubro/2012).

Esse posicionamento confirma o pensamento de Nascimento (2010) quando ressalta que, entre outras dificuldades, vão incidir sobre a execução das políticas interesses e mecanismos lobistas para a sua existência e importância. Isso faz sentido, pois a participação dos órgãos era unânime somente quando da presença de uma representação, hierarquicamente, mais elevada do Governo, como o Secretário de Planejamento.

A baixa frequência também acontecia nos GT's, porque os diferentes espaços exigiam a mesma representação, que ora representava um grupo de trabalho, ora algum Conselho, ora órgãos do governo em alguma reunião ou evento, pois todos os membros dos GT's eram assessores dos Secretários. Essa questão era identificada como sobrecarga para tão poucos técnicos no governo. Basicamente eram cargos comissionados. Como menciona o entrevistado Jhonatan Sousa, até o final do governo, não se conseguiu fazer um grande concurso público. Nos quadros, havia alguns já aposentados, que continuavam trabalhando uma vez que não havia funcionários suficientes para substituí-los. O mesmo questiona: "(...) Como é que se institucionaliza uma política pública só com cargos comissionados? Não pode, porque quando o cargo comissionado sair, quem vai tocar se não tiver uma burocracia profissional, lá, instituída? Esse problema passava pelas nossas preocupações".

A ex-assessora da SEDES, Socorro Ramos, membro da Secretaria Executiva da CIPP, revela que a Câmara, em alguns momentos se perdeu um pouco.

Estávamos caminhando passo a passo, mas, de repente chegava uma proposta do governo federal, a exemplo do "Território da Cidadania", aí já era para fazer outro trabalho, então havia um estrangulamento das ações. Antes, tudo era a CIPP, e tinha hora que a gente não sabia mais o que era para fazer. Foi um momento muito bom, mas os técnicos sozinhos não faziam milagres. Houve um acúmulo, sobrecarga de ações, e a gente não tinha condições de dar conta de tudo. Os técnicos eram chamados para tudo. A gente confundia. Fazia uma coisa e depois já estava fazendo outra (Entrevista de Socorro Ramos, ex-assessora da SEDES e membro da Secretaria Executiva da CIPP, concedida em outubro de 2012).

Diante disso, os técnicos pareciam desgastados também pela exigência de domínio das diferentes políticas, com o compromisso de defender os interesses do seu órgão e não

exatamente o interesse público. Tais questões favoreciam para a fragmentação, atrasos no andamento dos trabalhos, descontinuidade dos compromissos e o possível fracasso da CIPP.

Sobre a operacionalização da CIPP, os órgãos mais interessados na integralização das ações, eram as Secretarias recém-criadas, com baixo orçamento ou sem orçamento próprio, no caso da Secretaria de Estado da Mulher - SEMU, Secretaria de Direitos Humanos - SEDH, Secretaria da Igualdade Racial - SEIR; Secretaria Estadual da Juventude –SEJUV.

Como descreve Jhonatan Sousa, os recursos dessas Secretarias que existiam eram direcionados às mobilizações e conferências, que considera ter possibilitado trabalhar a questão da busca da igualdade étnico- racial, da igualdade de gênero, da economia solidária, e acredita que todas as áreas formularam documentos de políticas. Considera, por outro lado, que tais secretarias não conseguiram desenvolver as políticas, por se tratarem de áreas novas, e também por não ter capacidade técnica, por conter em seu quadro basicamente cargos comissionados.

Estas Secretarias demonstravam mais empenho para que a CIPP pudesse se consolidar com eficiência. Esse fato originou a pergunta em torno da consciência de todos os gestores sobre a CIPP.

Alguns secretários tinham consciência plena do que queriam e sabiam até onde poderiam chegar... Alguns tinham e lutaram bravamente por isso, mas outros, não. Há áreas, muito pesadas no governo, em todos os governos, por exemplo, a Secretaria de Educação e a Secretária de Saúde. Você não me imagina o que é tomar, para usar uma expressão qualquer, o tempo desse secretário numa reunião da CIPP. Os modelos também a gente teria que rever no País, como um todo, porque as Secretarias “monstruosas” não têm tempo para nada, trabalham até onze horas da noite e não tem tempo para nada. Imagina se dedicar para uma ideia dessa, nova, que não estava absolutamente vinculada a área dele, no sentido do vínculo formal. Então, era muito difícil arrancá-los das tarefas cotidianas para pensar um modelo novo de gestão. Independe do nome de quem esteja lá, mas é da natureza da função que eles exercem e da forma como essas Secretarias, historicamente, estão montadas. Precisaria ter uma visão de descentralização muito profunda para o secretário respirar e ir tratar de uma coisa que não era do *metier* diário dele. Agora, outras Secretarias mais leves, como a de cultura, a de serviço social, naturalmente fluía com mais rapidez a ideia; e havia a presença dos Secretários, não de suplentes, mas de Secretários, a presença dos titulares era mais constante. Então, isso era um trabalho que teria que se fazer com muito tempo. (Entrevista de Abdelaziz Aboud Santos, Ex Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento, concedida em Outubro de 2012)

Mas, se a CIPP era uma instância do governo que articulava as diferentes estruturas administrativas para o desenvolvimento de ações integradas e complementares, relativas às políticas públicas, seria o caso de colocá-la como uma prioridade na agenda governamental.

Nas prioridades apresentadas na Agenda Comum de 2007, consta que para o Governo era imprescindível que as Secretarias dinamizassem a lógica do desenvolvimento integral e inclusivo, onde, mesmo as Secretarias extraordinárias poderiam coordenar ações com demanda orçamentária provenientes da interface e parcerias garantidas na concepção da CIPP e da Agenda Comum. Porém, como menciona Junqueira (1997), para implantar uma nova lógica de trabalho no aparato de um governo é preciso decisão política. No seu pensamento, essa decisão implica fraturar a velha moldagem que reflete na organização municipal uma determinada estrutura de poder. No caso dessa experiência, Lourdes Leitão Nunes Rocha, ex-secretária de Estado da Mulher, defende que “as ações da CIPP não deveriam ser tratadas como “minhas”, mas como “nossas”, indicando na sua fala a necessidade do amadurecimento dos envolvidos sobre a integralidade das políticas.

Exemplo disso é a política de saúde necessitando da articulação com outras políticas, conforme descreve o ex-Secretário de Estado da Saúde.

Nós temos problemas monstruosos com a intersetorialidade em toda a saúde do Brasil. Nós não sabemos fazer. A pessoa que trabalha com a saúde, principalmente os que são mais antigos, não sabem fazer, eles não gostam de fazer. Aqueles que querem fazer eles não sabem fazer (Entrevista concedida em outubro de 2012).

O ex-Secretário argumentou que para desenvolver o trabalho intersetorial é preciso que todos estejam sensíveis que a ação integrada é importante, para não dificultar a ação. Comentou que na prática não há sensibilidade das políticas envolvidas de se intersetorializar, e isto, segundo o mesmo, faz com que o plano fique no papel. Exemplificou a lei nº 8.080/90, que inclui a intersetorialidade entre saúde e saneamento (...), mas que nesses 20 anos não houve uma ação de forma intersetorializada, a saúde conversando com o saneamento.

De acordo com Nascimento (2010, p. 110-111), os sentidos da intersetorialidade para a política de saúde não é tão expressiva quanto na assistência social. Mas, a autora chama a atenção para a lei nº 8.080/90, em que se pode verificar alguns pontos que legalmente podem apontar o processo intersetorial entre políticas de saúde e as de meio ambiente e saneamento básico. Acrescenta que, as diretrizes e os princípios da política de saúde presentes no art. 7º apontam para a intersetorialidade. Entre os itens mais expressivos, o 10º menciona que deve haver “a integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico”.

A autora citada refere-se, ainda, sobre a expressividade da intersetorialidade na Assistência Social. Na realidade ocorre que a Assistência pela sua própria natureza perpassa

todas as políticas, já é transversal. E essa transversalidade garante a articulação entre setores. Isto é, todas as políticas sociais setoriais possuem uma dimensão assistencial.

Retomando as ações previstas na CIPP, e tomando como base o documento “Síntese das Prioridades apresentadas pelas Secretarias-Agenda Comum (2007)”, registra-se aqui um dos eixos - *Combate a Tortura e outras Formas de Tratamentos Desumanos, Degradantes e Discriminatórios* - e suas respectivas ações:

- Implantar uma Central de recebimento de denúncias;
- Realizar encontro de Conselhos de direitos e setoriais da comunidade;
- Implantar sistema de atendimento a vítimas de violência;
- Realizar estudo sobre tráfico de pessoas no estado do Maranhão (crianças, trabalhadores (as), mulheres);
- Mapear os principais pontos de incidência de trabalho escravo no Maranhão;
- Realizar campanhas de sensibilização para a prevenção e enfrentamento à violência;
- Integrar a Comissão Estadual de Combate ao Trabalho Escravo.

Este exemplo é para que se tenha uma dimensão do diálogo na CIPP, até o ponto em que se avançou. Nesse sentido, convém esclarecer que para cada ação citada acima, eram acordadas as Secretarias responsáveis pela ação, aquelas que seriam parceiras e aquelas que assumiriam os recursos. Exemplificando uma ação do citado eixo - *Realizar estudo sobre tráfico de pessoas no estado do Maranhão (crianças, trabalhadores (as), mulheres)* -, os órgãos identificados como responsáveis pela Coordenação da ação, foram: Secretaria Estadual de Direitos Humanos - SEDH, Secretaria de Estado de Segurança e Cidadania SESEC, Secretaria de Estado da Mulher - SEMU, FAPEMA; os órgãos parceiros seriam: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDES, Secretaria Estadual do Trabalho e Economia Solidária - SETRES, Secretaria de Estado de Igualdade Racial - SEIR, Secretaria de Estado da Juventude - SEJUV, Universidade Federal do Maranhão – UFMA; e os recursos seriam oriundos dos órgãos: CASA CIVIL e FAPEMA.

De modo geral, nas reuniões ampliadas da CIPP, cada Secretaria indicava seus potenciais parceiros, independente de haver uma articulação prévia. A Secretaria de Estado da Mulher cita no documento, “Ações Intersetoriais – 2008”, os parceiros para a ação relativa à Campanha de Documentação das Mulheres, intitulada “Nenhuma Maranhense sem Documento”. São eles: Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Instituto Nacional de

Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Caixa Econômica Federal, Delegacia do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil - BNB, Tribunal de Justiça, SEDH, Secretaria Estadual da Educação - SEDUC, Fundo das Nações Unidas para a Infância- UNICEF, Coletivo de Mulheres, Pastoral da Mulher, Federação dos Trabalhadores do Estado do Maranhão - FETAEMA, SETRES.

A constituição de parcerias, nesse contexto, era considerada pelo Governo, de fundamental importância pela amplitude das ações apontadas no Plano Plurianual no que se refere à integralidade territorial do Estado, com vistas à promoção da cidadania e direitos.

3.2 - A formulação de uma Agenda Comum: compromissos da CIPP

Ao longo de dois anos, a CIPP obteve a adesão de 32 órgãos do governo, com encontros periódicos, ocasiões que viabilizavam a discussão das possíveis ações intersetoriais, tendo os órgãos priorizado 11(onze) eixos temáticos, culminando com a elaboração da Agenda Comum da CIPP. Entre os eixos, destacamos:

1. MUNICIPIOS COM BAIXO IDH

- 1.1 Elaborar Política agrícola estadual, com prioridade para agricultura familiar;
- 1.2 Estabelecer parceria com a FAMEM para realização de cursos de capacitação dos prefeitos e servidores dos municípios (gestão, captação de recursos etc.);
- 1.3 Monitorar, junto a FAMEM, recursos federais e internacionais de acesso dos municípios para desenvolver políticas públicas;
- 1.4 Incentivar a produção e apoiar a comercialização dos produtos da Economia Solidária nos municípios;
- 1.5 Ampliar o acesso às populações rurais aos instrumentos de seguridade e benefícios sociais;
- 1.6 Ampliar o acesso à posse e regularização fundiária das populações rurais;
- 1.7 Elaborar e implementar política de Reforma Agrária;
- 1.8 Realizar Plano de desenvolvimento estadual, observando as potencialidades produtivas, meio ambiente e qualidade de vida das comunidades tradicionais, em parceria (comunidades acadêmicas, sociedade civil organizada...).

2. QUILOMBOLAS E POVOS INDÍGENAS

- 2.1 Criar programa de erradicação de expedição de sub registro e documentos civis para populações quilombolas e indígenas;
- 2.2 Garantir a construção de casas populares, através do PSH, para comunidades quilombolas e indígenas;
- 2.3 Garantir assessoria técnica para produção agrícola das populações quilombolas e indígenas;
- 2.4 Regularizar as terras das áreas quilombolas;
- 2.5 Implementar ações de saneamento básico nas áreas quilombolas e indígenas

3. ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO

- 3.1 Realizar, em parceria com a FAMEM, plano de ampliação de qualificação e capacitação de profissionais de ensino básico nos municípios.

4. CAPACITAÇÃO E TRABALHO

- 4.1 Elaborar Plano Estadual de qualificação profissional (identificar demandas, realizar pesquisa de potencialidades de mercado de trabalho);
- 4.2 Implementar programas especiais de profissionalização para mulheres negras e indígenas;
- 4.3 Elaborar plano estadual de geração de emprego e renda para jovens
- 4.4 Fomentar e estimular empreendimentos de economia solidária;
- 4.5 Elaborar plano de capacitação e qualificação dos servidores públicos do estado do Maranhão;
- 4.6 Reestruturar a Escola de Governo como espaço de referência de qualificação dos servidores públicos estaduais.

5. ACESSIBILIDADE DE DIREITOS E ARQUITETÔNICA

- 5.1 Realizar Mesa de diálogo, para elaboração da Política Estadual de Direitos Humanos;
- 5.2 Realizar Campanha de acessibilidade aos direitos;
- 5.3 Elaborar e implementar Plano arquitetônico de acessibilidade para todos os prédios e logradouros públicos;
- 5.4 Realizar Encontro estadual sobre Educação de Direitos Humanos, antecedido de encontros regionais;
- 5.5 Implementar a criação de programas de erradicação de expedição de sub registros e documentos civis.

6. COMBATE A VIOLENCIA SEXUAL E DOMÉSTICA

- 6.1 Garantir o funcionamento dos centros de referencia do Idoso, GLBT, Criança e Adolescente;
- 6.2 Criar Centro de Referência de Direitos Humanos;
- 363 Realizar Campanha para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos;
- 6.4 Implantar política de atendimento pelos municípios e fomentar criação e fortalecimento de conselhos municipais (CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CIPP - EIXOS TEMÁTICOS – 23/02/2007)

A partir da definição dos eixos temáticos, o desdobramento seguinte tratava da articulação da CIPP com os órgãos envolvidos para a organização dos GT's, considerando 12 (doze) objetivos estratégicos. Assim, os órgãos poderiam se inserir considerando a sua identificação com os objetivos estratégicos, sendo os responsáveis por cada objetivo aqueles órgãos que possuíam recursos no seu PPA, para desenvolver ações compatíveis aos referidos objetivos.

Tabela 1 – Grupos Temáticos e Objetivos Estratégicos.

GRUPOS TEMÁTICOS/OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	ÓRGÃOS REPRESENTANTES DA CIPP NOS GT'S	REPONSÁVEL INSTITUCIONAL DA POLÍTICA
1. Descentralização da Gestão Pública	SEDES/SEMU/SEDH	SEDUC / SES / SEAGRO / SESEC / SEPLAN
2. Redução do analfabetismo	FAPEMA/AEG/SEIR	SEDUC
3. Ampliação da rede de saneamento básico	SEMA/SES /SEME	SES / CAEMA
4. Redução do déficit habitacional	SEAPS/SECID	SEAPS / CECID
5. Universalização da cobertura de energia elétrica	SEME/SEIR/SEAGRO	SEME
6. Geração de ocupação e renda	SEDES/FUNAC/SEMU/ SESPJUV	SETRES / SEAGRO
7. Recuperação e preservação das bacias hidrográficas	FAPEMA/SEAGRO/SEME	SEMA
8. Promoção do desenvolvimento científico e tecnológico	SEAPS/FAPEMA/SEDUC	SECTEC / FAPEMA
9. Aumento no nível de empregabilidade	SETRES/SESPJUV/SEDUC	SETRES
10. Garantia da segurança pública e da cidadania	SEDH/SEMU/ SESPJUV	SESEC
11. Recuperação do patrimônio arquitetônico, artístico e cultural	SECMA/SETUR/SESEC	SECMA
12. Ampliação dos investimentos em obras públicas	SEDES/SESEC/DEFESA CIVIL	SECID

Fonte: Dados organizados pela Secretaria Executiva da CIPP

Pode ser observado na tabela acima a inserção de um número reduzido de órgãos articulados aos GT's na perspectiva da intersectorialidade. Isto pode ser um indicativo, entre outros, da ausência destes nas reuniões da CIPP. Pois é inconcebível, por exemplo, que numa política que envolve o objetivo estratégico “recuperação do patrimônio arquitetônico, artístico e cultural”, somente três Secretarias tenham se manifestado, considerando a importância do envolvimento de outras políticas, como: Habitação, Cidades, Infraestrutura, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social.

Um dado curioso é que em nenhuma das colunas da tabela se identifica a participação da sociedade civil. Então, como implementar políticas nos territórios sem o efetivo envolvimento desta? Inclusive, em se tratando da recuperação do patrimônio arquitetônico, artístico e cultural, não seria o caso de envolver o “Movimento por Moradia”?

Segue abaixo, a tabela 2, exemplificando um eixo temático Acessibilidade de Direitos e Arquitetônica, e suas respectivas ações, extraídas do documento “A Síntese de Prioridades apresentadas pelas Secretarias - Agenda Comum da CIPP – 2007”. Cabe dizer que, tanto os eixos como os seus objetivos podiam sofrer alterações, pois se tratava de um processo em construção. O exemplo citado indica os responsáveis pelo eixo, os parceiros envolvidos e a origem dos recursos.

Consta neste documento uma observação que menciona a participação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas na implementação das ações contidas na Agenda Comum da CIPP, o que difere do quadro anterior, e imprime mais a dimensão intersectorial do que intersecretarial.

Tabela 2 - Síntese das Prioridades Apresentadas pelas Secretarias - Agenda Comum da CIPP – 2007.

EIXO: ACESSIBILIDADE DE DIREITOS E ARQUITETÔNICA	COORDENAÇÃO/ RESPONSÁVEIS	PARCERIAS	FONTE DE RECURSOS
Realizar Mesa de diálogo, para elaboração da Política Estadual de Direitos Humanos	SEDH	SEDES, SES, SEMU, SEDUC, SEIR, SECID, SEJUV, SINFRA, FAMEM, SESEC	CASA CIVIL, SEPLAN

Realizar Campanha de acessibilidade aos direitos	SEDH, SECOM, DEFENSORIA	SEDES, SES, SEMU, SEDUC, SEIR, SECID, SEJUV, SINFRA, FAMEM, SESEC, MP	CASA CIVIL, SEPLAN, SECOM, DEFENSORIA
Elaborar e implementar o Plano Arquitetônico de Acessibilidade para os prédios e logradouros públicos.	SEDH, SINFRA, SECID	UEMA, CREA, DEFESA CIVIL	CASA CIVIL, SEPLAN, SECID, SINFRA
Realizar Encontro estadual sobre Educação em Direitos Humanos, antecedido de encontros regionais.	SEDH, SEDUC	UFMA, UEMA, FACULDADES PARTICULARES E IGREJAS, CIPP	CASA CIVIL, SEPLAN, SEDUC.

. Fonte: dados organizados pela Secretaria Executiva da CIPP

Dar visibilidade à questão apontada acima (Acessibilidade de Direitos e Arquitetônica), demonstra a sociedade com novas demandas e novos segmentos da população, como os portadores de deficiência e idosos, alvo do citado eixo. Portanto, esses segmentos demandam também estruturas organizativas novas, envolvendo maior integração nos enfoques setoriais. Essa é uma forma inovadora de gestão que se contrapõe à visão de setores da administração pública que não contemplam as questões que tratam da dimensão não-material da pobreza, já alertados anteriormente por Bronzo e Veiga (2007).

Nessa perspectiva, cabe considerar outra categoria interligada à intersectorialidade que é a transversalidade no modelo de gestão proposto. Teoricamente, todas as Secretarias e órgãos eram chamados para o processo de discussão e elaboração dos projetos, mas, na prática, havia um grande esforço, por exemplo, da Secretaria de Estado da Mulher de se fazer presente nos Programas e Projetos do Governo, pois havia resistência da maioria do corpo técnico em compreender a importância da transversalidade de gênero nas ações. Ressaltamos um exemplo sobre a inclusão das mulheres agricultoras nas ações do *Projeto de Cooperação Internacional com a Venezuela*.

Esta experiência lembra o pensamento de Bronzo e Veiga (2007) sobre as possíveis resistências de setores que podem se perceber perdendo espaços ou de grupos de profissionais que podem entender as novas exigências (...) como interferências inadequadas ou não legítimas no seu campo de atuação. De modo que, para as autoras, isso implica em requerer negociação e convencimento para reduzir as áreas de atrito e para viabilizar a ação intersectorial.

No caso da SEMU, os esforços não foram em vão, o texto abaixo indica a sua participação, garantindo a inclusão das mulheres no processo de discussão e elaboração do citado projeto.

Gerar prosperidade, desenvolvimento e inclusão social no Maranhão implica em mudanças estruturais com as transformações na dimensão social, política, cultural e ambiental. Com a nova visão implantada pelo Governo Jackson Lago, as Secretarias de Estado (Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural - SEAGRO, Secretaria de Estado de Trabalho e Economia Solidária - SETRES, Secretaria de Estado da Indústria e Comércio, Secretaria de Estado do Planejamento - SEPLAN, Secretaria de Estado de Meio Ambiente-SEMA, Secretaria de Estado da Educação-SEDUC, Secretaria de Estado da Mulher-SEMU, Cooperativa Terra e Vida dos Pequenos Produtores do Vale do Rio Itapecuru e Associação, Educação e Meio Ambiente-Assessoria, Consultorias e Projetos-EMA (ONGs), Sindicatos, Prefeituras Municipais, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social-SEDES, Instituições Financeiras, Universidades, Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão - FAPEMA, CEFAS, EMBRAPA, Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA), lideradas pela SEAGRO conceberam e elaboram este projeto de forma coletiva e obedecendo o princípio da transversalidade, destacando as vertentes ambientais e a importância das mulheres e jovens na execução das políticas voltadas para o campo. Em conjunto, esses órgãos têm como desafio garantir a implementação de políticas que possam contribuir com o processo de fortalecimento da autonomia pessoal e financeira da população maranhense e a superação da pobreza nas diferentes regiões, por meio de um Projeto que trate especificamente das questões no âmbito da *área da produção rural com sustentabilidade*, a partir da utilização e da valorização das potencialidades locais, com ênfase na produção familiar e na integração com outras políticas setoriais, bem como buscando incorporar as oportunidades de cooperação entre Maranhão-Brasil e Venezuela ao esforço de desenvolvimento econômico e social do estado, visando avançar na melhoria da qualidade de vida das populações quilombolas, assentados(as), agroextrativistas, indígenas, pescadores(as) artesanais regiões: do Alto Turi, do Baixo Turi, do Tocantins, do Carajás, da Chapada das Mesas, Serras, Mearim, Alto Munim e Litoral Ocidental, cujas linhas de ação se espera contar com o apoio do Governo Venezuelano. (SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL – SEAGRO, 2008, p.8 grifos meus)

Assim, no referido projeto identifiquei um dos objetivos específicos e alguns dos seus resultados contemplando as mulheres: Implantar sistemas de produção agropecuários com base agroecológica em unidades produtivas de até 10 ha prioritariamente em assentamentos e áreas quilombolas do Estado do Maranhão. Dos resultados para esse objetivo, foram encontrados: R2 – Agricultores e agricultoras capacitados (as) e qualificados(as), favorecendo o protagonismo das mulheres e das comunidades tradicionais; R6 - Desigualdades de gênero, forte discriminação e divisão sexual do trabalho reduzidas (grifos meus).

Cabe lembrar, que nesse espaço, mesmo havendo um trabalho intelectual conjunto, observou-se que nada se mencionava sobre a intersectorialidade das ações a partir da CIPP e sim de uma ação governamental coordenada pela SEAGRO. Nota-se que no processo, tratava-se de um novo arranjo organizacional com o desafio de romper com o acirramento da concorrência e competição, e de premiação dos desempenhos institucionais individuais tão comuns nas administrações tradicionais. Por outro lado, mesmo mencionando o trabalho intersectorial, se fazia presente o elemento “hierarquia” na condução do projeto, pois a SEAGRO, naquele contexto, era a secretaria hierarquicamente mais importante, emanando o poder, de maneira sutil, mas, como diz Foucault (1979, p.71), “(...) o poder penetra muito profundamente, muito sutilmente em toda a trama da sociedade”.

Figura 5 - Equipe Intersectorial do Governo do Maranhão presente em Brasília-DF, discutindo o Projeto de Cooperação com a Venezuela – Brasília-DF/2008.



Fonte: Acervo pessoal

Abaixo segue a exposição de Lourdes Leitão Nunes Rocha, se referindo aos dilemas da CIPP, que podem ser relacionados ao contexto mencionado acima.

(...) Eu fico pensando nas outras Secretarias, onde já tinham um quadro de servidores consolidado, e que chega uma nova proposta de governo... uma outra mentalidade. Então, há uma resistência ao novo ... E a gente, também não é acostumado a trabalhar com o outro, porque o que é comum é a fragmentação das políticas (...) A gente não pode esquecer a questão do poder, das relações de poder. Cada um quer demarcar o seu espaço. Então, eu acho que é muito difícil...As Secretarias que mais participavam²⁷ eram aquelas Secretarias que não eram as Secretarias de ponta, não eram as “poderosas”, tirando a SEDES que era a maior de todas, mas as outras eram as Secretarias “novas”, e a Secretaria do Trabalho, também, que participava. Tirando essas, as outras, as que davam mesmo sustentabilidade não eram as Secretarias de ponta. Então, acho que essa luta pelo espaço de poder é muito forte, “vai tirar a minha visibilidade”. E, aí, tem os egos...Lembro, a gente sempre tinha a preocupação de estar chamando a Secretaria de Planejamento, de estar colocando a vinculação da CIPP com a Secretaria de Planejamento... Era uma estratégia de fortalecimento da CIPP, mas era também uma necessidade, considerando o poder da Secretaria de Planejamento em relação às outras Secretarias (Entrevista concedida em março de 2012),

Conforme menciona Bronzo e Veiga (2007), mudanças para viabilizar alterações na lógica de operação ou nos processos de trabalho, implica uma postura flexível e cooperativa. As mesmas alertam ainda, que, para a incorporação da gestão transversal se efetivar, é necessário que existam estruturas organizadas com legitimidade política e gerencial, com capacidade e reconhecimento técnico. Além desses atributos, incluem outros instrumentos de gestão transversal, onde um dos citados foi utilizado pela CIPP, como os grupos de trabalho (GT's) que se configuram na visão das autoras, entre os instrumentos “intra-organizacionais”, devendo se somar ao “interorganizacionais”, como os órgãos de articulação social ou órgãos de participação cidadã. Nesse caso, as redes sociais. Junqueira (2007) compartilha desse pensamento ao comentar sobre as redes sociais:

A articulação da descentralização e intersetorialidade permite o estabelecimento de redes regionais de ação social (Junqueira, 1994), orientadas por planos específicos e integrados para cada grupo populacional, numa dada região, visando atender às suas peculiaridades. Essas redes não só podem integrar os diversos equipamentos públicos existentes em um dado espaço geográfico, como incluir outros parceiros autônomos da sociedade civil, organizações não-governamentais, conselhos e espaços de interlocução, de modo a potencializar os resultados para um dado grupo populacional.

²⁷

Referência à participação dos órgãos do governo na CIPP.

O pensamento do citado autor dá consistência à proposta do eixo *Enfrentamento da Síndrome Neurológica por Hipovitaminose B1 (beribéri)*²⁸, em que encontramos o registro de uma reunião do GT da Câmara, realizada no dia 19/04/2007, na SEDES , destacando a emergência de uma ação intersetorial:

Existem situações muito emergenciais como beribéri e FUNAC, essas devem ser vistas como prioridades das prioridades, haja vista sua repercussão negativa junto à sociedade. (RELATÓRIO DA REUNIÃO DO GT DA CÂMARA INTERSETORIAL-2007)

Meses depois, a imprensa local publica:

Já nas primeiras reuniões foram definidas várias prioridades a serem colocadas em prática no decorrer de 2007. Uma delas é o acompanhamento da síndrome do beribéri na Região Tocantina - um trabalho que integra, além da Secretaria da Saúde, vários órgãos da Agricultura, das Cidades e Infra-Estrutura, dos Direitos Humanos, Casa Civil e a Fapema (Jornal Pequeno, 06/06/2007).

O conhecimento dessas informações gerou a curiosidade sobre o desdobramento dessa ação, bem como de outras possíveis ações envolvendo a CIPP; se foi possível implantar alguma ação proposta pela Agenda Comum da CIPP, em qual região, quais os órgãos envolvidos na ação, em que momento ocorreu a intersetorialidade, como se processou a construção do trabalho intersetorial.

Para o ex- Secretário de Estado da Saúde a ação voltada para a questão do beribéri em diversos municípios²⁹ foi uma prova da intersetorialidade, mas não a partir da CIPP. Informou que se tratou de uma demanda necessária, depois de um diagnóstico feito a inúmeras mãos. Acrescentou que foi reconhecido que “o problema era tão complexo que ninguém iria gerenciar e resolver sozinho; envolveu setores intergovernamentais, intragovernamentais; o governo federal, o governo estadual e os próprios governos municipais; todas as esferas:

²⁸ O beribéri é uma doença associada à deficiência de vitamina B1 no organismo, atingindo principalmente homens em idade produtiva, dos 15 aos 45 anos, com idade média em torno dos 20 anos. O Ministério da Saúde identificou cerca de 130 casos com sintomatologia semelhante, a partir de janeiro de 2006, com 37 óbitos. Posteriormente, o número de casos identificados subiu para 231 (Jornal Pequeno, 31 de Março de 2007).

²⁹ Região de Imperatriz: Amarante do Maranhão, Buritirana, Campestre, Davinópolis, Estreito, Governador Edison Lobão, Imperatriz, João Lisboa, Lageado Novo, Montes Altos, Porto Franco, Ribamar Fiquene, São João, Senador La Roque. Em Açailândia: Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Cidelândia, Itinga, São Francisco do Brejão, Açailândia, São Pedro da Água Branca e Vila Nova dos Martírios. Região de Barra do Corda: em Arame, Grajaú e Sítio Novo. Em Santa Inês: Bom Jardim e Santa Luzia. No Tocantins: Araguatins e Sítio Novo do Tocantins (Jornal Pequeno, 31 de Março de 2007).

executivo, legislativo, e os órgãos de controle social”. Concluiu que foi uma ação desenvolvida no âmbito da intersetorialidade.

(...) A Assistência Social esteve presente, a AGED, a Saúde, a Educação. A assistência Social, que chamamos Desenvolvimento Social, entrou com os programas de governo, com a questão da garantia da segurança alimentar; a AGED, com a vigilância do hospital; a Saúde, com a atenção primária e atenção terciária, caso o paciente precisasse de leito da UTI; a vigilância sanitária que é da saúde, mas que tinha uma importância muito grande para identificar onde poderia ser o risco. A pesquisa identificou o problema no arroz (Entrevista de Edmundo Costa Gomes, concedida em Outubro de 2012).

De fato, em 31 de março de 2007, o *Jornal Pequeno* publicou a manchete: “Instituições se unem contra o beribéri, que já matou 37 pessoas no Maranhão”, cuja matéria informa:

Para avaliar a epidemia da síndrome neurológica de beribéri, detectada desde maio do ano passado, e que já atinge 27 municípios do Sudoeste do Maranhão, estiveram reunidos em São Luís, na última quinta-feira (28), representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário, das Secretarias Estaduais de Saúde e de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, da Companhia Nacional de Abastecimento do Banco do Nordeste do Brasil, para propor ações de combate às causas estruturais da doença.

Nos dias 18 e 19 de abril, em Imperatriz, vai ser realizado o Seminário Síndrome Neurológica do Beribéri que reunirá os agricultores familiares dos municípios em que houve ocorrência de casos da doença.

Relatórios do Ministério da Saúde identificam como causas do surgimento de casos de beribéri na região sudoeste do Maranhão, a pobreza da região; a monotonia alimentar, baseada quase que tão somente no arroz polido; desemprego, subemprego, trabalho sazonal agrícola exaustivo, nas carvoarias e o uso excessivo de agrotóxicos sem nenhum tipo de medida de controle e proteção.

O Ibama aponta também o forte impacto do Projeto Carajás sobre o meio ambiente da região e sobre a população rural, pois com a destruição das matas para produzir carvão para as siderúrgicas, e a expansão da monocultura do eucalipto e da soja expulsaram os pequenos produtores de suas terras tradicionais, sendo reduzidos a trabalhadores agrícolas sazonais.

Essa seria a concepção de redes participativas horizontais entre diversos níveis do governo, envolvendo múltiplos sujeitos políticos e sociais que se articulam numa dinâmica que define prioridades, recursos e decisão política em torno de um projeto compartilhado.

Bronzo e Veiga (2007, p.17) ressaltam que a ideia de rede tem se tornado um referente central nas discussões em diversos campos para sinalizar a interconexão, a interdependência, a conformação necessária para dar conta da complexidade dos processos e da realidade social,

o que fundamenta a expressão já citada: “o problema era tão complexo que ninguém ia pegar aquilo sozinho e dizer que ia resolver, e aí participaram setores intergovernamentais e intragovernamentais, para poder resolver”.

A experiência citada tem consonância com o pensamento de Sposati (2006) ao argumentar que o modelo de gestão intersetorial tem se mostrado mais factível quando combinado à descentralização territorial. Diz respeito à intersetorialidade construída para a integração ou complementação de uma ação em rede em determinada área físico-territorial de abrangência. No caso, entende que as características e as demandas de um território (dinâmica, cidadãos, natureza) é que determinam extensão e a intensidade da intersetorialidade face ao objetivo a ser atingido.

Sobre a ação intersetorial, Nascimento (2010) levanta algumas questões no que se refere à concepção de intersetorialidade. A autora questiona se as expressões comumente utilizadas, tais como: *integração, articulação, em conjunto*, revelam de fato o desenvolvimento de uma atuação intersetorial na implementação da política. No caso da experiência do beribéri, o ex Secretário indicou na sua fala inicial que foi garantida a intersetorialidade, e, nesse caso, houve a proposição de instrumentos administrativos, diagnósticos, reuniões institucionais para a troca de saberes entre os setores. Ou seja, há indicativos nesta ação de que houve uma preocupação em articular as diferentes políticas.

De modo geral, os entrevistados, ao recuperarem na memória algum trabalho intersetorial, lembram de outras experiências, que afirmam não terem originadas na CIPP, mas descrevem a dimensão da intersetorialidade no plano da execução e implementação da política. É o caso também da experiência abaixo:

Eu me lembro de uma ação da segurança pública junto ao Conselho de Segurança Cidadã, que era nos bairros da periferia. Você começa a integrar pela via da cultura e do esporte os jovens, para que eles pudessem sair daquele mundo muito complicado, inclusive das drogas, e pudessem, através disso, ajudar a comunidade, a sua comunidade na questão da segurança. No sentido de que a segurança pública pudesse ser não só da Secretaria, que fosse de todos, inclusive da comunidade. Com isso, os conselhos de segurança cidadã, proliferaram num bom número. Então, essa intersetorialidade da cultura e do esporte com a segurança começava realmente a produzir um pequeno efeito, porque era também muito no começo (Entrevista de Abdelaziz Aboud Santos, ex-secretário de Planejamento, concedida em Outubro de 2012).

Os exemplos citados de ações intersetoriais no governo demonstram que nenhuma ação foi de iniciativa da CIPP. Pode ser percebido ainda, a ausência de visibilidade da Câmara para o conjunto dos órgãos setoriais, haja vista que em determinados reuniões, seminários, espaços em que se podia ressaltar a importância da Câmara, esta sequer era citada.

Uma vez que no interior do Governo, conforme demonstraram os entrevistados, havia resistência, falta de entendimento, falta de compreensão da proposta do trabalho intersetorial proposto pelo governo, certamente a visibilidade do processo estava comprometida, somado às incertezas, uma vez que estavam diante de uma conjuntura política vulnerável a mudanças, já repercutindo no âmbito do governo a insegurança quanto ao que realmente poderia se investir em termos de decisão política.

Ao tratar dessa questão, a ex-secretária de estado da Mulher, Lourdes Maria Leitão Nunes Rocha, lembra a dimensão do governo enquanto governo de coalizão:

Para ele (Jackson Lago) conseguir a vitória, teve a Frente de Libertação, e ali, estavam pessoas de várias matizes políticas, várias visões. E dentro do próprio grupo mais próximo do Dr. Jackson, eu acho que também não havia uma homogeneidade de concepções, de pensamentos... Então, uma coisa era quando a gente conversava com Dr. Jackson, outra coisa, era quando a gente conversava com alguns gestores do governo. Então, por exemplo, quando a gente estava nas reuniões, então ali era um alimento para a gente, porque Dr. Jackson se colocava e dizia o que ele queria, e fazia o discurso da democratização, da intersetorialidade... Mas, no dia - a - dia era muito difícil a gente estabelecer esse mesmo entusiasmo. E depois, eu acho que desde o primeiro momento, a sombra da possibilidade da cassação, isso também foi um fator, do meu ponto de vista, que travou muito o governo, porque era todo tempo a ameaça. Todo tempo a luta para aquilo não se concretizar. Não sei se as outras pessoas também compartilham isso. Mas, eu acho que essa ameaça travou possibilidades de fazer as reformas que ele queria, porque ele permaneceu com uma estrutura de governo do momento da eleição, do momento da posse. Houve poucas mudanças de secretários, e por questões alheias à vontade dele. Então, acho que essa espada sobre a cabeça do governo, como um todo, acho que foi uma coisa impeditiva. A gente estava sempre com aquele receio “até onde pode ir”, “até onde vai”... Acho que isso travou um pouco a ação de Dr. Jackson, porque ele tinha que continuar tendo aliados, o máximo possível, e acho que isso atrapalhou um pouco o que seria o governo.

Tal contexto lembra o pensamento de Sposati (2006) ao se referir à validade de um modelo de gestão adotado. A autora considera que não há validade permanente, exatamente porque este é vulnerável às mudanças conjunturais e mesmo estruturais, o que vai implicar em

contra-indicações. Ainda Sposati (2006) assinala que, quando um modelo de gestão responde com eficiência a determinado momento histórico e a determinadas realidades, isso não significa que, necessariamente, tenha longa duração ou replicabilidade mecânica a outras realidades.

Pensando na realidade maranhense, e conforme os entrevistados, não se pode dizer que foi consolidado um modelo de gestão, “quando permeava no governo um grupo focado no planejamento, desenvolvendo as ideias, novos conceitos, novas fórmulas. E de outro, na prática, a influência de práticas ortodoxas, tradicionalistas e burocratizadas” (Entrevista de Raimundo Nonato Palhano Silva, ex-presidente do IMESC, concedida em Outubro de 2012).

Entre as demais dificuldades apontadas para a prática da intersetorialidade, essa se identifica, conforme o pensamento de Inojosa (2001), com razões de caráter ideológico, que limitam, dentre outras coisas, as alternativas de mudança, indicando a incompatibilidade entre a lógica de organização do governo, essa lógica segmentada e desarticulada, e as necessidades e expectativas complexas das pessoas e dos grupos sociais.

Do estudo realizado sobre a CIPP, foi considerado pertinente o pensamento da ex-secretária de Estado de Desenvolvimento Social SEDES e Coordenadora do Colegiado da CIPP, Margarete Cutrim, que reflete não o fim de uma experiência, mas um desafio na consciência daqueles que ainda desejam continuar. “Foi uma experiência interrompida, como o próprio governo o foi, o que nos deixa sem condições de maiores reflexões, mas, ao mesmo tempo, pela participação e perspectiva criada, houve a motivação para disseminá-la e estimular sua institucionalização em outros espaços públicos”(Entrevista concedida em Outubro de 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em questão tratou do modelo de gestão pública do Maranhão, no governo Jackson Lago, nos períodos de 2007 a 2009, pautado na tentativa de mudança na configuração do modelo de gestão pública do estado. A intersectorialidade das políticas públicas que tem como foco a garantia de direitos se apresentou como um grande desafio no âmbito da estrutura política governamental.

O termo “tentativa” a propósito foi inserido no texto, porque se tratou de um processo que fora interrompido com a cassação do governo Jackson Lago, dificultando uma análise mais densa do modelo proposto, isto quando se refere ao aspecto da superação ou não dos desafios enfrentados durante o seu processo de construção.

Pude atestar que a tentativa de mudança na configuração do modelo de gestão pública prevista nos moldes de uma governança democrática e popular, com a inclusão plural de sujeitos políticos e sociais de diferentes segmentos da sociedade, teve no seu percurso, desafios complexos pelo enfrentamento das práticas conservadoras da organização pública no Maranhão, marca das gestões anteriores ao período estudado; herança de um modelo hegemônico no Brasil, que tem impresso em suas origens, o autoritarismo da ditadura militar, portanto, a administração pública inspirada num modelo de gestão vertical e rígido, baseado na centralização das decisões, na hierarquia, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas burocráticas e rígidas.

De acordo com a literatura estudada, observei que o Maranhão não fugiu à regra, o modelo de gestão pública envolveu historicamente interesses de classes, desencadeando impactos políticos, econômicos e sociais pelo paradigma de uma administração pública pautada na modernização e desenvolvimento. Nesse sentido, verifiquei que esse paradigma ganhou destaque no estado na estrutura organizacional dos gestores públicos sob o domínio da oligarquia Sarney; cuja ideia do “moderno” teve origem no governo na década de 1960. Desde então, o planejamento para o “progresso” foi pensado de acordo com o modelo definido pelo Governo Federal, com isso, impulsionando um modelo de gestão pública pautado numa infraestrutura econômica e social marcada pela centralização das decisões, o burocratismo e o planejamento das ações estatais. Nesse sentido, os sucessivos governos do grupo Sarney,

apresentaram condições favoráveis à expansão do capitalismo no Maranhão, sob a adoção de um padrão de subordinação aos interesses do capital nacional e estrangeiro.

Os processos desencadeados pela reestruturação produtiva em combinação com o ajuste neoliberal, nos anos de 1990, situam a conjuntura brasileira envolta pelos ditames neoliberais, de ajustes econômicos e reformas institucionais com a finalidade de maior inserção do país no circuito competitivo da economia globalizada. Como consequência, destaca-se a retração das políticas públicas de proteção social frente ao crescimento da pobreza, do desemprego, enfraquecimento do movimento sindical e negação às conquistas dos trabalhadores nos anos 80.

Obedecendo a uma linha de continuidade, nos governos do grupo Sarney, houve a receptividade no que diz respeito à integração do Maranhão aos circuitos seletivos do ajuste brasileiro, portanto, inserido na lógica seletiva e excludente do país na nova ordem do capital, caracterizado pela concentração de renda e riqueza. Com capacidade de inserção competitiva na economia globalizada, têm-se no Maranhão os exemplos dos polos minero-metalúrgico de Carajás; a moderna agricultura de soja, no sul do Maranhão; e o segmento da indústria de papel e celulose.

Como consequência dessa penetração do capital global no Maranhão, têm-se os processos desencadeados, entre outras áreas, no trabalho, e no social. Evidencia-se a vulnerabilização do trabalho, envolvendo, em especial, os trabalhadores rurais; o crescimento dos conflitos agrários, além da intensificação do êxodo rural, já que muitas famílias são desapropriadas de suas terras devido à implantação dos polos industriais. Essa população não sendo totalmente absorvida como força de trabalho, instala-se em São Luis, Imperatriz e em outras cidades médias de forma desordenada. O resultado é a ascensão dos indicadores de violência nos centros urbanos do Estado, o aumento do desemprego e da precarização do trabalho.

A governadora Roseana Sarney, nos anos de 1990, consolidou a ideia da modernização caracterizada como o “Novo Tempo” para o Maranhão. Nesse sentido, iniciou o seu governo com a racionalização do aparelho estatal, seguindo a reforma administrativa de acordo com as orientações de Fernando Henrique Cardoso, portanto, conforme os ditames neoliberais. Ao diminuir a máquina pública, o argumento da governadora foi o de que a sua prioridade era prestar serviços de excelência aos cidadãos, porém, o estudo demonstra que a reforma implementada pela governadora não ultrapassou a mudança institucional-legal.

Nesse sentido, constatei que o modelo de gestão empreendido por esse grupo hegemônico, e efetivamente com Roseana Sarney, se caracterizou como afirmara Palhano (2008, apud Sousa 2010, p.67) pelas “estratégias sutis e inteligentes de recentralização”, incapazes de “romper o poder centralizador das estruturas administrativas setoriais e funcionais, acomodadas na capital, assim como, catalisar a participação e empobrecimento das sociedades locais”. Dessa forma, há de se convir que não houve reforma na perspectiva da descentralização. Da mesma maneira em que as demandas reais da sociedade não foram priorizadas pela ação Estatal.

Esses são alguns dos vários processos, sintetizados, que exigiram uma reconfiguração do modelo de gestão pública. A literatura apontou que o modelo hierárquico já não dá conta da complexidade da realidade social; que o planejamento racional fundamentado na neutralidade técnica e pela ilusão tecnocrática não mais se sustenta. Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 passa a ser o suporte legal para nortear as intervenções públicas, contribuindo para o desmanche do Estado autoritário e centralizador, influenciando para a construção de um novo modelo de gestão, pautado na descentralização e democratização, com foco na garantia dos direitos. Flexível e adaptativo, o novo modelo buscava assegurar que as políticas e programas tivessem efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil, e respondessem adequadamente aos problemas, incorporando novas demandas e estratégias de gestão.

Nos novos paradigmas de gestão, a intersectorialidade, a descentralização e a participação na agenda política, provocaram a discussão sobre o redimensionamento nas relações de poder entre Estado e sociedade, sobre a partilha de poder que era realizada por meio do remanejamento de competências decisórias, e com o fortalecimento do papel dos governos municipais.

A ideia da articulação entre descentralização e intersectorialidade refere-se a dimensões que reconhecem os indivíduos e grupos da população com as suas particularidades. No âmbito dessa discussão, uma linha de argumentação entende a intersectorialidade como um novo desenho de gestão pública, onde os interlocutores relacionam a descentralização e intersectorialidade. Essa é uma tendência lógica, na medida em que faz parte da essência do modelo de gestão intersectorial, contrapor-se à concentração, centralização e fragmentação. Assim a descentralização é um elemento constitutivo da intersectorialidade.

Todas essas questões colocadas foram imprescindíveis para constatar, no interior dos processos para a efetividade da gestão intersectorial de políticas públicas, no governo de

Jackson Lago, os dilemas, desafios e avanços na implementação de um trabalho com a incorporação do novo desenho de gestão pública, tais como:

- o modelo de gestão pública discutida nesse estudo, demonstrou que mesmo sendo alvo dos debates sobre políticas sociais, se constituiu desafio enquanto eixo estruturador das intervenções públicas no governo Jackson Lago. Essa nova visão sobre a administração pública, foi desafiadora para alguns componentes do quadro dirigente do estado, porque significava desconstruir a cultura política tradicional de gerir a coisa pública, apontando para novas relações institucionais e intersetoriais. Nesse sentido, a coligação da Frente de Libertação que elegeu Jackson Lago, demonstrou a presença de forças antagônicas, cujo grupo hegemônico não contribuiu para ruptura de um modelo de gestão conservador, isso pelas demonstrações de resistência ao modelo intersetorial proposto, conforme indicado pelos entrevistados. Portanto, a intersetorialidade, para os autores estudados, mexe com as estruturas de poder, que tem relação com as “heranças” das práticas no interior do aparato governamental, mais especificamente com o loteamento político-partidário. Além disso, tomando como base o modelo neoliberal, predomina na sociedade, a valorização do individualismo e os desempenhos institucionais individuais.

- No campo teórico, trata-se de um tema pouco explorado mas, para a maioria dos autores que respaldaram esse estudo, dar conta das diferentes demandas sociais, exige a atuação, no mínimo, convergente de diferentes setores das políticas públicas. Entretanto, a partir dos entrevistados, as políticas ainda se encontravam bastante fragmentadas, pois a maioria dos setores não havia internalizado o modelo de gestão em construção e as ações intersetoriais foram realizadas de forma pontual. O exemplo concreto foi a questão do Beribéri, situação complexa em que envolveu a articulação de saberes e experiências, e que alcançou resultados integrados, envolvendo diferentes esferas públicas, sujeitos políticos e sociais. Porém, não há indicativo de que aquela ação se tratou de um direcionamento ou estratégia política de um plano governamental.

Sobre a CIPP, no seu processo de construção, foi legitimada pelo governador, mas na prática esteve à margem das decisões políticas, não teve um lugar no governo, inclusive pela falta de uma representatividade de peso, que aos olhos dos entrevistados, seriam o próprio Governador e o Secretário de Estado do Planejamento. O fato é que os encontros da CIPP contavam com a presença, na maioria das vezes, dos Secretários Adjuntos ou dos Assessores, que nada podiam decidir. Os GT's que tinham o papel de viabilizar a operacionalização das

ações contidas nos eixos temáticos, tinham os seus encontros esvaziados, porque ali deveriam se fazer presentes os mesmos assessores comprometidos com tantas outras agendas.

Finalmente, havia um pequeno grupo que concretamente dedicava esforços para que a CIPP se consolidasse, o próprio Colegiado, composto pelas Secretarias recém-criadas, sem força política, com pouco ou nenhum orçamento, tais como: SEMU, SEIR, SEDH, além daquelas mais estruturadas: SEDES, SETRES. Obviamente que as pequenas Secretarias tinham interesse, porque era uma forma também de garantir a transversalidade de gênero, raça e etnia nas ações do governo, contidas na agenda comum. Concluindo, a CIPP não chegou a ser institucionalizada, foi uma experiência interrompida por ocasião do estudo da minuta do Decreto de sua criação, momento em que o próprio governo foi interrompido. Para uma das entrevistadas, tal fato dificulta, no momento, maiores reflexões a respeito da experiência, ficando para esta a impressão de que pela participação e perspectiva criada, houve a motivação para disseminá-la e estimular sua institucionalização em outros espaços públicos.

Entretanto, independente da institucionalização da CIPP, entre tentativa de implementação de uma nova configuração para a gestão pública no Maranhão e práticas efetivas, a observação entre a maioria dos entrevistados, é de que em torno da tentativa do trabalho intersetorial, foi desencadeada a convicção de que políticas e programas articulados representam, sem dúvida, um salto qualitativo na intervenção pública. No entanto, os relatos, em geral, evidenciaram que uma minoria no governo tinha essa compreensão. Admitem que muitos dos componentes do governo ainda estavam presos a uma estrutura organizacional setorializada.

Considerando tratar-se de um processo em amadurecimento, entendo que a CIPP obteve avanços na medida em que alavancou a discussão. Tratava-se de um projeto inovador, portanto, tinha um percurso pela frente, certamente, entre dilemas, avanços e recuos.

Para compreender o sentido da nova gestão, o governo oportunizou momentos de estudo e debates envolvendo secretários, técnicos e conselheiros, sobre a temática da “*Intersetorialidade e Transversalidade das Políticas Públicas*”. Desse modo, visava pensar novas estratégias para garantir a construção de um trabalho intersetorial, como forma de superar a fragmentação das políticas públicas. No entanto, se esta problematização teórica não foi sistemática, com vistas a uma preparação para implementar o trabalho intersetorial; se não houve debate sobre os elementos ético-políticos em torno da intersetorialidade para fundamentar as novas práticas, então há evidências de que a proposta não foi disseminada com amplitude no interior do governo e muito menos fora dele. Entendo, com isso, que o debate colocaria em evidência as problematizações acerca dos projetos ideopolíticos em

disputa nesse espaço, portanto, explicitaria a cultura política dos sujeitos políticos e sociais envolvidos, implicando a visibilidade da dimensão ético-política da intersetorialidade. Os efeitos desse exercício poderiam impactar no plano da garantia de direitos sociais e na participação política da população.

A esse respeito, tanto na literatura quanto nos relatos, há referência que o marco do governo Jackson Lago foi as experiências participativas, tais como as citadas, entre estas: Seminários Participativos do Plano Plurianual (PPA); Fóruns Participativos; Comitê do FUMACOP (o Programa de Combate à Pobreza no Maranhão); Comissões de articulação de ações governamentais no combate ao analfabetismo e ao trabalho escravo, a exemplo da Comissão Estadual de Erradicação do Analfabetismo (COMEIA) e da Comissão pela Erradicação do Trabalho Escravo no Maranhão (COETRAE); Conselhos de Políticas Públicas; Conselhos Regionais de Desenvolvimento; os Encontros da Sociedade Civil com o Governo do Estado.

Sem dúvida essas experiências se constituem um conjunto de esforços de democratização da gestão pública do citado governo, tidos como inovações políticas e institucionais, na medida em que, nesse estado, não se reconhece gestão pública com uma tradição democrática. O controle social, com todos os mecanismos de participação citados antes, ocorreu impulsionado pelo governo em questão, mas, cabe dizer, que, especificamente, a criação dos conselhos, faz parte de um momento histórico, uma onda democrática desencadeada no Brasil e no mundo. Mas, será que efetivamente tais experiências viabilizaram o controle da política pública? Conforme Sousa (2010,p.69), (...) apesar dos esforços empreendidos pelo planejamento público, no sentido de incorporar as demandas populares no planejamento do desenvolvimento do Maranhão, apenas 1/3 das aspirações sociais populares identificadas tiveram recursos alocados no âmbito do PPA (Plano Plurianual) do governo.

No âmbito do controle social, ficou evidente pelas argumentações dos estudiosos do tema, que as instâncias de participação da sociedade civil precisam amadurecer no sentido de se apropriarem do conhecimento necessário para acessar as instâncias que deliberam o orçamento público, no que concordo, pois sem esse conhecimento permanecerão no velho jogo de faz de conta. Ou seja, os grupos organizados da sociedade civil são chamados apenas para responder questionários, participar de oficinas para levantamento de demandas, mutirões, mas não têm força no processo de decisão no âmbito da formulação e implementação das políticas públicas como já fora explicitado antes.

Acredito que ultrapassar a expansão formal da democracia passar por aí: o Conselho como o lugar de articulação do Estado/Sociedade e de afirmação de direitos, envolve, de acordo com Behring (2011), um processo de planejamento e de alocação de recursos consolidado no orçamento público. Ou seja, exigindo decisão política baseada em critérios de justiça social redistributivos e democráticos.

Finalmente, o estudo me levou a concluir que a intersectorialidade das políticas públicas ocorreu somente de forma pontual, sobretudo pelos entraves inerentes aos antagonismos presentes na *Frente de Libertação do Maranhão* que elegeu Jackson Lago, no ano de 2006. Frente que se configurava por coalizão de forças políticas, cuja proposta de ruptura com o modelo de gestão conservador hegemônico, até então, não expressava os interesses das forças que exerciam hegemonia nessa Frente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Angela Santana. A categoria sociedade civil na tradição liberal e marxista. In: **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ABREU, Marina Maciel. A relação entre estado e a sociedade civil: a questão dos conselhos de direitos e a participação do serviço social. In: **Serviço social e movimentos sociais**. São Luis: EDUFMA, 1999.v.1 n. 1.

_____. O controle social e a mediação da política de assistência social na sociedade brasileira na atualidade: indicação para o debate. In: **Revista de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão, Unidade de Pós-Graduação em Políticas Públicas, v.1, n.1 (1995). São Luis: EDUFMA, 1995.

ABREU Filho, Nilson Paim de (Org.). **Constituição Federal, CLT e Legislação Previdenciária**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007. 1000 p.(Série Praxis).

BARBOSA, Zulene Muniz. As “temporalidades” da Política no Maranhão. In: **Lutas Sociais**. v. 09, nº 1, São Paulo: 2008. Disponível em <http://www.pucsp.br> Acesso em: 08 julho de 2011.

_____. **Maranhão, Brasil: luta de classe e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo**. São Luis: Ed UEMA, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011

_____. Questão social e direitos. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília:CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. In: **Serviço social e sociedade**, nº 92, São Paulo, 2007.

BÓGUS, Cláudia Maria; WESTPHAL, Marcia Faria. Participação social e cidadania em movimentos por cidades saudáveis. In: FERNANDEZ, Juan Carlos Aneiros; MENDES, Rosilda (Org.) **Promoção da Saúde e Gestão Local**. São Paulo. Hucitec: Aderaldo & Rothschild - Cepedoc, 2007.

BONEZZI, Carlos Alberto; PEDRAÇA, Luciléia de Oliveira. **A nova administração pública**: reflexão sobre o papel do servidor público do estado do Paraná. Londrina, 2008. Disponível em: www.escoladegoverno.pr.gov.br Acesso em 13/10/12.

BLOG do Governo Interrompido. **CIPP – Câmara Intersetorial de Políticas Públicas**: uma experiência moderna e inovadora de participação e na política social. São Luís, 2010. Disponível em <http://ogovernointerrompido.blogspot.com> Acesso em: 08 jul 2011.

CARVALHO, Alba Maria Pinho. Estado e políticas sociais no Brasil contemporâneo. In: **Revista de políticas públicas**. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, v.1, n.1. São Luis : EDUFMA, 1995.

COHN, Amélia. **Caminhos da reforma sanitária**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Disponível em <http://dx.doi.org>. Acesso em: julho de 2012.

COSTA, Wagner Cabral da. **Do “Maranhão Novo” ao “Novo Tempo”**: trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão. São Luis: EDUFMA, 1997.

_____. COSTA, Wagner Cabral da. **A Bomba Suja**: crise, corrupção e violência no Maranhão contemporâneo (2004-9). Blog Ecos das Lutas. Disponível em <http://ecosdaslutas.blogspot.com.br>. Acesso em: julho de 2012.

COMERLLATO, Dunia et al. Gestão de Políticas Públicas e Intersetorialidade: Diálogo e Construções Essenciais para os Conselhos Municipais. In. **Revista Kátal**. Florianópolis, v. 10, n, 2, p. 265-271, Jul./Dez. 2007.

CORREA, Maria Valéria da Costa. A relação estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 77. São Paulo: Cortez, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In. MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, 2004 Universidad Central de Venezuela. Disponível em: Acesso em julho de 2012.

DOUGLAS, Franklin. A Política de Participação do Governo da Frente de Libertação: caracterização e análise dos Conselhos de Políticas Públicas do Estado do Maranhão na gestão de Jackson Lago (2007-2009). In: **Cadernos de Comunicações Orais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**. PGPP/UFMA. São Luís, 2009.

DELGADO, Laurinete Rodrigues da Silva. **Relação serviço social e questão agrária na contemporaneidade**: a inserção e atuação de assistentes sociais no MST e na FETAEMA no Maranhão. Texto preliminar de dissertação. Curso de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA. São Luis, 2009.

FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. **Tendências da economia mundial e ajustes regionais**. São Luis: Mestrado em Políticas Públicas da UFMA, 1998.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FERNANDEZ, Juan Carlos Aneiros; MENDES, Rosilda. Gestão local e políticas públicas para a qualidade de vida. In: **Promoção da saúde e gestão local**. São Paulo, 2007 (Saúde em debate; v. 176. Linha de Frente; n.s).

GONÇALVES, Maria de Fátima da C. **A Reinvenção do Maranhão Dinástico**. São Luis: EDUFMA,2000.

GUILHON, Maria Virginia Moreira. Sarneísmo no Maranhão: os primórdios de uma oligarquia. In: **Revista Políticas Públicas**. São Luís: UFMA, v. 11, n. 01, 2007. Disponível www.gaepf.ufma.br Acesso em: 10 jul 2011.

GUILHON, Denise Andressa Rodrigues. Reforma administrativa e cultura organizacional do setor público: modelo de reforma administrativa implantada no Maranhão(1995-1998)-um estudo de caso. In: Livro de Resumo do XIII Seminário de Iniciação Científica da UEMA, São Luis, 5 e 6 de novembro de 2001.

HOLANDA, Felipe de. **Dinâmica da economia maranhense nos últimos 25 anos**. São Luis: IMESC, 2008.

IMESC. **Seminários Regionais**. São Luís, 2011. Disponível em: www.imesc.ma.gov.br Acesso em: 15 julho 2011.

_____. **Desenvolvimento econômico recente do Maranhão: uma análise do crescimento do PIB e perspectivas**. São Luis, 2007, n. 7

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

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Paes. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

_____. **Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. Caracas: 1997.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: **Serviço social e sociedade**, nº 56.São Paulo: Cortez, 1998.

LOBATO, Roberto. CIPP – Câmara Intersetorial de Políticas Públicas: uma experiência moderna e inovadora de participação na política social. In **Jornal Pequeno**, seção política, 11/05/2010. Disponível em: <http://www.jornalpequeno.com.br> Acesso em 12/03/2011.

LAURELL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LOPES, Júlio Aurélio Viana. **A carta da democracia**: o processo constituinte da ordem pública de 1988. Rio de Janeiro: Ed. Topbooks, 2008.

MARANHÃO. **Orientação estratégica de governo**. Secretaria de Planejamento e Orçamento - São Luis, março de 2007.

_____. **Projeto de implantação e implementação das regiões de planejamento**. Secretaria de Planejamento e Orçamento – São Luis, 2008.

_____. **Síntese das prioridades apresentadas pelas secretarias-Agenda Comum**. Câmara Intersetorial de Políticas Públicas. São Luis, 2007.

_____. **Projeto de cooperação com a Venezuela**. Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural – São Luis, 2008.

MENDES, Rosilda; AKERMAN, Marco: Intersetorialidade: reflexões e práticas. In **Promoção da saúde e gestão local**. São Paulo, 2007.. (Saúde em debate; v. 176. Linha de Frente; n.s).

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização. In: **São Paulo em perspectiva**, v.10, n. 3, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOTA, Ana Elisabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: **Serviço social**: direitos e competências profissionais. Brasília, 2009: CFESS/ABEPS.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 3, 1997.

_____. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. In: **Serviço social e sociedade**, nº 101, São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo, Cortez, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflitos sociais. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981

OURIQUES, Nildo Domigos; RAMPIELLI, Waldir José (Org.). **No fio da navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. In: **Serviço social e sociedade**, nº56, São Paulo: Cortez, 1998.

PINTO, Fernanda Araújo. **Nos Trilhos da Terceirização**: os dilemas e desafios da nova condição profissional dos assistentes sociais. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luis Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática regional. In: **Serviço social e sociedade**, nº78, São Paulo, 2004.

RAMOS, M.H.R; BARBOSA, M.J.S. Gestão de políticas urbanas e mecanismos de democracia direta. In: **Metarmorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUSA, Jhonatan. Desafios ao Desenvolvimento do Maranhão. **Cadernos de Pesquisa**, v. 17, n. 1, jan/abril. 2010. São Luís. Disponível em: <http://www.pppg.ufma.br> Acesso em: 04 ago 2011.

_____. **A Reinvenção Solidária e Participação do Estado**. Disponível em: <http://formacaoredefale.pbworks.com> Acesso em: 20 julho 2011.

_____. **Poder político e reforma do estado no contexto do neoliberalismo**: análise da reforma do aparelho do Estado do Maranhão nos anos 1990. Revista Políticas Públicas, São Luís, v.10, n.2, p.45-59, jul./dez.2006.

_____. **Participação popular e “reforma” do estado brasileiro nos anos 1990**: contradições e impasses. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001, São Paulo.

_____. **Estado, saúde e participação política**. São Paulo: Xamã, 2011

_____. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003

SILVA, Raimundo Nonato Palhano (Org.). **Um planejamento que marca caminhos**. São Luís: IMESC, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. In: **Serviço social e sociedade**, nº 85, São Paulo, 2006.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico- conceitual). In: **Serviço social e sociedade**, n. °54, São Paulo, 1997.

_____. et al. **Cenário e visão de futuro do Maranhão Grande** – resultados do projeto de pesquisa “O que o Maranhão quer ser quando for grande?”. São Luís: SEPLAN/IMESC, 2008.

TUMELERO, Silvana Marta. **Intersetorialidade na gestão de políticas públicas**. Anais do Seminário Nacional de Sociologia e Política: repensando desigualdades em novos contextos – UFPR, 26 a 28 de setembro de 2011 em Curitiba /PR.

UGA, Maria Alícia de. **Descentralização e democracia:** o outro lado da moeda. Planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, n.5, 1991.

WESTPHAL, Márcia Faria, MENDES Rosilda. **Cidade saudável:** uma experiência de intersetorialidade e interdisciplinariedade. Rio de Janeiro: FGV, 2000 (Revista de Administração Pública).

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Nome	Órgão/Entidade/Movimento	Cargo/Função
Nilse Cardoso Ferreira	SEDH	Ex- Assessora
Raimundo Nonato Palhano Silva	IMESC	Ex-presidente
Margarete Cutrim Vieira	SEDES	Ex- Secretaria
Jhonatan Uelson Pereira Sousa	IMESC	Ex- Chefe de gabinete
Ana Lúcia Nunes	SES	Ex-assessora
Abdelaziz Aboud Santos	SEPLAN	Ex-Secretário
Lourdes de Maria Nunes Leitão Rocha	SEMUR	Ex-Secretária
Edmundo Costa Gomes	SES	Ex-Secretário
Socorro Ramos,	SEDES	Ex-Assessora

APÊNDICE 2 – Termo de Autorização para Uso de Entrevistas

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE ENTREVISTAS

Eu, _____,
portador/a do RG _____ e CPF _____,
autorizo a utilização do meu nome no conteúdo da
entrevista concedida à mestranda Teodora Torres, do PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL da
UEMA, para a realização de sua pesquisa sobre **A Intersetorialidade das Políticas
Públicas como Modelo de Gestão do Governo Jackson Lago: uma análise a partir
da CIPP(2007-2009)**, podendo ser usada parcial ou totalmente na elaboração de seu
trabalho de dissertação, bem como em toda e qualquer produção da pesquisadora,
incluindo-se publicações. Por meio deste termo, fica facultado à pesquisadora o direito
de ceder o uso da entrevista como fonte de pesquisa para outros estudiosos do tema.

_____, _____ de _____ de 2012.

Local e data

Assinatura

APÊNDICE 3 – Roteiro de Entrevistas

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO-UEMA

CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL

LINHA DE PESQUISA: Desenvolvimento, Estado e Diversidade Regional

MESTRANDA: Teodora Torres

ORIENTADORA: Prof^a Zulene Barbosa

TEMA : “A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: uma análise a partir da CIPP (2007-2009)”

ENTREVISTADO/A _____ :

NOME: _____

CARGO NO GOVERNO JACKSON LAGO: _____

DATA DA ENTREVISTA: ____/____/____

ROTEIRO DA ENTREVISTA:

1. Você tinha conhecimento da proposta de gestão Intersetorial na ação pública do governo Jackson Lago ? Qual a sua compreensão a respeito desta proposta?
2. O novo modelo de gestão Intersetorial tinha uma orientação nacional ou se tratava de um mecanismo político contra a estrutura oligárquica do Estado ? A proposta era inovadora, original ou já havia sido proposta por governos anteriores?

3 . Discorra sobre a CIPP dentro desse modelo de gestão

- Processo de criação,
- Os sujeitos sociais envolvidos,
- Poder político decisório ou instancia de gestão?

4.Qual o lugar da CIPP(em termos de poder de decisão) no governo Jackson?

5. Considerando que o governo Jackson Lago se constituiu como uma frente (a partir de uma coalizão de partidos), houve resistência de algum órgão do governo para aderir a proposta da CIPP? Qual o peso do poder executivo estadual na implantação da proposta?

6. Se as ações do governo (de cada Secretaria) já haviam sido aprovadas no PPA , como seriam priorizadas as ações conjuntas com outras secretarias e /ou órgãos do governo ?

7.Como a CIPP poderia contemplar ações não aprovadas no PPA?

8.Quais os limites e avanços no processo de criação da CIPP?

9.Foi possível implantar alguma ação proposta pela Agenda Comum da CIPP?

- Em que local ou região?
- Quais os órgãos envolvidos na ação?
- Em que momento ocorreu a intersetorialidade? Qual a responsabilidade de cada órgão na construção desse modelo de gestão ?

10.A CIPP contemplava as demandas dos movimentos sociais em sua Agenda? Como?

11.A CIPP foi institucionalizada?

ANEXOS

ANEXO I :
MINUTA DO DECRETO DE CRIAÇÃO DA CIPP



DECRETO Nº DE DE DE 2008

**INSTITUI A CAMARA INTERSETORIAL
DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO
DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, no uso de suas atribuições e com base no art. 64, incisos III e V da Constituição do Estado,

DECRETA:

Art. 1.º Fica instituída a Câmara Intersetorial de Políticas Públicas no âmbito do Poder Executivo Estadual como uma instância de articulação de Secretarias e órgãos visando a integração das políticas públicas, a otimização de recursos e a integralidade do atendimento à pessoa humana.

Art. 2.º A Câmara Intersetorial de Políticas Públicas será constituída por uma assembléia geral, uma coordenação geral, uma coordenação colegiada, uma secretaria executiva e grupos de trabalho, compostos da seguinte forma:

I – A Assembléia Geral será constituída pelos secretários(as), dirigentes de cada órgão e membros dos Grupos de Trabalho (GT's);

II – A Coordenação Geral será exercida pelo representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN;

III – A Coordenação Colegiada será composta por no mínimo 03 (três) e, no máximo, 05 (cinco) Secretarias e/ou órgãos, eleitos pela Assembléia Geral.

IV - A secretaria executiva será composta por servidores indicados pela Coordenação Colegiada.

Art. 3.º A Câmara Intersetorial de Políticas Públicas instituída por este decreto terá como objetivos:

I - auxiliar o Governador do Estado na formulação de políticas públicas integradas;

II – planejar, articular, garantir a execução e o monitoramento de programas, projetos, planos e ações cujo escopo ultrapasse a competência de uma única Secretaria, elaborando uma agenda comum com eixos prioritários.

Art. 4.º Serão estabelecidos Grupos de Trabalho específicos, coordenados pelos representantes de uma das Secretarias, com o intuito de desenvolver os eixos estabelecidos conforme o inciso II do artigo 3º.

Art. 5.º As funções exercidas pelos membros da Câmara Intersetorial e dos Grupos de Trabalho não serão remuneradas, sendo consideradas de relevante interesse público.

Art. 6.º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO

EM SÃO LUÍS, DE DE 2008, 187º DA INDEPENDÊNCIA E 120º DA REPÚBLICA.

JACKSON LAGO

Governador do Estado do Maranhão

ADERSON LAGO

Secretário-Chefe da Casa Civil

ABDELAZIZ ABOUD SANTOS

Secretário de Estado de Planejamento e Orçamento

ANEXO 2
CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS - CIPP
EIXOS TEMÁTICOS - 2007



ESTADO DO MARANHÃO

CÂMARA INTERSETORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – CIPP
EIXOS TEMÁTICOS

(23/02/2007)

1. ACESSIBILIDADE DE DIREITOS E ARQUITETÔNICA

- 1.1 – Realizar Mesa de diálogo, para elaboração da Política Estadual de Direitos Humanos
- 1.2 – Realizar Campanha de acessibilidade aos direitos
- 1.3 – Elaborar e implementar Plano arquitetônico de acessibilidade para todos os prédios e logradouros públicos.
- 1.4 Realizar Encontro estadual sobre Educação de Direitos Humanos, antecedido de encontros regionais.
- 1.5 – Implementar a criação de programas de erradicação de expedição de sub registros e documentos civis.

2. COMBATE A TORTURA E OUTRAS FORMAS DE TRATAMENTOS DESUMANOS E DEGRADANTES

- 2.1 – Implantar uma Central de recebimento de denúncias;
- 2.2 – Realizar Encontro de Conselhos de direitos e setoriais da comunidade

- 2.3 Realizar Campanha para implantação de um Sistema de atendimento a vítimas de violência;
- 2.4 Realizar estudo sobre tráfico de pessoas no estado do Maranhão (crianças, trabalhadores (as), mulheres...);
- 2.5 Mapear os principais pontos de incidência de trabalho escravo no Maranhão;
- 2.6 Montar plano intersetorial de combate ao trabalho escravo no estado do Maranhão

3. COMBATE A VIOLENCIA SEXUAL E DOMÉSTICA

- 3.1 – Garantir o funcionamento dos centros de referencia do Idoso, GLBT, Criança e Adolescente;
- 3.2 Criar Centro de Referência de Direitos Humanos
- 3.3 Realizar Campanha para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos;
- 3.4 Implantar política de atendimento pelos municípios e fomentar criação e fortalecimento de conselhos municipais.

4. DIAGNOSTICOS SÓCIO-ECONÔMICOS E CULTURAIS

- 4.1 – Realizar diagnóstico sócio-econômico e cultural da realidade das populações do Maranhão, considerando as questões de gênero e etnia, para subsidiar as políticas públicas.
- 4.2 Realizar diagnóstico da gestão dos serviços, programas, projetos sócio-assistenciais e de segurança alimentar, por serviços de média e alta complexidade, com prioridade no cumprimento das medidas sócio-educativas;
- 4.3 – Publicar e publicizar o diagnostico.

5. CONFERÊNCIAS

- 5.1 – Realizar Conferencias setoriais, considerando as políticas de saúde, mulher, criança e adolescente, assistência social, igualdade racial e educação, garantindo a interface das políticas.

6. QUILOMBOLAS E POVOS INDÍGENAS

- 6.1 – Criar programa de erradicação de expedição de sub registro e documentos civis para populações quilombolas e indígenas;

6.2 – Garantir a construção de casas populares, através do PSH, para comunidades quilombolas e indígenas;

6.3 – Garantir assessoria técnica para produção agrícola das populações quilombolas e indígenas;

6.4 – Regularizar as terras das áreas quilombolas.

6.5 – Implementar ações de saneamento básico nas áreas quilombolas e indígenas

7. CAPACITAÇÃO E TRABALHO

7.1 – Elaborar Plano Estadual de qualificação profissional (identificar demandas, realizar pesquisa de potencialidades de mercado de trabalho);

7.2 – Implementar programas especiais de profissionalização para mulheres negras e indígenas

7.3 – Elaborar plano estadual de geração de emprego e renda para jovens

7.4 – Fomentar e estimular empreendimentos de economia solidária;

7.5 – Elaborar plano de capacitação e qualificação dos servidores públicos do estado do Maranhão.

7.6 – Reestruturar a Escola de Governo como espaço de referência de qualificação dos servidores públicos estaduais.

8. SEGURANÇA ALIMENTAR

8.1 - Assessorar os municípios para estruturação do Sistema Local da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (capacitação específica e sócio-institucional);

8.2 – Monitorar e avaliar as ações de proteção social básica especial e segurança alimentar e nutricional.

9. ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO

9.1 – Realizar, em parceria com a FAMEM, plano de ampliação de qualificação e capacitação de profissionais de ensino básico nos municípios;

10. CONSELHOS

10.1 – Criar e apoiar os Conselhos setoriais, visando fortalecimento das políticas públicas;

11. MUNICIPIOS COM BAIXO IDH

11.1 – Elaborar Política agrícola estadual, com prioridade para agricultura familiar;

11.2 – Estabelecer parceria com a FAMEM para realização de cursos de capacitação dos prefeitos e servidores dos municípios (gestão, captação de recursos etc)

11.3 – Monitorar, junto a FAMEM, recursos federais e internacionais de acesso dos municípios para desenvolver políticas públicas;

11.4 – Incentivar a produção e apoiar a comercialização dos produtos da Economia Solidária nos municípios.

11.5 – Ampliar o acesso às populações rurais aos instrumentos de seguridade e benefícios sociais;

11.6 – Ampliar o acesso à posse e regularização fundiária das populações rurais;

11.7 – Elaborar e implementar política de Reforma Agrária

11.8 – Realizar Plano de desenvolvimento estadual, observando as potencialidades produtivas, meio ambiente e qualidade de vida das comunidades tradicionais, em parceria (comunidades acadêmicas, sociedade civil organizada...)



ESTADO DO MARANHÃO

ANEXO 3

**ATA DE REUNIÃO DO GT DA CÂMARA INTERSETORIAL DE
POLÍTICAS PÚBLICAS -CIPP**

REUNIÃO DO GT DA CAMARA INTERSETORIAL

Data: 19/04/2007

Local: Sala de Reunião da SEDES

Pauta:

- Avaliação da reunião da Câmara
- Encaminhamentos

Secretarias presentes: SEDH, SEDES, SEAGRO, SEIR, SEEJUV, SEDUC, SESP, SEPLAN, FAPEMA, SECMA.

Informes:

1. Raquel – SEPLAN: O cronograma do PPA está feito, mas está em atraso. O manual do PPA já está sendo disponibilizado do site do governo do Estado. A orientação estratégica do governo foi subsidiada por 3 documentos.

A participação da Câmara deve ser mais enfática na participação social com órgãos setoriais, para subsidiar a elaboração do programas.

Orientação estratégica dos órgãos setoriais é importante na elaboração do programa.

A participação dos órgãos setoriais deverá ser com dois técnicos: um de planejamento e o1 de execução e as extraordinárias apenas 1 técnico (do planejamento).

Questões:

E importante discutir a agenda comum na intervenção do PPA.

É fundamental a discussão com a sociedade organizada.

É importante que todos tenham a preocupação de garantir a intersectorialidade na elaboração do PPA; além da elaboração garantir, na execução, a intersectorialidade, inclusive esse será o momento de adequar eixos e programas de acordo com as competências de cada órgão.

AVALIAÇÃO:

Pela lista de frequência da reunião de 2ª feira, 21 órgãos estavam presentes e 10 com os seus titulares. Houve avanço na participação dos gestores.

O desafio é que o GT consiga ser animador nas suas secretarias.

O pouco tempo e a pauta extensa dificultou algumas participações, como SESEC e SEAGRO.

A reunião foi muito positiva; está na hora de afunilar.

Esse é o sentimento correto. As reuniões mensais devem ser de prestação de contas.

A organização das reuniões necessita da participação de todos, com divisão de tarefas.

ENCAMINHAMENTOS

1. GTs específicos
2. Oficialização GT e Câmara
3. GT macro
4. Reunião mensal da Câmara

1. GTs específicos

Existem situações muito emergenciais como beribéri e FUNAC, essas devem ser vistas como prioridades das prioridades, haja vista sua repercussão negativa junto à sociedade.

Como a questão do beribéri já existe uma Comissão em andamento, a situação da FUNAC deve ser priorizada por cada órgão que está ligado, em especial na coordenação, às ações do eixo.

- 1.1 Socorro e Benevides ficaram responsáveis de identificar as secretarias responsáveis por animar cada ação, para convocar a coordenação e articular e iniciar a execução. Essa identificação será apresentada na próxima reunião do GT.
- 1.2 Após a identificação, cada animador deverá fazer nas secretarias as discussões dos eixos/ações e buscar os parceiros; cada animador de ação, deverá apresentar os resultados na reunião da Câmara.
- 1.3 No processo de execução será necessário incorporar outros técnicos.

2. Oficialização do GT e Câmara

Foi entendido que a Assessoria Especial do Governador ficou com essa responsabilidade na reunião da Câmara. Benevides fará contato.

3. GT macro

Reunir-se-á mensalmente para avaliação e subsidiar a reunião da Câmara. Também acompanhará os encaminhamentos da FUNAC e beribéri.

- Foi formada uma comissão para visitar os órgãos titulares dos órgãos ausentes (SEMA, SECOM, SECID, MINAS e ENERGIA, SEAPS, ESCOLA DE GOVERNO, Casa Civil, Planejamento).

Comissão:

Rosangela (educação)

Nirka (FAPEMA)

Jair (SEAGRO)

Benevides (SEDES)

Keila (Juventude)

Indicação de reuniões mensais da Câmara :

2ª quinzena (3ª segunda-feira do mês)

Maio – 21

Junho – 18

Julho- 23

Agosto – 20

Setembro- 17

Outubro – 22

Novembro – 19

Dezembro – 10

GT

Maio - 15

Junho - 12

Julho - 17

Agosto - 14

Setembro - 11

Outubro - 16

Novembro - 13

Dezembro - 04

A próxima reunião do GT 27/04, para avaliar levantamento de animadores e discutir participação no PPA.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA INTERSETORIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – CIPP

Síntese das Prioridades apresentadas pelas Secretarias

Agenda Comum

São Luís - MA
2007

APRESENTAÇÃO

A Câmara Intersetorial das Políticas Públicas (CIPP) surgiu pela necessidade de eleger prioridades, fundamentadas na interface das políticas de Governo e das Secretarias de Estado.

Visualizar, planejar e desenvolver políticas intersetoriais, adquire importância tanto do ponto de vista da sua exigüidade, quanto otimização de custo, garantindo maior eficácia e integração das ações.

As secretarias que compõem a CIPP constituem caráter social e apontam para a perspectiva de um desenvolvimento integral da população maranhense. Nesse sentido a constituição de parcerias, torna-se requisito imprescindível, haja vista a amplitude das ações apontadas neste Plano, no que se refere à integralidade territorial do estado, bem como a radicalidade das conseqüências objetivadas, de forma a garantir a promoção da cidadania e direitos.

O processo de construção da Agenda Comum das Secretarias de Governo baseia-se em quinze eixos prioritários, que se desdobram em várias ações, coordenadas, algumas vezes, de forma conjunta, mas sempre constituídas por parcerias. Os eixos são: acessibilidade de direitos e arquitetônica; combate à tortura e outras formas de tratamentos desumanos e degradantes; combate à violência sexual e doméstica; diagnósticos sócio-econômicos e culturais; conferências; quilombolas e povos indígenas; capacitação e trabalho; segurança alimentar e nutricional; erradicação do analfabetismo; municípios com baixo IDH; FUNAC; Plano Estadual de Políticas para as Mulheres; Plano de Enfrentamento da Síndrome Neurológica por Hipotaminose B1 (beribéri) e meio ambiente.

Essa forma, de executar políticas públicas, demonstra uma atualização de gestão, a partir das demandas sociais, inclusive com a participação de movimentos da sociedade civil organizada, conselhos, fóruns, universidades e outros, que historicamente contribuem com a formulação de propostas, que se colocam em busca da superação da miséria, da desigualdade e do atraso no Estado do Maranhão.

O Governo eleito para o período 2007-2010 criou secretarias que irão reforçar e dinamizar essa lógica de desenvolvimento integral e inclusivo; todas indispensáveis, haja vista sua missão.

Nesse sentido, aquelas que são extraordinárias poderão, inclusive, coordenar ações com demanda orçamentária, através da interface e parceria garantidas na concepção da CIPP e da Agenda Comum.

Assim, este produto não é um conjunto de ações eleitas pelas secretarias, para ser executado por cada coordenação indicada, mas um Plano Intersetorial de Governo, democrático, que se propõe a alterar uma realidade de subdesenvolvimento e concentração de riqueza, para outra, que aponte novas relações institucionais e sócio-econômicas, rumo ao desenvolvimento sustentável.

EIXOS PRIORITÁRIOS	COORDENAÇÃO/ RESPONSÁVEIS	PARCERIAS	FONTE DE RECURSOS
ACESSIBILIDADE DE DIREITOS E ARQUITETONICA			
Realizar Mesa de diálogo, para elaboração da Política Estadual de Direitos Humanos	SEDH	<u>SEDES,SES,SEMU, SEDUC,SEIR,SECID, SEJUV,SINFRA, FAMEM, SESEC</u>	CASA CIVIL, SEPLAN
Realizar Campanha de acessibilidade aos direitos	SEDH, SECOM,DEFENSORIA	<u>SEDES,SES,SEMU, SEDUC,SEIR,SECID, SEJUV,SINFRA, FAMEM, MP</u>	CASA CIVIL, SEPLAN, SECOM, DEFENSORIA
Elaborar e implementar Plano arquitetônico de acessibilidade para os prédios e logradouros públicos.	SEDH, SINFRA SECID	UEMA, CREA, DEFESA CIVIL	CASA CIVIL, SEPLAN, SECID, SINFRA
Realizar Encontro estadual sobre Educação em Direitos Humanos, antecedido de encontros regionais.	SEDH, SEDUC	UFMA, UEMA, FACULDADES PARTICULARES E IGREJAS, CIPP	CASA CIVIL, SEPLAN, SEDUC.
COMBATE A TORTURA E OUTRAS FORMAS DE TRATAMENTOS DESUMANOS, DEGRADANTES E DISCRIMINATORIOS			
Implantar uma Central de recebimento de	SEDH, SESEC, SEIR	FEDDH	CASA CIVIL, SEPLA,

denuncias			SESEC, SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS
Realizar Encontro de Conselhos da Comunidade (carcerário)	SEDH, SESEC	FEDDH, SEIR	Casa Civil, SESEC, SEPLAN.
Realizar Campanhas de sensibilização para a prevenção e enfrentamento à violência;	SEDH, SECOM, SESEC, SES, SEDES, SEIR, SEMU	SEDUC, MP, DEFENSORIA, TRIBUNAL DE JUSTIÇA, FEDDH, IgrejasFUNAC	SECOM, SESEC, SES, CASA CIVIL
Implantar Sistema de atendimento às vítimas de violência	SEDH, SESEC, SES, SEDES, SEIR, SEMU	SEDUC, MP, DEFENSORIA, TRIBUNAL DE JUSTIÇA, SEIR, FEDDH, FUNAC	SEDES, SESEC, SES, CASA CIVIL
Realizar estudo sobre tráfico de pessoas no estado do Maranhão (crianças, trabalhadores (as), mulheres...).	SEDH, SESEC, SEMU, FAPEMA	SEDES, SETRES, SEIR, SEJUV, UFMA	CASA CIVIL, FAPEMA
Mapear os principais pontos de incidência de trabalho escravo no Maranhão;	SECTEC, SEDH, SETRES	SESEC, FAPEMA, SEIR, SEJUV	SETRES, SECIT, FAPEMA
Integrar a Comissão Estadual de Combate ao Trabalho Escravo.	SETRES, SEDH, SEIR	SEDES, FEDDH, Ministério Público, DRT	SETRES, CASA CIVIL
Adequar o Plano de Combate ao Trabalho Escravo, numa perspectiva estadual, com visão intersetorial.	SETRES, SEDH, SEIR	SEDES, FEDDH, SESEC, Ministério Público, DRT	SETRES, CASA CIVIL
COMBATE A VIOLENCIA SEXUAL E DOMESTICA			

Garantir o funcionamento dos centros de referencia do Idoso, GLBT, Crianças e Adolescentes	SEDH, SEIR, SESEC	SEDES, FUNAC, SESEC, SEJUV	CASA CIVIL, FUNAC, SECRETARIA ESPECIAL DE DH, SESEC
Criar Centros de Referência regionalizados de Direitos Humanos e de Assistência Social	SEDH, SEDES, SEIR	FEDDH, SESEC, SEMU, SEJUV	SEDES, CASA CIVIL
Realizar Campanha para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos	SEDH, SECOM, FUNAC, SESEC, SEDUC	SEDES, SES, SECID, SESP, SEMU, SEJUV, SETRES, SECTEC, SECMA, VIVA CIDADÃO, SEIR, SEAGRO, SEMA, FAMEM, FAPEMA	CASA CIVIL, SECOM, SEDES, FUNAC, FAPEMA
Implantar política de atendimento pelos municípios e fomentar criação e fortalecimento de conselhos municipais.	SEDH, SEDES, SEMU	FAMEM, SEIR, SESEC	CASA CIVIL, SEDES, SEMU
Implantar cursos de atendimento à criança vitima(Exigência ação emasculados)	SESEC, SEDH,SEDES	CASA CIVIL, MP	SESC, CASA CIVIL, SEDES
PLANOS LOCAIS DE SEGURANÇA CIDADÃ			

Criação do Centro de Estatística Criminal	SESEC, SETEC(FAPEMA)	CASA CIVIL, SEDES, SENASP, PNUD/ONU	SESEC, SETEC(FAPEMA), CASA CIVIL
Criação do Complexo Forense(equipados com laboratórios de genética forense, toxicologia forense, etc)	SESEC, SETEC(FAPEMA)	SENASP, UEMA	SESEC, SETEC(FAPEMA), SENASP
Implantar Projeto Capacitação em Espaços Urbanos Seguros	SESEC, SINFRA	SEDES, SETUR, UEMA, PNUD/ONU	SESEC, SINFRA
Implantar o programa de estímulo ao trabalho de apenados	SESEC, SETRES	DEPEN, SENASP, PNUD/ONU, SEDH	DEPEN, SETRES, SESEC, MIN. ESPORTE, ICE, SEDH
Implantar Projeto Cultura Cidadã Internalizada	SESEC, SEC(CULTURA)	FUNC, SECOM, PNUD/ONU,	SESEC, SECOM, SEC(CULTURA)
Implantar Programa de Apoio às famílias de apenados(Micro-crédito)	SESEC, SETRES	SEDES, SEDH, PNUD/ONU, BB e BNB.	SESEC, SETRES, SENASP, BNB, BB
Implantar programa de educação de apenados estabelecidos	SESEC, SEDUC	SEDES, SEDH, PNUD/ONU, MIN. EDUC.	SESEC, SEDUC, MIN. EDUC.
Criação dos Conselhos Comunitários de Segurança Cidadã e capacitação de conselheiros e gestores em políticas de segurança cidadã	SESEC, SETRES	UNIVIMA, SETEC, PNUD/ONU, SENASP	SESEC, UNIVIMA, SENASP, SETRES
Implantar as Delegacias Legais	SESEC, SEDUC	UEMA, UFMA, CEFET, SEDH, SEDES, MP, TJMA, PNUD/ONU, FACULDADES PARTICULARES	SESEC, SENASP, 3º SETOR, SINFRA
Implantar projeto Guias Cívicos	SESEC, SETUR	SEJUV, PNUD/ONU, SENASP, MIN. TURISMO, SETRES	SESEC, SETUR, SENASP, MINI. TURISMO, SETRES
Implantar Projeto Brigadas Socorristas	SESEC	SEJUV, PNUD/ONU,	SESEC, SETRES,

		SENASP, SETRES	SENASP
Implantar Projeto Olimpíadas da Cidadania	SESEC, SESP	SEJUV, SENASP, PNUD/ONU	SESEC, SESP, SENASP, MIN. DO ESPORTE
Implantar os núcleos Moveis de Resolução Pacífica de Conflitos	SESEC	SEDES, OAB, TJMA, MP, PNUD/ONU, SENASP	SESEC, SENASP, TJ, MP.
DIAGNOSTICOS SÓCIO-ECONÔMICOS E CULTURAIS			
Realizar diagnóstico sócio-econômico e cultural da realidade das populações do Maranhão, considerando as questões de gênero e etnia, para subsidiar as políticas públicas.	SECTEC (FAPEMA), SEMU, SEIR, SECMA	SEDH, SEPLAN, SEDES, SEDUC, SETRES, SEAGRO, FAMEM, SES	SECTEC, SEPLAN, SEAGRO, SEMU
Realizar diagnóstico local em Segurança Cidadã(vitimização, etc)	SECTEC (FAPEMA), SESEC	SENASP/	SESEC, SETEC(FAPEMA)
Realizar diagnóstico de desempenho do Sistema Estadual de Segurança Cidadã	SECTEC (FAPEMA), SESEC	SENASP	SESEC, SETEC(FAPEMA)
Realizar diagnóstico da gestão dos serviços, programas, projetos sócio-assistenciais e de segurança alimentar, por serviços de média e alta complexidade, com prioridade no cumprimento das medidas sócio-educativas, a partir das recomendações do SINASE.	SECTEC, SEDES, SES, FUNAC	SEDH, FAMEM, SEDUC, SECID	SECTEC, SES, SEDES, FUNAC
Publicar e publicizar os diagnosticos.	SECOM, CASA CIVIL	CIPP, FAPEMA, SECTEC	SECOM, SECTEC, SEPLAN, CASA CIVIL, FAPEMA,
CONFERENCIAS			

Realizar Conferencias setoriais, considerando as políticas de saúde, mulher, criança e adolescente, assistência social, igualdade racial e educação, garantindo a interface das políticas.	SEMU, FUNAC, SEDES, SEIR, SES, SEDUC	CIPP	SES, SEMU, SEDES, CASA CIVIL, SEDUC, FAPEMA
QUILOMBOLAS E POVOS INDIGENAS			
Criar programa de erradicação de sub registro e documentos civis para populações quilombolas e indígenas;	SEIR, SEDH, DEFENSORIA, SEAPS/VIVA CIDADÃO, SECOM, SEDES	UNIVERSIDADES, TRIBUNAL DE JUSTIÇA, MP, SESC, SESI, ECT, SES, SESEC	DEFENSORIA, SEAPS/VIVA CIDADÃO, SECOM, CASA CIVIL, SEDES
Garantir a construção de casas populares, através do Programa Social de Habitação, para comunidades quilombolas e indígenas;	SECID, SEIR, SINFRA, SEDES	FUNAI, ONGs, UEMA	SECID, SINFRA, CASA CIVIL
Garantir assessoria técnica para produção agrícola das populações quilombolas e indígenas;	SEAGRO/ITERMA, SEIR, SEDES, SETRES	FUNAI, UEMA, ESCOLA AGROTÉCNICA, SEDUC, CIPRA	SEAGRO/ITERMA, CASA CIVIL, SECTEC, SETRES
Regularizar as terras das áreas quilombolas.	SEAGRO/ITERMA, SEIR, SEDES	ONGs, SEDH, Secretaria Nacional de Igualdade Racial, INCRA,	SEAGRO
Implementar ações de saneamento básico nas áreas quilombolas e indígenas.	SEAGRO, SES, SEIR, SEDES	CAEMA, CARITAS	SEAGRO, SES
CAPACITAÇÃO E TRABALHO			
Elaborar Plano Estadual de qualificação profissional (identificar demandas, realizar pesquisa de potencialidades de mercado de	SETRES	CIS, DRT, Igrejas	SETRES

trabalho);			
Implementar programas especiais de profissionalização para mulheres negras e indígenas	SETRES, SEMU, SEIR, SEDES	CIS, DRT, FUNAI, SEDES, SEDH	SETRES, SEMU, CASA CIVIL, SEDES
Elaborar plano estadual de geração de emprego e renda para jovens e adultos	SETRES, SEJUV	SEDES, SEDH, DRT, CEFET, SISTEMA S	SETRES
Fomentar e estimular empreendimentos de economia solidária;	SETRES, SEAGRO	SEIR, CEFET, SEDH, UNIVERSIDADES, SENAES, DRT, FORUM ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – FEES	SETRES, SEAGRO
Elaborar plano de capacitação e qualificação dos servidores públicos do estado do Maranhão.	SEAPS/ ESCOLA DE GOVERNO	CIS	SEAPS
Reestruturar a Escola de Governo como espaço de referência de qualificação dos servidores públicos estaduais.	SEAPS	CIS	SEAPS
Criar e implantar oficinas abrigadas de trabalho.	SEDES, SETRES	SISTEMA S, CEFET, UNIVERSIDADES, SECTEC	SEDES, SETRES
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL			
Assessorar os municípios para estruturação do Sistema Local da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (capacitação específica e sócio-institucional);	SEDES, SECID, SES	FAMEM, DEFESA CIVIL, SISTEMA S, SEAGRO, PASTORAL DA CRIANÇA, UNIVIMA	SEDES, SECID, SES, SEAGRO
Monitorar e avaliar as ações de proteção social básica especial e segurança alimentar	SEDES, SES	DEFESA CIVIL, FAPEMA	SEDES, SES

e nutricional.			
Elaborar Plano Emergencial de produção de alimentos de subsistência, em áreas de insegurança alimentar.	SEDES, SEAGRO, SETRES	UEMA, UFMA, SEDH, Faculdades particulares	SEDES, SEAGRO, SETRES
Investir em acondicionamento e transporte de frutas regionais em período de safra;	SEAGRO, SETRES	UEMA, SENAC, FAMEM	SETRES, SEAGRO
Estimular a formação de organizações associativas em áreas de insegurança alimentar, para geração de renda.	SEDES, SETRES	SENAC, SENAI, DRT, SEIR, SEMU, SEJUV, FEES	SEDES, SETRES
ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO			
Realizar e implantar, plano de erradicação do analfabetismo no estado do Maranhão, como garantia de inclusão social. Considerando variáveis como profissionais, escolas de ensino básico nos municípios, estrutura física adequada, metodologia etc.	SEDUC, SEDH, SEIR, SEJUV	UNIVERSIDADES, FACULDADES PARTICULARES, SECTEC, FAMEM	SEDUC
CONSELHOS			
Criar e apoiar os Conselhos setoriais, visando fortalecimento das políticas públicas;	SEDES, SEDUC, SES, SEMU	FAMEM, SEDH, SEIR, SEJUV	SEDES, SEPLAN
Criar, estruturar e implantar a Casa dos Conselhos Estaduais.	SEDES	CIPP	SEDES, SEPLAN
Investir na formação e capacitação continuada dos conselheiros.	SEDES, SES, SEAPS/ESCOLA DE GOVERNO, SEDH, SEMU	SEDUC, SETRES, FAMEM, ONGs, UFMA, UNIVIMA	SEAPS, SEDES, SES, SEPLAN, CASA CIVIL, SEMU
MUNICIPIOS COM BAIXO IDH			
Elaborar Política agrícola estadual, com prioridade para agricultura familiar;	SEAGRO, SEDH	CIPP	SEAGRO

Estabelecer parceria com a FAMEM para realização de cursos de capacitação de gestores e servidores dos municípios (gestão, captação de recursos etc)	CIPP/COORDENAÇÃO EXECUTIVA	FAMEM, SECTEC/UEMA/ UNIVIMA, SETRES, UNIVIMA	CIPP
Promover o acesso, juntamente com a FAMEM, de recursos federais e internacionais para o desenvolvimento de políticas públicas nos municípios.	SEDES, SES, SEDUC, SECID, SEDH	UNIVERSIDADES, MP, CIPP	SEDES, SES, SEDUC. SECID
Incentivar a produção e apoiar a comercialização dos produtos da Economia Solidária nos municípios.	SETRES, SEAGRO, SECID.	FEES, SEDH, SENAES, SEMU, UNIVERSIDADES,	SETRES, SEAGRO, SECID
Ampliar o acesso das populações rurais aos benefícios assistências ;	SEDES	INSS, SEDH, SES,FAMEM,SEAGRO	SEDES
Ampliar o acesso à posse e regularização fundiária das populações rurais;	SEAGRO/ITERMA	SEDH, SEIR, INCRA,SEMU	SEAGRO,ITERMA
Elaborar e implementar política de Reforma Agrária	SEAGRO/ ITERMA	CIPP, INCRA, FAMEM	SEAGRO, INC
Realizar Plano de desenvolvimento estadual agropecuário observando as potencialidades produtivas, meio ambiente e qualidade de vida das comunidades tradicionais.	SEAGRO, SEMA, SEPLAN, SEIR	CIPP, UEMA, FAMEM	SEAGRO, SEMA, SEPLAN,CASA CIVIL
Investir em infra-estrutura, que promova a integração e acesso intra e intermunicipal.	SINFRA, SECID	CIPP, FAMEM	SINFRA
FUNAC			
Elaborar Plano de cargos e salários aos servidores da FUNAC, adequado à peculiaridade das suas atividades (piso	SEDES, FUNAC E SEAPS	SEPLAN, CIPP	FUNAC, SEPLAN

salarial, periculosidade, capacitação...);			
Adequar o quadro de servidores da FUNAC conforme as suas necessidades.	SEDES, FUNAC E SEAPS	SEPLAN, CIPP	FUNAC
Reformar e adequar as instalações físicas e estruturais dos prédios;	SEDES, FUNAC, SINFRA	CIPP, ONGs	SEDES, FUNAC, SINFRA
Capacitar e qualificar os servidores, conforme as necessidades de suas atribuições (direitos humanos, relações interpessoais, atendimento humanizado...);	SEDES, FUNAC, SEAPS/ESCOLA DE GOVERNO	SEDH, SEIR, SEMU, SEDUC, SES, SECMA	SEDES, FUNAC, SEAPS
Redimensionar a Proposta Pedagógica das ações sócio-educativas da FUNAC, a partir das propostas do SINASE	SEDES, FUNAC	SEDH, SEMA, SETRES, SEDUC, SEIR, SESP, SECMA, UNIVERSIDADES E FACULDADES PARTICULARES, SES, SESEC	SEDES, FUNAC
Realizar concurso público para a FUNAC	SEDES, FUNAC, SEAPS		SEAPS
Regionalizar as medidas sócio-educativas em dois municípios pólos (Resolução 05/1998 do CEDCA);	SEDES, FUNAC, SEDH	SEMA, SETRES, SEDUC, SEIR, SESP, SECMA, UNIVERIDADES E FACULDADES, SES, SESEC, FAMEM	FUNAC
Realizar oficinas regionalizadas de esporte, lazer, profissionalizantes, trabalhando temas transversais como direitos humanos, cidadania, etnia, gênero etc., com adolescentes autores de ato infracional e trabalhadores da FUNAC.	SEDES, FUNAC, SEDH, SESP, SECMA,	SEMA, SETRES, SEDUC, SEIR, UNIVERIDADES E FACULDADES, SES, SESEC, FAMEM, FAPEMA	SEDES, FUNAC, SETRES, SESP, SECMA,

PLANO ESTADUAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E JUVENTUDE			
Elaborar Plano Estadual de Políticas para as Mulheres, com ampla participação do poder público e sociedade civil organizada, considerando os eixos: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; enfrentamento à violência contra as mulheres.	SEMU	CIPP	SEMU
Elaborar Plano Estadual de Políticas para a Juventude com ampla participação do poder público e sociedade civil organizadas.	SEJUV	CIPP	CASA CIVIL
Enfrentamento da Síndrome Neurológica por Hipotaminose B1 (beribéri)			
Realizar ações visando o cumprimento do Protocolo de Combate do Beribéri.	SES, SEDES	CIPP	SES, SEDES
MEIO AMBIENTE			
Realizar Estudo da situação Ambiental do estado do Maranhão, com vistas a elaboração de um Plano de utilização sustentável dos recursos naturais.	SEMA, FAPEMA, SECTEC	CIPP UNIVERSIDADES, IBAMA, FEMA, SEPLAN	SEMA, FAPEMA SECTEC
Realizar estudo sobre os impactos de implantação da hidrelétrica do Estreito	FAPEMA, SEMA, SEPLAN, SECID, SECTEC	CIPP, UEMA, FEMA	FAPEMA, SEMA, SEPLAN, SECTEC
Promover ações preventivas em relação aos impactos da instalação da hidrelétrica (habitação, educação, saúde, produção,	SECID, SEMA, SINFRA, SECTEC, SEDES	CIPP	SECID, SEMA, SINFA, FAPEMA, SEDES, SECTEC

desenvolvimento social...)			
Realizar remanejamento, com a participação das comunidades impactadas diretamente pela instalação da hidrelétrica, considerando sua cultura.	SECID, SEMA, SEDES, SINFRA	CIPP	SECID, SEMA, SINFRA

Obs:

1. Os CONSELHOS Setoriais de Políticas Públicas deverão ser incluídos como parceiros nas diversas ações deste Plano.
2. Com relação às ações de responsabilidade das secretarias extraordinárias os recursos serão captados junto a casa civil e fontes externas

(Comissão de Sistematização – GT das Secretarias: SEDES, SEPLAN, SEDH, SEIR)

ANEXO 5

CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CIPP

RELATÓRIO – 2007



CÂMARA INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS-CIPP RELATORIO -2007

1.Histórico

A Câmara Intersetorial das Políticas Públicas (CIPP) surgiu pela necessidade de eleger prioridades, fundamentadas na interface das políticas de Governo e das Secretarias de Estado.

Visualizar, planejar e desenvolver políticas intersetoriais, adquire importância tanto do ponto de vista da sua exigüidade, quanto otimização de custo, garantindo maior eficácia e integração das ações.

As secretarias que compõem a CIPP (SEAGRO; SECTEC; FAPEMA; SEDES; SEDH; SEIR; SEMU; SEDUC; SES; SEPLAN; SETRES; SECID; SESEC; FUNAC; CASA CIVIL; ASSESSORIA DO GOVERNADOR; VIVA CIDADÃO; SECMA; SEJUV; MUTIRÃO DA CIDADANIA; SESP;MP) constituem caráter social e apontam para a perspectiva de um desenvolvimento integral da população maranhense. Nesse sentido a constituição de parcerias, torna-se requisito imprescindível, haja vista a amplitude das ações apontadas neste Plano, no que se refere à integralidade territorial do estado, bem como a radicalidade das conseqüências objetivadas, de forma a garantir a promoção da cidadania e direitos.

O processo de construção da Agenda Comum das Secretarias de Governo baseou-se em quinze eixos prioritários, que se desdobraram em várias ações, coordenadas, algumas vezes, de forma conjunta, mas sempre constituídas por parcerias. Os eixos são: acessibilidade de direitos e arquitetônica; combate à tortura e outras formas de tratamentos desumanos e degradantes; combate à violência sexual e doméstica; diagnósticos sócio-econômicos e culturais; conferências; quilombolas e povos indígenas; capacitação e trabalho; segurança alimentar e nutricional; erradicação do analfabetismo; municípios com baixo IDH; FUNAC; Plano Estadual de Políticas para as Mulheres; Plano de Enfrentamento da Síndrome Neurológica por Hipotaminose B1 (beribéri) e Meio Ambiente.(vide anexo I)

Essa forma de executar políticas públicas, demonstra uma atualização de gestão, a partir das demandas sociais, inclusive com a participação de movimentos da sociedade civil organizada, conselhos, fóruns, universidades e outros, que historicamente contribuem com a formulação de propostas, que se colocam em busca da superação da miséria, da desigualdade e do atraso no Estado do Maranhão.

Inicialmente a Secretaria de Desenvolvimento Social-SEDES, coordenou os encontros da CIPP pelo período de seis meses, assumindo posteriormente, a Coordenação

Colegiada, composta por 6 órgãos:
SEPLAN,SEDES,SEMU,SETRES,SEDH,FAPEMA.

A Coordenação Colegiada constituiu uma secretaria executiva composta por servidores indicados por cada um de seus membros e com funcionamento na FAPEMA.

A CIPP tem como objetivos:

- Auxiliar o Governador do Estado na formulação de políticas públicas interestoriais;
- Promover a cooperação dos órgãos da administração pública estadual e da sociedade civil, deliberando e encaminhando ações interestoriais, de forma a otimizar recursos e implementar políticas públicas promovidas pelo Executivo Estadual, inclusive na elaboração do Projeto Orçamentário para o exercício seguinte.
- Articular, supervisionar e acompanhar o planejamento e a implantação de planos, projetos e ações cujo escopo ultrapasse a competência de uma única Secretaria.
- Estabelecer Agenda Comum com eixos prioritários.

No âmbito da Câmara Intersetorial, foram estabelecidos Grupos de Trabalho específicos, coordenados pelo representante de uma das Secretarias, com o intuito de desenvolver os eixos estabelecidos, composto de ações interestoriais, entretanto não se trata de um conjunto de ações eleitas pelas secretarias, para ser executado por cada coordenação indicada, mas um Plano Intersetorial de Governo, democrático, que se propõe a alterar uma realidade de subdesenvolvimento e concentração de riqueza, para outra, que aponte novas relações institucionais e sócio-econômicas, rumo ao desenvolvimento sustentável.

2. Atividades

Data	Atividade	Órgãos Participantes	Encaminhamentos
08/02	Seminário da CIPP.	SETRES;SEDES;SEMU;SEIR;SEJUV;SEDH;SECMA;FUNAC.	Planejamento das Ações e elaboração da Agenda Comum.
21/03	Reunião do GT	SEDES; SEJUV; SEDUC;SECTEC;SEPLAN;FUNAC;SEDH;SES.	Detalhamento das ações prioritárias para a construção da Agenda comum.
28/03	Reunião da CIPP	SEDES; SEJUV; SEDUC;SECTEC;SEPLAN;FUNAC;SEDH;SES.	Apresentação da Agenda comum.
03/04	Reunião do GT	SEDES; SEJUV; SEDUC;SECTEC;SEPLAN;FUNAC;SEDH;SES	Oficializar a Indicação dos Técnicos da CIPP.
16/04	Reunião da CIPP	SEAGRO; SECTEC; FPEMA;SEDES;SEDH;SEIR;SEMU;SEDUC;SES;SEPLAN;SETRES; SECID;SESEC;FUNAC;CASA	A Intersetorialidade Formalização da Câmara

		CIVIL; ASSESSORIA DO GOVERNADOR; VIVA CIDADÃO; SECMA; SEJUV	
20/04	Reunião do GT		Definição dos GT/Setoriais, responsáveis pelo monitoramento dos eixos
21/05	Reunião da CIPP		Dificuldades, Avanços e Perspectivas da CIPP Apresentação do Eixo Segurança Cidadã
05/06	Seminário com as Secretarias Setoriais de Políticas Públicas e os Conselhos de Direitos		Socialização da metodologia dialógico-vivencial na elaboração do PPA 2008/2011 do Estado do Maranhão.
25/06	Reunião da CIPP		Consolidação das Ações dos Eixos.
31/07	Reunião da CIPP		Encaminhamento dos Eixos; Mudança da Coordenação da CIPP