



## POLÍTICAS PÚBLICAS NA ATUALIDADE E SEUS DESAFIOS

*José Erivaldo Oliveira dos Santos*

### RESUMO

Denota-se que os desafios para a implementação de políticas públicas perpassam a superação da lógica que institui fronteiras entre setores e pela construção de estratégias que considerem a diversidade regional. Importante destacar que para superar a atual geração de estudos, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Imprescindível afirmar que à complexidade da dinâmica social e à dificuldade de enfrentar os problemas partindo de ações fragmentadas e desarticuladas. Devemos reconhecer que as particularidades culturais, econômicas e sociais têm impacto nas prioridades estabelecidas para um determinado território e, assim, na forma de implementação das políticas públicas. O objetivo é analisar de que forma os desafios da intersetorialidade e da regionalização tem sido enfrentados, seus limites e suas potencialidades. Essa nova geração de estudos deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar-se na identificação das variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas. Isso implica na superação da dicotomia dos estudos em se analisar sucessos ou fracassos para um estágio onde se enfatize o melhor entendimento dos próprios resultados.

**Palavras chave:** Políticas Públicas. Implementação. Estratégia. Regionalização. Intersetorialidade.

### 1. Introdução

No final do século XX, com o aprofundamento da crise do welfare state, com as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, principalmente a partir do final da década de 1970, junto com o movimento da nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social. Aceitando-se que a compreensão do sucesso e do fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública, passa-se a algumas considerações sobre o “Estado em ação”.

De acordo com Faria (2003), em seus primórdios, as políticas públicas eram consideradas quase exclusivamente outputs do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos inputs, isto é, nas demandas e articulações de interesse.

Dessa forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da ciência política, os estudos recaíam nos processos de formação de

políticas públicas, “o que parece refletir o status privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área” (Faria, 2003:21).

Nos Estados Unidos, segundo Frey (2000), pesquisas em políticas públicas começaram a se estabelecer no início dos anos 1950, sob a designação de *policy science*, enquanto na Europa, especialmente na Alemanha, a preocupação com campos específicos de políticas somente toma força a partir do início dos anos 1970.

Nesse período a unidade de análise torna-se a própria definição das políticas públicas, o que conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do *policy process* e aos distintos atores, estatais e não-estatais, geralmente envolvidos (Faria, 2003).

No caso do Brasil, os estudos sobre políticas públicas são bem recentes. Nesses estudos dispersos, a ênfase recaiu ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Para Faria (2003), há atualmente uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões.

Assim, para que se possa entender melhor a análise das políticas, Frey (2000) apresenta algumas categorias que têm conseguido relevância na literatura, com ênfase em *policy cycle* (ciclo político).

O agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político administrativo de resolução de problemas, que correspondem a uma seqüência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (Frey, 2000)

## **2. Definição.**

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Há mais de 40 anos atrás, Bachrach e Baratz (1962) mostraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de idéias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos.

Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. No entanto definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia.

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações.

A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um

ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas.

A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”. Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

O papel dos governos debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem muitas vezes, a política pública também requer a aprovação de nova legislação. e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflete tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo.

Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado. No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985).

Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada.

Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e estrangulamentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters, 1998: 409), apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa.

Modelos de formulação e análise de políticas públicas dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Muitos foram os modelos desenvolvidos o tipo da política pública Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através de uma máxima: a política pública faz a política.

Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.

Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

A visão incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto os que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactas estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. Mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

O ciclo da política pública esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (agenda setting) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas.

Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública. Cada

participante e cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto.

À pergunta de como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles.

O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda.

Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

### **3. Intersetorialidade e regionalização.**

A intersectorialidade pode ser definida como a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos. Inojosa (2001) chama atenção para o fato de que, embora o prefixo “inter” possa levar ao entendimento da reunião de setores sem que cada um se disponha a abrir-se para o conhecimento dos outros, a intersectorialidade deve indicar a busca de resultados que integrem e congreguem esforços numa dinâmica nova.

No campo da implementação das políticas públicas é uma nova dinâmica porque indica a necessidade de mudança de paradigmas, atentando para a complexidade, diversidade e comunicação. Indica a necessidade de superação da lógica da competição entre grupos de interesse, das decisões centralizadas e fatiadas para atender a complexidade das dinâmicas sociais.

Não se pode imaginar que tal alteração na cultura das organizações que atuam na implementação das políticas públicas ocorra sem empecilhos. As políticas são, em geral, desenvolvidas de forma pouco articulada, o que em muitos casos faz com que haja superposição de objetivos e competências; possuem clientela específica; contam com agências e mecanismos de operação próprios. No entanto, este é o processo conhecido e experimentado.

Assim, no momento em que são propostos mecanismos intersetoriais para a atuação pública é preciso superar de pronto resistências relativas a pouca clareza sobre a forma como o processo de trabalho será estabelecido, sobre a maneira como a interação ocorrerá para que os objetivos sejam atingidos, sobre o fluxo de informações e sobre como será realizado o trabalho em equipe. Diante de tais questões práticas, a intersetorialidade para a implementação das políticas públicas necessita de estratégias que promovam a relação entre atores de diferentes setores por meio da comunicação, interação e compartilhamento de saberes em torno de objetivos comuns.

#### **4. Os desafios**

Da intersetorialidade frente à hierarquia quando se busca implementar uma estrutura de gestão pública que permita a atuação intersetorial, a questão da hierarquia é o primeiro desafio que se apresenta. A hierarquia, entendida aqui como a relação de subordinação que existe entre diferentes atores dentro da estrutura da Administração Pública, tem forte impacto na proposição de uma estrutura em rede, fundamental para a promoção da intersetorialidade.

Nas organizações públicas, os cargos e suas atribuições são estabelecidos segundo o princípio da hierarquia, em que cada subordinado deve atender às diretrizes de seu superior, sob a sua supervisão. Essa regra seria universal, bem como o princípio do controle, que acaba por estabelecer relações e instituições verticalizadas e rígidas.

Antes de explorar a relação entre hierarquia e intersetorialidade no campo das políticas públicas, seria interessante explorar de maneira mais consistente o que quer dizer a hierarquia no âmbito da Administração Pública. Desde Weber e a estruturação de sua teoria burocrática, a idéia de hierarquia está intimamente relacionada às estruturas do Poder Público. Tomando esse arcabouço teórico, a hierarquia está muito próxima à noção de autoridade, o que, como se vai verificar, ocorre em certa medida no caso de estudo em tela.

A relação hierárquica entre atores da Administração Pública vem tradicionalmente pautando sua organização, sendo utilizada, inclusive, como pressuposto do processo decisório. Como regra, o servidor público que decide teria prerrogativas para tanto, advindas do cargo que ocupa. E, tendo em vista que a Administração Pública ainda se assenta sobre uma estrutura consideravelmente rígida de hierarquização da autoridade, observa-se que o tomador de decisão coincidirá, em elevada freqüência, com o ocupante de cargo de máxima autoridade no órgão. Vale ressaltar que, no contexto da Administração Pública, nem sempre o dirigente máximo de um órgão dispõe das características técnicas ideais que o permita tomar as decisões da maneira mais eficiente.

O ambiente tradicional da Administração Pública também é fundamentalmente calcado nos princípios da hierarquia e controle, embora existam iniciativas de

modernização e flexibilização dessas estruturas. Entretanto, como a teoria política moderna vem esclarecendo, o processo de complexidade pelo qual a sociedade vem passando exige que a máquina pública se torne igualmente complexa.

Essa exigência põe em perspectiva todos os esforços de especialização e setorialização da organização pública, e, como não poderia deixar de ser, a hierarquia se torna um fator crucial a ser considerado no âmbito da intersetorialidade. Segundo Goldsmith e Eggers (2006): O modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. Sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimento de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais.

Embora o foco dessa análise seja a hierarquia como elemento a ser flexibilizado para que ocorra a intersetorialidade, vale comentar a importância da customização de soluções no processo de gestão pública exigido na atualidade. A adoção de decisões racionais não deve, como ocorre muito frequentemente, ser atribuída a apenas um setor, mas pode perfeitamente ser complementar à setorialidade, à medida que a decisão exige o envolvimento de atores variados. Neste momento, entra em conflito a hierarquia, pois não há como garantir que os atores em interação intersetorial ocupem níveis hierárquicos equivalentes.

Daí a razão de se considerar a hierarquia como um desafio a ser superado ao falar de intersetorialidade e regionalização. A intersetorialidade exige, além da flexibilização da hierarquia, para propiciar a tomada de decisão no nível que seja mais adequado a cada questão, que seja instituída uma nova forma de pensar o ciclo da política pública, desde a sua concepção até seu monitoramento. Para tanto, a forma de relacionamento entre diferentes setores deve ser observada e alterada para facilitar o acesso do corpo técnico ao nível de tomada de decisão.

Segundo Junqueira, Inojosa e Komatsu, a hierarquia deve ser flexibilizada, e não extinta: Nesse sentido, a tecnologia da informação é um material construtivo importante, um instrumental que permite uma organização ter lateralidade - remodelar-se horizontalmente, ganhando flexibilidade e aptidão de se construir e se manter.

A horizontalidade nesse sentido tende a excluir níveis intermediários, mas não exclui a hierarquia.(...) As organizações e suas diferentes estruturas foram sendo construídas em função do tipo de ambiente e demandas que deveriam atender - de organizações celulares, familiares, passamos a estruturas divisionais complexas. O contexto dinâmico de hoje indica a importância de uma organização ser cada vez menos vertical, muito mais orgânica, para que possa se repensar internamente para responder a demandas cada vez mais complexas.



E, na busca desta organização voltada às respostas ágeis e às mudanças ambientais, muito se tem discutido sobre a necessidade de eliminar a hierarquia e a estrutura, o que a tornaria idealmente flexível. Entretanto, esta posição radical não deve ser a preocupação mais importante de uma organização (é preciso lembrar que a horizontalidade tira níveis, e não a hierarquia). A estrutura inclusive delimita responsabilidades, e isto é importante para seu direcionamento, enquanto otimizador de capacidades; ela também fornece o contexto para definição de comportamentos - e isto é importante, pois definir estrutura pela sua funcionalidade pode ser uma armadilha, pois elas se enrijecem e podem se desatualizar rapidamente. Da Sensibilização e adesão dos atores: participação e colaboração em ações intersetoriais A governança intersetorial, em rede, como forma de gestão no setor público é novidade para maior parte dos servidores públicos e, por isso, a dinâmica de redes de cooperação muitas vezes ainda não é plenamente apreendida.

Em outras palavras, os desafios e benefícios da gestão compartilhada e intersetorial ainda não estão sedimentadas na cultura da maior parte dos servidores públicos e isso pode dificultar a obtenção de resultados efetivos na discussão dos objetivos intersetoriais. A lógica de uma sociedade em rede, como já afirmou Castells (2006), já está acontecendo, apesar de nem todos, nem todas as coisas estarem incluídas nas redes.

A grande questão, no entanto, é como maximizar os resultados para cumprir os projetos individuais e coletivos expressos nessa nova condição estrutural. Uma gestão em redes impõe novos desafios administrativos, novas lógicas de tomada de decisão coletiva, compartilhamento de valores e objetivos e estabelecimento de prioridades e regras de atuação. Assim, a posição, a influência e a efetividade de cada “nó” da rede estão relacionadas a capacidade de cada membro para trabalhar e articular dentro desse contexto. Membros bem articulados e conscientizados trazem resultados positivos não só para a produtividade individual mas também para as organização onde eles trabalham.

Os benefícios da atuação em rede vão muito além da aprendizagem dos gestores/ técnicos envolvidos, eles se apresentam como um caminho na construção de respostas para as crescentes demandas das políticas públicas. Na base da gestão/organização das redes estão membros (“nós”), que precisam estar aptos a adaptar as mudanças exigidas. Servidores e colaboradores precisam ser mais flexíveis, capazes de trabalhar em conjunto e tomar decisões em prol de objetivos maiores, que muitas vezes vão além das necessidades meramente setoriais.

Contar com o apoio de outros setores na execução do seu trabalho e, ao mesmo tempo, servir de apoio e colaborador na implementação de ações dos setores correlatos. Não se trata de a criação de uma rede formal, uma nova figura institucional, uma vez que cada instituição preserva sua autonomia e independência. A atuação setorial continua, ela é apenas complementada pela atuação em redes com vistas a potencializar a obtenção de resultados comuns.

Na análise deste desafio, o enfoque central está nos atributos dos indivíduos enquanto capazes de compreender a importância do seu comportamento e visão para a efetividade do trabalho. Tem-se, portanto o desafio de superar a “hierarquia verticalizada, piramidal, em que os processos percorrem vários escalões e as decisões são tomadas apenas no topo (...). O que se quer, muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental” (INOJOSA, 2001: 103, 105).

Assim o desafio a utilização de diferentes estratégias, passa não só pela sensibilização contínua e abrangente, em busca de uma mudança paradigmática, como também pela adoção de novas rotinas de gestão que privilegiam a troca de saberes. O uso de ferramentas de tecnologia de comunicação também pode ser extremamente útil nesse contexto e servir como instrumento complementar o enfrentamento desse desafio.

Importante que seja sensibilizado o trabalho em redes no planejamento e gestão de políticas públicas envolvendo muito mais que ações pontuais de inovação ou inserção de novas tecnologias de comunicação. Requer uma mudança cultural e educativa. Trata-se de uma mudança que valorize o trabalho compartilhado, a visão holística e o objetivo comum. Uma sensibilização que atente para a “crescente interdependência funcional entre atores na consecução de uma política” e que entenda as redes de políticas “como meios eficientes para garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas” (FLEURY, 2005:79).

A sensibilização e o fortalecimento da adesão dos membros teriam, assim, papel de conscientização dos mesmos sobre a importância das redes para o desenvolvimento de ações de cooperação em torno de um objetivo comum, buscando, no limite, uma mudança paradigmática na forma de trabalho. Isso significa a realização de seminários de dinâmicas contínuas e inclusivas, em que o maior número de gestores possa participar e que essas ações sejam repetidas e façam parte de um discurso uníssono, de um projeto político dos gestores estaduais.

A questão do projeto político merece atenção especial. Isso porque uma mudança paradigmática e cultural exige união de esforços e o compartilhamento de um discurso pelas diversas instancias do Estado. Em outras palavras, não se trata de um projeto de um setor ou de um pequeno grupo de gestores, mas uma forma de ação conjugada e estimulada pela alta gestão nos mais diversos setores e abarcando todos os níveis hierárquicos. A gestão em rede é um trabalho de troca de informações e de ação conjunta, de forma que a sua efetividade perpassa necessariamente pela inclusão de muitos e diversos membros. Assim, somente a partir da inclusão ampla de pessoas / pontos de vista que será possível a definição de uma estratégia comum, apropriada por todos.

No dizer de Koga a intersetorialidade “não é a conjugação de várias ações de diferentes, mas a definição de uma estratégia comum; a partir do lugar-comum de

ação, quais ou que tipos de intervenção deverão ser efetuadas”. Esse ponto nos leva a próxima ferramenta de adesão/ sensibilização: estímulo à troca de saberes nas rotinas de trabalho. As práticas organizacionais devem privilegiar a integração de saberes e experiências em prejuízo da setorialização e da autonomização. Junqueira (2004, p. 5) sustenta que a partilha de conhecimento no interior das organizações depende da mudança das práticas institucionais e das relações sociais que se estabelecem entre os diversos atores organizacionais e societários, criando uma nova realidade.

Em outras palavras trata-se de instalar rotinas de compartilhamento de informações atentando para a importância desse momento, em que a articulação entre políticas seja focada. Pode-se discutir a questão rural, por exemplo, com foco na interdisciplinariedade, de forma que debates sobre a produtividade rural sejam abrangidas juntamente com as questões do uso de drogas e aproveitamento dos espaços públicos para o lazer. Nascimento (2010:117) pontua que: para haver uma real intersectorialidade é necessário construir espaços com tais objetivos comuns que possibilitem a comunicação entre as políticas sociais com as de desenvolvimento urbano, no que se refere à troca de saberes, interações no processo de elaboração, formulação e execução da política, bem como com a disponibilidade dos técnicos e gestores das pastas das referidas políticas no processo de planejamento concomitantemente apoio político.

Por fim, conforme ensina Castells (2006) a potencialização e a divulgação de uma sociedade em rede no setor público exige que novas tecnologias de comunicação e inovação pertinentes ao funcionamento em rede sejam difundidas. Trata-se de difusão da interatividade, multiplicando as redes que se complementariam a forma organizacional do setor público.

Não há que se negar a importância da inserção de novas tecnologias de comunicação para auxiliar na operacionalização de uma gestão em rede, mas vale lembrar que essa ferramenta atuará nos resultados finais apenas se houver verdadeiro envolvimento dos membros da rede.

## **5. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias.**

A Constituição de 1988 instituiu o arcabouço jurídico que permitiu a consolidação do regime democrático no Brasil. Um conjunto de direitos sociais foi ali estabelecido como resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980;

A participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS);

Três enunciados sintetizam os sentidos que passa a tomar a participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem:

a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;

b) a participação social permite maior expressão 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;

No Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), existem atualmente nove conselhos nacionais que contam com a participação da sociedade, cobrindo as seguintes políticas setoriais: educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, segurança alimentar, cidades e desenvolvimento rural.

De forma sintética, os conselhos são instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos, ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas;

Os nove conselhos de políticas sociais aqui identificados – ou seja, conselhos nacionais que contam com a participação da sociedade – são os seguintes:

\*Conselho Nacional de Educação (CNE),

\*Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS),

\*Conselho Nacional da Saúde (CNS),

\*Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS),

\*Conselho das Cidades (CC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf),

\*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea),

\*Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), e

\* Conselho Curador do FGTS;

Os Conselhos podem ser classificados em três grandes categorias: A primeira reuniria o conjunto de conselhos que detém o maior leque de competências. Estes formulam normas de estruturação da política social à qual estão vinculados, bem como de seus programas e ações; influenciam na normatividade do Executivo; e

exercem competências que versam diretamente sobre o padrão de financiamento das respectivas políticas, debatendo e deliberando tanto sobre os recursos públicos, como sobre os critérios de repasses, os dispêndios feitos com serviços e as transferências intergovernamentais. A partilha da gestão entre o Estado e sociedade é ampla e refere-se à organização e ao funcionamento de todos os recursos envolvidos na implementação da política social. Denomina-se aqui este grupo de conselhos gestores amplos e nele agrupam-se o CNAS, o CNS, o CNPS e o CNE;

Um segundo grupo de conselhos caracteriza-se por deter funções propositivas e de assessoramento, ao invés de atribuições mandatórias. Suas competências são de articulação, concertação e proposição. São chamados aqui de conselhos consultivos. Eles mobilizam conhecimentos de especialistas e personalidades ou entidades representativas na área específica de atuação, e não possuem atribuições legais que lhes confirmam autonomia relativa em relação aos órgãos do Executivo. Foram incluídos aqui o CC, o Condraf e o Consea;

Por fim, um terceiro grupo, que aqui será denominado conselhos gestores tripartites, respondem por um programa ou um fundo público específico. É o caso dos conselhos deliberativos vinculados ao Ministério do Trabalho, quais sejam, o Codefat e o Conselho Curador do FGTS, cujas características centrais são a mobilização de recursos patrimoniais e a sua gestão pelo modelo tripartite entre governo, trabalhadores e empregadores;

As experiências de participação social descritas – quais sejam, as que ocorrem nos espaços de debate, deliberação e controle das políticas e que se institucionalizam em nível federal nos conselhos nacionais das políticas sociais, assim como as que se referem à participação na execução destas políticas pela via da organização de parcerias entre gestores públicos e entidades privadas de fins não lucrativos revelam que no último quartel do século XX o Estado brasileiro ganhou permeabilidade a diferentes formas de demandas sociais, avançando-se no estabelecimento de mecanismos de concertações e de consensos sobre políticas públicas;

Contudo, uma série de tensões emergem deste processo: No campo da participação no processo de decisão, o Estado ganhou em transparência quando suas decisões e orientações foram discutidas e seus procedimentos e ações acompanhados. A sociedade também avançou no exercício do acompanhamento e controle das políticas públicas e na prática de proposição, ao mesmo tempo em que consolida a capacidade dos conselhos de exercerem efetivamente suas atribuições de negociação, concertação e consenso;

## **6. Conclusão.**

Diante do cenário aqui exposto, fica claro que uma das principais provocações à figura do gestor público hoje é a estruturação da sua atuação frente a um cenário social complexo, que exige respostas rápidas e eficazes e contatos estruturados por

toda a máquina pública, o que afronta alguns pilares importantes da figura da burocracia, mas oferece excelentes oportunidades de mudança de paradigma para a Administração Pública.

A promoção da intersetorialidade, desde a concepção da política até a busca de meios para implementá-la, é uma das principais oportunidades que percebemos na gestão pública hoje. É através dela que o Estado poderá alcançar um novo patamar de desenvolvimento, mais integrado à realidade social que compõe e pronto para responder as demandas novas que surgem em uma sociedade cada vez mais intrincada.

Percebemos que a intersetorialidade mediante várias ações articuladas entre diferentes atores participantes, levará a uma amplitude de resultados muito elevada. Entretanto, é cotidiano o enfrentamento dos principais desafios, dentre eles, a hierarquia, vê-se frente a frente com a necessidade de sua flexibilização para promover a integração matricial de diferentes atores, a elasticidade da autoridade e a promoção do acesso do corpo técnico ao corpo político, sem (ou com menos) intermediários.

A problemática da adesão dos atores é outro desafio fundamental para a introdução da intersetorialidade na lógica da gestão pública. Convencer atores que competem pela prioridade da agenda política (e por consequência, pelos recursos disponíveis) a trabalharem em cooperação é uma questão que só será solucionada com a admissão de uma nova lógica de gestão da Administração Pública, substituindo a concorrência pela colaboração entre os envolvidos.

Esse desafio, uma verdadeira revolução cultural para esse setor, demanda um sério trabalho de conscientização, bem como uma boa medida de informalidade nas relações, quase um “pecado” para a Administração, especialmente no Brasil, cuja cultura é bastante formalista. Por fim, ressaltamos o potencial da intersetorialidade como instrumento de realização da qualidade do gasto. Ao compartilhar responsabilidades, eliminar ambigüidades e atuar em conjunto, o efeito da estruturação da intersetorialidade é muito benéfico para a máquina pública como um todo, e deve ser cada vez mais incentivada como uma boa prática de gestão.

As políticas públicas no Brasil não avança-se se não houver uma mudança na cultura, no pensar e aderindo a intersetorialidade numa visão desburocrática da máquina pública, objetivando alcançar resultados para cumprir os projetos individuais e coletivos expressos nessa nova condição estrutural.

Assim, poderemos falar que as políticas públicas, de fato são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

## **Referências Bibliográficas:**

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.  
\_\_\_\_\_. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FERREIRA, Leila da Costa. A Busca de Alternativas de Sustentabilidade no Poder Local. In: Leila da Costa Ferreira e Eduardo Viola (orgs.): *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996, p. 133-160.  
FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n.51, 1998, p.63-90.

FREY, Klaus. GOLDSMITH, Arthur A. Institutions and Planned Socioeconomic Change: four approaches. *Public Administration Review*, v.52, n.6, p.582-587, 1992.

GUIMARÃES, Roberto P. *The Eco politics of Development in the Third World: politics e environment in Brazil*. Boulder/London: Lynne Rienner, 1991. HARDIN, Garret. *The Tragedy of the Commons*. In: Garret Hardin e John Baden (orgs.):