

CAPÍTULO 10 – A CONTRIBUIÇÃO DA METODOLOGIA DE AVA-LIAÇÃO “SISTEMATIZAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS” NA IMPLA-MENTAÇÃO DE UM PROJETO DE PROMOÇÃO DA SAÚDE NA SUBPREFEITURA DA CAPELA DO SOCORRO, SÃO PAULO, BRASIL¹

MARCIA FARIA WESTPHAL E JUAN CARLOS ANEIROS FERNANDEZ

A Capela do Socorro é uma das 31 Subprefeituras da cidade de São Paulo. É a maior em termos populacionais e tem um alto nível de urbanização e crescimento populacional. Entretanto, com seus 134 km² de área, esta Subprefeitura não é a de maior densidade populacional da cidade.

O desenvolvimento industrial da década de 1970 teve grande influência em Capela do Socorro. A região passou a acomodar parte do crescimento urbano da cidade, uma vez que sua área rural era imensa e relativamente próxima do centro industrial de Jurubatuba e dos dinâmicos centros de comércio e serviços localizados ao sul e sudoeste da região metropolitana. Para Capela afluíram significativos segmentos da população trabalhadora que buscavam áreas ainda não consolidadas e com disponibilidade de terra urbana a baixo custo, porém se instalaram em uma parte da cidade onde não havia ainda infraestrutura urbana como transporte coletivo, suprimento de água, iluminação pública e instalações sociais.

A lei dos mananciais, promulgada em 1976, à qual 82% do território da Capela do Socorro está submetida, estabeleceu baixos limites de densidade para a ocupação do solo e dificultou o licenciamento de empreendimentos na área, mesmo quando adequado às normas legais. Praticamente excluídos do mercado imobiliário formal, os preços dos terrenos se tornaram extremamente baixos. A depreciação do valor da terra, aliada a outros fatores como uma inadequada política habitacional, a baixa renda dos trabalhadores, a proximidade de grande concentração de emprego e as dificuldades de fiscalização, e certa conivência, por parte dos órgãos públicos, tiveram como efeito a expansão rápida dos loteamentos clandestinos e de favelas localizadas em grande parte ao longo dos córregos contribuintes das duas represas existentes na região. O resultado final foi uma concentração de população de baixa renda vivendo em condições precárias de habitação na Capela do Socorro, vizinhas de uma área pequena do território (18%) onde vive população de melhor condição de renda, com melhores condições de infraestrutura.

A estratégia de Cidades Saudáveis foi adotada em 2003, como projeto estruturante da Subprefeitura, mas o processo teve início em 2001 com a criação do Núcleo Intersecretarial da Capela do Socorro, que tinha como objetivo planejar ações intersetoriais na área de abrangência da então Administração Regional da Capela do Socorro, exercitando, assim, um modelo de gestão integrada, que se supunha, seria formalizado para o conjunto da administração municipal com a aprovação da Lei das Subprefeituras. Em março de 2002, e baseando-se na experiência deste Núcleo, a Prefeitura do Município de São Paulo decretou a criação dos Governos Locais, que preparariam o terreno para a implantação das Subprefeituras, cuja Lei de criação tramitava no Legislativo Municipal.

Entre março e junho de 2002, o então Governo Local da Capela do Socorro realizou um processo de planejamento estratégico intragovernamental, que definiu como missão: *Construir a Ca-*

1. Tradução e adaptação de capítulo dos mesmos autores originalmente publicado em: POTVIN, L.; McQUEEN (Ed.). **Health Promotion Evaluation Practices in the Americas: values and research.** New York: Springer, 2008.

pela do Socorro ambientalmente saudável por meio do desenvolvimento sustentável e solidário, estimulando e contribuindo para a participação da população e o exercício de sua cidadania. (GOVERNO LOCAL DA CAPELA DO SOCORRO, 2002a).

O projeto piloto Capela Saudável, que se transformou na referência para a busca das parcerias institucionais e para o engajamento das comunidades e população em geral foi também desenhado neste período. Entre os objetivos do projeto Capela Saudável, de interesse para este capítulo está o de realizar ações integradas e intersetoriais nas esferas pública e privada. Associado a este objetivo está a seguinte estratégia: articular diferentes fóruns e canais de participação existentes na região, a saber; Conselhos Gestores de Saúde (das unidades e distritais), Conselhos de Escolas, Fórum de Delegados do Orçamento Participativo, Núcleos de Defesa Civil dos Bairros, entre outros, em torno da promoção da saúde.

Em maio de 2003, foi realizado o Seminário Capela do Socorro Saudável, o marco inicial do projeto Capela Saudável. Neste Seminário foi proposta a constituição dos quatro comitês locais da Capela Saudável. A partir de então – e por sugestão do escritório regional do Brasil da Organização Pan Americana de Saúde OPS –, houve uma aproximação entre o grupo gestor da subprefeitura da Capela do Socorro, o Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades Saudáveis – Cepedoc Cidades Saudáveis e a Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Estabeleceu-se, assim, uma parceria, ampliada para outros atores representantes de segmentos empresariais, de movimentos sociais, de organizações não governamentais e universidades atuantes na região, a partir da qual foram desenvolvidas algumas atividades conjuntas, entre elas: quatro oficinas mensais de planejamento, das quais participavam outros atores sociais, entre eles os representantes dos quatro comitês criados pelo projeto; um seminário internacional; e um projeto de pesquisa para avaliar o modelo de gestão baseado nos princípios de Cidades Saudáveis.

Este capítulo vai examinar parte do projeto de avaliação do Programa Capela Saudável, focalizando a sistematização da experiência vivida no período de 2001 a 2004 (JARA, 1996, 2001).

Escolhendo um método para Sistematização da Experiência

O projeto de pesquisa avaliativo do Programa Capela Saudável foi desenhado para analisar o desenvolvimento da experiência e seus resultados, objetivando fortalecer o modelo de gestão. Este projeto foi submetido e aprovado por uma Fundação de Apoio a Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp, por meio do seu Programa de Políticas Públicas, para ser realizado em duas fases. A primeira fase envolveu a preparação dos pesquisadores, para identificar as questões a serem investigadas – problemas e potencialidades do Programa Capela Saudável – e a criação de categorias possíveis e indicadores a serem utilizados no projeto de avaliação. A segunda fase objetivou a avaliação da efetividade de um modelo de gestão integrado e participativo para melhorar a qualidade de vida e diminuir as iniquidades da população que compartilhava o território da Subprefeitura.

Para atingir os objetivos da primeira fase, o método escolhido foi a Sistematização das Experiências. Esta metodologia possibilitou ao grupo de pesquisadores discutir e avaliar com os gestores locais, estratégias que poderiam ser adequadas para assegurar o envolvimento de todos os setores do governo e todos as lideranças no processo de reflexão sobre a gestão integrada e participativa e seus avanços e limitações. Os atores envolvidos no programa e na avaliação claramente valo-

rizavam estes aspectos e estavam acompanhando sua implementação apesar das idas e vindas do processo. A adoção deste método também foi focado para o conceito defendido pelo subprefeito, que tinha uma dificuldade em fazer a ligação e organizar o processo gestão em uma perspectiva integrada e participativa. Este método também se relaciona aos objetivos da primeira fase que eram, como já dissemos, desenvolver um processo de formação, e preparar as fases seguintes do projeto. Então, o contexto desta fase facilitou para a Universidade e os pesquisadores do CEPEDOC o envolvimento do grupo de gestores, coordenadores e vários outros profissionais na sistematização da experiência vivida como um meio de capacitar o grupo a desenvolver uma reflexão crítica sobre a Iniciativa Capela Saudável.

O método da *sistematização de experiências*, que pretende rever, analisar, interpretar e comunicar a experiência vivida poderia auxiliar no entendimento dos fatores que intervinham positiva e negativamente no processo de gestão proposto. Dessa forma, seria um método adequado para trabalhar com realidades dinâmicas e complexas que têm o ambiente social como sua fonte de dados e atender ao objetivo geral do projeto que era contribuir para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em uma perspectiva integrada e participativa, com vistas à melhoria da qualidade de vida na região da subprefeitura da Capela do Socorro.

Assim, manteve-se, durante todo o processo vivido pelo grupo sistematizador, a preocupação com a superação da distância comumente existente entre o sujeito e o objeto de pesquisa e a aprovação dos resultados por todos os envolvidos no estudo, dando oportunidade para que esse grupo de pessoas pudesse conjuntamente produzir conhecimento referente à gestão das políticas públicas locais integradas. A participação do subprefeito, de profissionais das várias coordenadorias da subprefeitura e do grupo de pesquisadores de ambas as instituições assegurou esse processo coletivo ao longo desta primeira fase do estudo.

Adotamos o método de sistematização de experiências de Oscar Jara, com o qual se entendem “as experiências como processos históricos, processos complexos, nos quais intervêm diferentes atores, que se realizam em um contexto econômico-social determinado e em um momento institucional do qual tomamos parte” (JARA, 2001, p. 2). De acordo com o autor, sistematização “é a interpretação crítica de uma ou mais experiências que pelo seu ordenamento e reconstrução, descobre ou torna explícita a lógica do processo vivenciado, os fatores que intervém no processo, como eles se relacionam uns com os outros, e porque isto acontece” (JARA, 1996, p. 29).

Originalmente desenvolvido em experiências de educação popular na América Latina, este método tem se mostrado adequado também à aplicação em experiências de gestão e de Promoção da Saúde, sobretudo naquelas de maior complexidade, decorrente da multiplicidade de instâncias e atores, da rotatividade destes e, ainda, pelos longos períodos de tempo que o seu desenvolvimento exige. A aplicação deste método pode ser melhor nos primeiros estágios do desenvolvimento do programa, quando importantes questões relacionadas à implementação de ações intersetoriais podem ser discutidas e analisadas. O exame e a reflexão em torno das condições necessárias ao estabelecimento de um processo de sistematização da experiência contribuem para a criação de uma ambiência onde se valoriza a produção conjunta do conhecimento. Além disso, a constituição do grupo sistematizador já é uma oportunidade para a afirmação de um sujeito plural e diverso que tem na experiência vivida seus pontos de partida e de chegada.

O processo de sistematização é iniciado com a discussão e definição do objeto – qual experiência querem sistematizar –, objetivo – para que querem sistematizar – e os eixos da sistematização – quais aspectos da experiência querem sistematizar. A isto se seguem as etapas de recuperação do vivido, que é obtido por meio da indicação dos elementos objetivos, subjetivos e contextuais relacionados à experiência: “situações particulares são enfrentadas; ações dirigidas para certo final; percepções, interpretações e intenções de diferentes sujeitos que tomaram parte no programa; e as relações e reações destes participantes” (JARA, 1996, p. 25). Em resumo, recuperar situações que foram vivenciadas significa “reconstruir história e ordenar e classificar informações” (JARA, 1996, p. 85). Em acréscimo a isto, há um esforço para compreender o significado da experiência por meio da interpretação crítica – fazendo a reflexão crítica exigindo que o grupo analise, sintetize e interprete fatos e situações que foram vividas, ou mais bem compreender as razões que fizeram a experiência acontecer como a experiência ocorreu. Finalmente, o grupo elabora as conclusões e comunica os resultados, para dar uma resposta para os participantes sobre a experiência. Todo este processo foi desenvolvido na avaliação do projeto Capela Saudável na sua primeira fase, e será relatado a seguir.

Desafios e questionamentos a respeito do Projeto Capela Saudável

O projeto Capela Saudável, referenciado na proposta de Cidades Saudáveis da Organização Mundial da Saúde (OMS, 1997) foi assumidos como um esquema conceitual para a gestão de ações de desenvolvimento local. A ideia é que a localidade que se pretende saudável deveria ser administrada por uma equipe intersetorial para desenvolver planos de trabalho e promover a participação social. A primeira ação desenvolvida mostrou que mudar a lógica da gestão não era uma tarefa fácil. Foi escolhida uma área experimental para testar a metodologia, e ações locais planejadas de forma participativa foram bem sucedidas. Entretanto, desde o começo do projeto, coordenadores de diferentes setores da administração local consideraram difícil trabalhar a partir dos princípios de Cidades Saudáveis, uma vez que o planejamento de ações incluíam sempre a troca e análise dos resultados das ações a partir do princípio da participação da população local. Havia insatisfação entre os agentes responsáveis pelas ações em relação aos seus superiores e em relação ao programa em si. Concomitantemente, outras ações foram desenvolvidas, como o desenho do Plano Diretor e criação do Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Sustentado, sem que nenhuma relação tivesse sido feita com o esquema conceitual selecionado – o projeto Capela Saudável.

O planejamento de oficinas de trabalho começou, adotando o referencial do modelo de gestão integrada e participativa fortalecendo o exercício de ações intersetoriais no território, como um todo. Desafortunadamente, o Comitê Diretivo da Subprefeitura interrompeu o processo de planejamento antes que um Seminário Internacional tivesse ocorrido. O final do workshop aconteceu em um período de relaxamento das relações entre parceiros que só se fortaleceu novamente seis meses depois quando o projeto de pesquisa foi aprovado pela Fapesp. Parece que o modelo de gestão em construção foi modificado – em um período de seis meses – por um estilo de gestão autoconduzido e afastado do modelo de parcerias.

A aparente incerteza ou dúvida do subprefeito em relação à manutenção do modelo intersetorial e participativo, que em um momento era favorável a condução do processo de sistematização e no outro arredio a ele, foi a maior motivação para a sistematização, objeto deste capítulo. As questões

que guiaram o processo foram: “O que levou o grupo, que estava construindo um experimento bem sucedido do ponto de vista da ação intersetorial e participação social, a mudar abruptamente a direção do processo? Que informações e contextos causaram isto?”.

Responder a estas questões foi o objetivo principal do projeto de pesquisa desenhado para atender as diretrizes do Programa Especial de Políticas Públicas da Fapesp, na sua primeira fase. Em razão do apoio recebido pelo projeto, a discussão recomeçou entre os gestores locais e os pesquisadores a Universidade e do Centro de Estudos Pesquisa e Documentação em Cidades Saudáveis, em função do projeto intitulado “Capela Saudável e a gestão integrada e participativa de políticas públicas”.

Acreditamos que isto ilustra o papel fundamental que agências financiadoras tais como a Fapesp podem desempenhar em estimular inovações no campo da Promoção da Saúde. A produção de conhecimento, a possibilidade de avaliar a introdução de uma prática inovadora no campo das políticas de saúde coletiva e o aumento do prestígio e visibilidade que eles podem gerar sensibilizando os gestores e oferecendo incentivos para os últimos receberem bem os projetos de pesquisa. No caso da Capela esta possibilidade parece ter tido um papel decisivo. É um fato que nenhum outro elemento ou evento foi citado ou conhecido com uma razão que resuma as discussões sobre o projeto.

Avaliação do processo do projeto Capela Saudável por meio da sistematização

Tratou-se da sistematização da experiência do Projeto Capela Saudável no período de fevereiro de 2003 a julho de 2004, com o objetivo de construir novas estratégias de trabalho integradas e participativas para a melhoria da qualidade de vida. Escolhemos como eixo de análise a influência das demais agendas (Projetos, Programas, compromissos e outras atividades que estavam acontecendo na comunidade) no Projeto Capela Saudável.

Na recuperação do processo vivido, os participantes foram convidados a verbalizar os elementos que eles consideravam relevantes na experiência vivida. Quando apresentado ao grupo, o elemento é transformado pelo facilitador, com o apoio do grupo, em um termo ou expressão, gravado em um cartão de papel e é finalmente colocado em um lugar visível a todos os presentes. Os participantes podem indicar tantos elementos quantos acreditarem ser necessário. Nessa fase de desenvolvimento do método, é importante que as pessoas respeitem a diversidade e pluralidade de opiniões, avaliações e emoções em relação à experiência declarada. Uma vez que o grupo termina de indicar os elementos, é convidado a definir categorias que possam agrupar os elementos. Como o seguinte exemplo sugere, a definição de categorias e pontos de partida utilizados para interpretar a experiência é parte da resignificação da produção do grupo com ajuda do método. As escolhas, durante todo o processo de sistematização, evidenciam o que foi mais significativo na experiência vivida.

Durante a recuperação do processo vivido foram listados 75 elementos significativos da experiência, e agrupados em seis temas, a saber: descentralização; a relação Capela/Cidade; participação; gestão da cidade; gestão local; e, projetos locais. Esse agrupamento ordena, classifica a informação e reconstrói “diferentes aspectos da experiência, já vistos com um processo” (JARA, 1996, p. 104).

Todo o trabalho foi então orientado para revelar as razões para as coisas terem acontecido como aconteceram. O processo focalizou a identificação das tensões e contradições que marcaram a experiência e, com estes elementos, houve a devolução para o conjunto dos atores participantes do

processo, a partir de um sumário que possibilitou a reconstrução da prática a partir, portanto, do processo de sistematização (JARA, 1996).

Sobre o tema da *descentralização*, somente questões de orçamento e outra relacionadas à falta de recursos humanos não apareceram claramente durante o processo de reflexão. Por outro lado, nenhum dos elementos associados aos *projetos locais* apareceu por meio da experiência de sistematização. Sobre o tema – *a relação Capela/Cidade* – o grupo entendeu que a subprefeitura da Capela do Socorro tinha uma posição de prestígio, quando comparada a outras Subprefeituras, especialmente quando se analisa momentos em que a situação esteve mais difícil. Os resultados adquirem, portanto, uma natureza mais de autocrítica e os elementos para compreendê-la só foram apresentados por ocasião de outras discussões.

Em relação à *participação*, o grupo focalizou o exemplo do estabelecimento de espaços participativos como o Conselho de Planejamento Regional e Desenvolvimento Sustentado, a Comissão Executiva do Plano Diretor Integrado e Sustentado em todas as regiões da cidade, o estabelecimento dos Comitês Locais do projeto Capela Saudável e a formação de um Comitê Geral que incluía Distritos, Comitês Regionais e outros parceiros. O grupo, referindo outras ações nas quais a participação era um dos elementos presentes, também comentou que a participação popular nestes grupos ficou abaixo das expectativas e aqueles parceiros, inclusive dos Conselhos Regionais foram se distanciando do processo.

Sob o tema *Gestão da Cidade*, três dos sete elementos listados inicialmente foram discutidos pelo grupo por meio do processo de sistematização. Eles foram: (1) a existência de uma relação vertical entre as secretarias e a administração local, particularmente forte nos setores de educação e assistência social, que tenderam a manter um controle centralizado e uma prática setorial; (2) mudanças no comando da Secretaria Municipal das Administrações Regionais, que reduziu significativamente a influência da Capela no conjunto das decisões municipais; e (3) a forte influência da disputa eleitoral, que estava ocorrendo no momento em que houve o processo de sistematização, em ações e decisões importantes da administração da Cidade.

Sob o tema *Gestão local* apesar das referências positivas a ela predominaram argumentos relacionados às dificuldades percebidas, falhas e “curto circuito”, especialmente em relação à ação intersetorial, planejamento integrado e a relação entre objetivos e ações.

De acordo com as regras do método adotado, foi solicitado ao grupo de sistematização que definisse a forma como gostaria de abordar a fase de interpretação crítica da experiência, na qual os participantes deveriam se perguntar por que as coisas aconteceram como aconteceram? Agrupar os elementos significantes da experiência a partir de temas poderia ser ou não ser a forma escolhidas para iniciar a análise dos problemas.

Entre os 75 elementos listados, o grupo escolheu o tema **descentralização** e, especificamente o subtema “**nostalgia do NICS**” para dar início à fase de interpretação da experiência. NICS é a sigla de “Núcleo Intersecretarial da Capela do Socorro”, que no início da discussão do processo de descentralização na região, agregou um grupo multiprofissional, que discutia e planejava ações a partir de um modelo específico de desenvolvimento local para a região, caracterizado pela abor-

dagem intersetorial. O modelo foi desenvolvido com o pensamento de que poderia ser aplicado a outras regiões da cidade.

Um exame posterior dos relatórios das reuniões nos permitiu perceber que mais da metade dos elementos inicialmente listados se referiam a questões discutidas em função da proposta do NICS, assim pode-se supor que se qualquer outro elemento fosse escolhido, o grupo teria discutido as mesmas questões, uma vez que o que esteve em jogo no processo de sistematização foi a tentativa de agrupar questões e relacioná-las para compreender a essência da experiência vivida.

Assim, a escolha feita pelo grupo parece ter sido significativa, uma vez que alguns pontos revelados durante a reflexão referendaram essa escolha. A tensão criada pelo processo de descentralização político-administrativa na cidade de São Paulo foi particularmente mais intensa na região de Capela do Socorro, devido ao investimento significativo que foi feito no local, na construção de um novo quadro de referência em relação à forma de gestão local e devido ao alto grau de visibilidade e exposição que resultou deste esforço concentrado. Um exemplo deste investimento foi a criação e gestão do Núcleo Interdepartamento da Capela do Socorro – NICS. É importante destacar que o NICS tornou-se um modelo de gestão descentralizada, intersetorial e participativa e tornou-se um quadro de referência para a criação de governos locais em toda a cidade, um ano depois.

Quando se referiu a processos e princípios do NICS o grupo destacou, sobretudo, uma série de aspectos positivos: “protagonismo/identidade”, “contexto de euforia”, “regularidade”, “grupo”, “troca”, “participação”, “produção de sinergia”, “clareza”, “busca de integração”, “política pública”, “idealismo”, “liderança”, “motivação”.

Alguns relatos das Oficinas reforçam esses aspectos:

[...] quem participou sentiu que foi um processo rico, foi o período de maior riqueza do intersetor... era uma forma desorganizada com muita participação e com sentimento de participação [...].

[...] unimos todos os que trabalhavam no território da Capela, esse foi o grande passo.

Além disso, quando se inseriu o NICS em uma “linha do tempo” que viria a transformá-lo em Governo Local da Capela do Socorro e, este, em Subprefeitura, a reflexão mostrou a habilidade dos participantes de refletir e registrar momentos importantes do processo de descentralização da cidade de São Paulo, representado pelo conjunto do governo municipal e da cidade. Ou seja, a importância do elemento “nostalgia do NICS” também se deve à sua capacidade de refletir e registrar importantes momentos do processo de descentralização político-administrativa da cidade de São Paulo.

Outro fator que também parece ter influenciado a escolha desse elemento decorre de certo conflito interno do grupo em torno da valorização do tema, tendo em vista que parte do grupo não viveu essa experiência, mas deu prosseguimento a ela somente quando da criação da Subprefeitura e respectiva nomeação dos cargos para as coordenadorias setoriais. A própria redação do subtema – “nostalgia do NICS” – expressava certa ironia de parte do grupo sistematizador. Isto também conduziu o grupo, durante o processo de interpretação da experiência, a desmistificar o NICS, aceitando o que foi dito e acrescentando o que pareceu estar presente, mas que permaneceu encoberto nas reuniões.

Um texto escrito durante a fase de interpretação da experiência, estabeleceria, então, que:

o NICS é, para o conjunto da Subprefeitura, uma clivagem do tipo turn-on/turn-off. Ele é a chave que liga, ou desliga, as atenções e a “iluminação”. É ele que prescreve os eixos de atuação e metas que o grupo constituído com a implantação da Subprefeitura deve acolher e perseguir. É ele que, sob “irrefutável legitimidade”, proscreve possíveis alternativas. É ele que confere, a alguns, capacidades, saberes e “experiência”. Ele é, em suma – também e, portanto –, uma afirmação do que Marilena Chauí denomina de “discurso competente” (CHAUÍ, 1969), isto é, uma afirmação de “que não é qualquer um e de qualquer lugar que sabe e pode falar o que quiser. Portanto, só aquele que está investido e ocupa uma posição numa organização burocrática, estará legitimado e terá a competência definida para dizer-enunciar um discurso também definido ao qual é atribuída uma autoridade institucionalizada. (FERNANDEZ, 2004b)

O NICS seria, em suma, a mensagem da gestão integrada e participativa e sua própria “sombra”. Ainda é ao mesmo tempo uma promessa de mudança e a afirmação do *status quo*. Com tal expressividade, o trabalho do NICS e o significado que teve para o grupo precisavam ser investigados e debatidos para entender a experiência e rever a prática que desenvolviam os atores no período em que transcorreu a sistematização.

Foco na descentralização

Cabe destacar o quanto o *método da sistematização* facilitou o processo de aprendizagem conjunta. Embora a frase “só agora pusemos o dedo na ferida” pudesse indicar, como pensamos a princípio, que tudo até então discutido estaria sendo descartado e desvalorizado, na verdade, a partir da releitura de todo o material produzido durante a sistematização, o que constatamos é que estivemos o tempo todo perseguindo isto, ou seja, tentávamos “tocar a ferida”, no entanto, somente a vivência do método da sistematização permitiu que o fizéssemos.

É importante ressaltar que os processos de descentralização não podem ser compreendidos apenas sob o ponto de vista do aparato institucional ou legal, posto a serviço da descentralização por meio de legislações, normatizações e definições de fluxos de trabalho, mas, também, a partir das dinâmicas, contextos e contingências, de grupos ou de unidades da administração, que a lógica organizacional que orienta esses processos não pode, evidentemente, prever. Para análises sobre o primeiro ponto de vista pode-se recorrer a uma produção bibliográfica recente (ARRETCHE, 1999; SANTOS, 2004; CAPUCCI e GARIBE, 2004; FINATEC, 2004) e, para ampliar essas análises, a experiência da Capela do Socorro ofereceu mais alguns elementos.

Isso parece ficar evidenciado, sobretudo pelo que Capela do Socorro apresentava de peculiar em relação às outras subprefeituras da cidade de São Paulo – quase todas elas egressas das antigas Administrações Regionais –, no caso, ter se antecipado na formulação de um modelo de gestão integrada e participativa, que corresponderia ao modelo prometido de subprefeituras. Já em fevereiro de 2001, como vimos, a Capela do Socorro criou o NICS, preparando-se para uma atuação enquanto subprefeitura, que na realidade seria legalmente criada somente em agosto de 2002 (GOVERNO LOCAL DA CAPELA DO SOCORRO, 2002; GOVERNO LOCAL DA CAPELA DO SOCORRO, 2002a).

Qual é a razão, ou razões, desta particularidade?

Uma delas, importante de se destacar, é o perfil do gestor local que com forte liderança desencadeou um processo sinérgico em torno do território da Capela do Socorro, dotado de grande criatividade e inovação. Isso se tornou possível graças ao mesmo ter delegado parte conside-

rável das funções características de “zeladoria”² – função importante das então Administrações Regionais, que poderiam ocupar integralmente o gestor e que provavelmente ocuparam os demais administradores regionais da cidade –, para outros membros de sua equipe, ocupando-se ele mesmo de articular gestores locais de outras secretarias, associações, universidades e outros parceiros em torno de projetos para a região. Os participantes do processo de sistematização expressaram sentimentos de entusiasmo refletindo o idealismo do gestor e a confiança na possibilidade de mudança.

[O gestor] veio com uma ideia inovadora, como ele disse: – Não vim para ser administrador regional. Havia idealismo, meta na vida, foi muito legal, tinha a confiança na mudança. Deu uma injeção de estricnina e tivemos que nos preparar para isso. Ele trouxe um impulso para esta ideia e possibilidade.

O espaço privilegiado dessa forma de atuação foi o NICS que chegava a reunir até 40 pessoas em suas reuniões quinzenais, nas quais as informações eram trocadas e as ações comuns eram planejadas. Assim, se realizava o que preconiza Junqueira ao afirmar que descentralização e intersecretarialidade são processos “que se completam e que juntos determinam uma nova forma de gestão das políticas públicas na cidade” (JUNQUEIRA, 1998, p. 15).

Também foi singular a situação vivida de mútua influência positiva entre a Capela do Socorro e a Secretaria das Subprefeituras, no período de 2001 a dezembro de 2002, o que permitiu que a Capela interferisse significativamente nas decisões da administração central no tocante à descentralização. Exemplos disso foram a elaboração das minutas de criação dos governos locais (Decreto n. 41.813 de 15/03/2002) – aos moldes do funcionamento do NICS – e de estruturação organizacional das subprefeituras (Portaria Intersecretarial n. 6/SMSP/SGM/SGP/2002) – criada em grande parte no governo local da Capela do Socorro. Os membros do processo de sistematização relacionavam o decreto do prefeito de São Paulo que mudou totalmente o jeito de gerir a cidade, com sua experiência local com o NICS:

A partir da nossa experiência com o NICS fizemos a proposta da Portaria da criação dos Governos Locais. Muitos administradores não sabiam o que estava acontecendo, as Administrações Regionais ficaram apavoradas, sem saber o que fazer.

Ela [a portaria] saiu quase do jeito que propusemos, com exceção da CASD (Coordenadoria de Ação Social e Desenvolvimento). Sinto-me contemplada.

As falas dos participantes permitem concluir que o gestor local tinha um desejo de interferir no processo e gostava do espaço político de que desfrutava para poder por suas intenções em prática.

Há de se destacar, também, o perfil técnico e político dos profissionais que se reuniram em torno do projeto do NICS: pessoas com experiência em gestão pública, com atuação em projetos sociais e ações de descentralização e de participação em suas respectivas áreas. Todos esses aspectos que destacamos como exemplos que extrapolam o âmbito das decisões técnicas e administrativas centrais, interferiram, de fato, nos processos que foram relatados ao longo das Oficinas de sistematização.

Com a criação das subprefeituras e a definição da estrutura organizacional destas – importante marco do processo de descentralização na cidade – ocorreram mudanças que marcaram signifi-

2. Por “zeladoria” são entendidas as ações de conservação e manutenção do viário e áreas públicas, limpeza de córregos, bueiros etc.

cativamente a experiência da Capela do Socorro: deixaram de existir aquelas condições de proximidade com a instância central; a discussão sobre as políticas locais deixou de ser realizada pelo conjunto de pessoas que compunham o NICS e passou a ser atribuição apenas do grupo de coordenadores, recém-nomeados para constituir o grupo gestor local. O foco do projeto deixou de ser o território e a intersetorialidade e passou a ser a própria organização da recém-criada subprefeitura. A frase que se segue expressa sentimentos dos membros das oficinas de discussão do processo de sistematização, que demonstram que o fato de conseguir alcançar alguns objetivos não foi um incentivo para a continuidade do processo.

Colocamos nossas energias para construir as coordenadorias e para modelar o interno, perdendo isso pelo todo: construir uma coisa nova.

Antes era o processo de fazer. Hoje se faz menos juntos. Por que? Porque temos que montar a coordenação.

Essas mudanças tiveram uma repercussão forte sobre o grupo que reagiu a elas apartando-se da discussão sobre descentralização da cidade, inaugurando assim outro tipo de relacionamento com o poder municipal. Estas mudanças foram sentidas como uma derrota para o grupo que as entendeu como tímidas em relação ao projeto de descentralização que vinham construindo.

O grupo talvez tenha realizado uma avaliação parcial do sentido desse processo, e por isso o entendeu como uma indicação clara de que as mudanças ocorreriam muito mais lentamente do que o esperado, deixando de considerar outros aspectos desse complexo processo de descentralização em uma cidade de 10 milhões de habitantes. Isso quer dizer que, grosso modo, reduziu-se a questão à vontade política ou não do governo em concluir o processo, esquecendo-se de examinar as condições político, físicas e financeiras deste para realizar os investimentos que o processo de descentralização exigiria. Afinal, foi também certa precariedade de investimentos que tornou a tarefa de organização da Subprefeitura árdua o bastante para consumir e desviar as atenções do grupo gestor das ações intersetoriais de caráter inovador.

A mesma avaliação levou a concluir que o NICS, desconsiderou outro ponto ainda mais importante da vivência: o caráter educativo da experiência da descentralização. Ao retirar-se da discussão, o subprefeito abandonou o protagonismo que caracterizava sua posição no grupo – e disso se ressentiu o grupo naquele momento, como demonstrou o processo de sistematização – afastando os membros do NICS do processo que contribuía para o avanço da descentralização na cidade e também na própria subprefeitura.

Eu saí do debate da descentralização... Saí mesmo do debate na cidade.

Essa proposta (reforma administrativa das secretarias) é derrotada no governo... Perdemos, foi nesse contexto. Aqui é que tomamos nossa decisão (de nos afastarmos do debate).

Estávamos construindo, havia um sonho de construir uma coisa nova, quando veio de cima para baixo. Caiu na realidade. O que a gente tinha na subprefeitura como ferramenta para construir o sonho não era suficiente.

Outro elemento que interferiu no processo de descentralização na cidade foi a manutenção das subprefeituras como importantes peças para a negociação e acomodação de interesses, papel este que

já era desempenhado pelas administrações regionais. Isto fragilizou os Subprefeitos enquanto interlocutores do processo de descentralização. Isto traz à tona o que parece ser um dilema de processos de descentralização, isto é, o risco de pensá-la não em si mesma, mas para quem ela se destina. As frases que se seguem são expressões de membros do processo de sistematização que demonstram como os membros do NICS passaram a questionar o processo e divergir das propostas de descentralização como estavam sendo implementadas, nessa perspectiva da acomodação de interesses.

Descentralizar e dar poder para os 70% que não acreditam nisso? Vou descentralizar para isso daí?

O que eu vou dar para o fulano, disse [...]

(...) se o poder for para o inimigo, não descentralizamos? Se é para a sociedade, não importa para que partido é.

O que essa experiência deixa claro é o quanto esses processos de descentralização precisam estar atentos às potencialidades locais para fortalecer sua autonomia. É de se supor que eles serão mais bem-sucedido quanto mais estiverem dispostos ao diálogo com os múltiplos atores que vêm, ao longo da história recente de nosso país, investindo na construção de políticas públicas descentralizadas, mais permeáveis às práticas cidadãs. Esses mesmos processos, dependendo de como são conduzidos, podem, contudo, desmobilizar avanços conseguidos no âmbito local.

O estudo da experiência de descentralização ocorrida na Prefeitura do Município de São Paulo e, em especial do processo vivenciado na Subprefeitura da Capela do Socorro, mostra a tensão que existe entre o instituinte e o instituído (CASTORIADIS, 1982; LOURAU, 1975; MAFFESOLI, 1997), ou ainda entre o estabelecimento de um projeto de mudança e um projeto de manutenção do poder e do *status quo*; entre um projeto que é mediado por decisões participativas e guiada pela ação comunicativa (HABERMAS, 1989), ou a partir de uma visão excessivamente técnica de gestores isolados, incapazes de fazer ligações e negociar de modo a envolver vários atores sociais, presentes na arena política da construção de um processo de gestão (JUNQUEIRA, 1998). Em resumo, o estudo ilustra um processo que oscila entre inovação e burocratização na construção de um processo de gestão.

Conclusão

Como assinalado por Jara (1996, p. 108), “toda reflexão interpretativa conduzida em um processo de sistematização deverá resultar em uma formulação – tão clara quanto possível – tanto a conclusões teóricas como práticas”. As conclusões apresentadas aqui se originam diretamente do que foi refletido da experiência com o método da sistematização em relação à experiência Capela Saudável.

Quais resultados em termos de melhoria da qualidade de vida para a população da Capela do socorro podem-se identificar a partir do método da sistematização de experiência? Sem desejar evitar o desafio de conseguir evidências da efetividade das ações no campo da promoção da saúde, na qual as iniciativas de cidades saudáveis se enquadram, percebemos que resultados podem ser detectados somente a partir da análise continuada dos processos que, como dissemos, começaram com a formação do NICS, que foi criado pelo projeto Capela Saudável e que foi ameaçado algumas vezes pelas alternâncias do poder político municipal.

Várias lições podem ser tiradas desta experiência de sistematização. Primeiro, que a desmobilização dos gestores em torno da gestão integrada e participativa pode ser compreendida pelas mesmas razões que determinaram sua mobilização inicial em torno disso. Podemos observar que os melhores e os piores momentos experimentados pelo grupo envolvido com o Projeto Capela Saudável estão muito proximamente ligados aos percursos do processo de descentralização do município de São Paulo, no período de 2001 a 2004. Segundo, a experiência em questão permitiu compreender como a intersetorialidade, participação e os resultados obtidos por ações orientadas por esses princípios dependem da influência ou associação a outras questões igualmente importantes – neste caso, a descentralização política e administrativa. Terceiro, é só aparentemente paradoxal que os melhores e piores momentos da experiência da Capela do Socorro estejam relacionados a injunções do processo político vinculado à descentralização administrativa no âmbito da cidade como um todo. A experiência revela a dinâmica entre o instituído e o instituinte e se relaciona a processo no qual a ação intersetorial e participativa – motivada pela descentralização e movida pela autonomia – como um projeto de mudança, dá espaço para (ou é vencida pela) burocracia, no controle da descentralização. Quarto, as políticas que guiam os processos de inovações nos países do terceiro mundo como o Brasil, com um histórico de relações de subordinação e dominação, fundamentadas em relações de doação do tipo clientelistas ou paternalistas, podem ser, ao mesmo tempo, um elemento de resistência a mudança ou um fator de mobilização. Qualquer gestor comprometido com um tipo de gestão integrada e participativa pode desenvolver uma ação de mobilização para a cidadania, que pode acionar um movimento, um processo de mudança de relações na sociedade ou, inversamente pode apenas atualizar o clientelismo ou paternalismo. Nenhuma outra metodologia poderia facilitar a revelação desses elementos que dificultam a implementação de uma real gestão integrada e participativa.

Desafios aos coordenadores de processos de sistematização

Participantes relataram que em uma reunião do NICS, um representante da autoridade do nível central da administração da Prefeitura, expressando sua admiração em relação aos avanços conseguidos pelo grupo disse: “eu não sei se isto é bom ou ruim para vocês”. O episódio permaneceu na memória do grupo e foi expresso por uma metáfora, por um dos membros das oficinas de sistematização que entendemos ser importante reproduzir para os leitores:

Esse episódio representa o primeiro ou o mais significativo encontro das nossas personagens com o campo dialético das *relações conflitivas entre o instituinte e o instituído, entre a energia social amarrada e os grupos sujeitados e a energia social livre e os grupos sujeitos* [...]. Foi o momento daquela energia inovadora com liberdade para construir o veículo de seus sonhos se encontrar com o “sistema” de transportes, e suas agências reguladoras e normatizadoras, enfim, com a instituição, que é o já instituído e que luta acima de tudo por sua própria conservação. [...] Mais ainda, isso foi a oportunidade ou o infortúnio de nossas personagens se descobrirem em meio a uma ação contra-institucional, com o que isso pode representar quando se quer estar “com”, quando se quer estar “dentro” e não batendo à porta e exigindo que a instituição fale – e fale diferente. (FERNANDEZ, 2004a)

O que resulta do encontro entre a energia criativa e a força do já instituído na qual a autonomia cede o espaço para a heteronomia – uma vez que percebido como uma prioridade à organização da agência coordenadora em detrimento do fortalecimento dos espaços com maior possibilidade de interlocução com parceiros em âmbito local – é a dissolução da energia instituinte que mobilizava

o grupo. Se esse encontro é apenas um fragmento ou uma simples moldura de um quadro que descreve o processo de descentralização na cidade, é, ao mesmo tempo e também, uma oportunidade única para refletir sobre a participação, a ação intersetorial e sobre as condições nas quais elas podem ser mais bem desenvolvidas.

Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, M.T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev Bras Cien Soc.**, vol. 14, n. 40, p. 111-41, 1999.
- CAPUCCI, P.F.; GARIBE FILHO, R.N. **Gestão local nos territórios da cidade**: ciclo de atividades com as subprefeituras. São Paulo: Mídia Alternativa/Secretaria Municipal das Subprefeituras, 2004.
- CASTORIADES, C. **A instituição imaginária da sociedade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [s.d.].
- CHAUÍ, M.S. **O discurso competente e outras falas**. São Paulo: Moderna, 1969.
- FERNANDEZ, J.C.A. **Senhores passageiros do “Capela para...”**, 2004a. Disponível em: <<http://www.cidadessaudáveis.org.br/noticias.asp>>. Acesso em 28 jan. 2008.
- FERNANDEZ, J.C.A. **Sistematização de experiência**: Capela do Socorro, fase: interpretação. Disponível em: ,<http://www.cidadessaudaveis.org.br/noticias.asp>. Acesso em 28 jan. 2008.
- FINATEC (Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos) **Descentralização e poder local**: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo. São Paulo: Hucitec/Finatec, 2004.
- Governo Local da Capela do Socorro. **Planejamento estratégico**. São Paulo: PMSP abril/junho de 2002.
- Governo Local da Capela do Socorro. **Plano de ação local**. São Paulo: PMSP, 2002a.
- HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- JARA, O. **Para sistematizar experiências**. Trad. por Maria V.V. Rezende. João Pessoa: UFPB, Editora Universitária EQUIP, 1996.
- JARA, O. **Dilemas y desafios de la sistematización de experiencias**. Seminário ASOCAM, Cochabamba, 2001.
- JUNQUEIRA, L.A.P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **RAP** vol. 32, n. 2, p. 11-22, 1998.
- LOURAU, R. **El análisis institucional**. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.
- MAFFESOLI, M. **A transfiguração do político**: a tribalização do mundo. Trad. Juremir Machado da Silva. Porto Alegre: Sulina, 1997.
- OPS. **Municípios saludables**. Washington, DC: OPS., 1997.