



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

EIXO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

**O Desenvolvimento da Gestão Pública e a Adoção da
Intersectorialidade na Gestão de Políticas Sociais no Brasil**

Ana Cristina Góis Fuentes¹
Eliane Christine Santos de Campos²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar as configurações da gestão pública brasileira e suas determinações na gestão das políticas sociais. A partir de revisão bibliográfica e pesquisa documental, realizamos um resgate do percurso histórico da gestão pública no Brasil, destacando os modelos de gestão - patrimonial, burocrático e gerencial – demonstrando que seu desenvolvimento foi determinado pelos interesses do capitalismo brasileiro. Destacamos que o entrelaçamento entre os modelos configura a gestão pública na atualidade. Apresentamos o histórico da incorporação da perspectiva da intersectorialidade, enquanto estratégia de gestão de políticas sociais no Brasil, destacando os conceitos e as implicações destes para a sua consolidação.

Palavras Chaves: Gestão Pública; Intersectorialidade; Políticas Sociais.

Abstract: The objective of this paper is to analyze the guidelines of the Brazilian company and its determinants in the management of social policies. From a bibliographical review and a documentary research, taking stock of the history of the administration in Brazil, highlighting the models of patrimonial, bureaucratic and managerial management, were determined by the interests of Brazilian capitalism. We emphasize that the interweaving between the models configures a publication in the present time. It presents an intersectoral perspective while expanding the concepts and implications for its consolidation.

Keywords: Public administration; Intersectoriality; Social politics.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar as configurações da gestão pública brasileira, bem como os determinantes da incorporação da perspectiva intersectorial enquanto estratégia de gestão de políticas sociais, numa perspectiva histórico-crítica. Partimos de uma revisão bibliográfica e pesquisa documental para apreendermos a relação direta e indireta com tais

¹ Assistente Social, mestranda da Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Uel. E-mail: anacgfuentes@hotmail.com

² Assistente Social, doutora em Serviço Social pela Puc-SP; docente do departamento de Serviço Social da Uel. E-mail: elianecampos@uel.br.



fenômenos, revelando o desenvolvimento da gestão pública e da intersectorialidade no Brasil e demonstrando o quanto essa relação direciona a organização de diferentes serviços públicos, considerando os limites e potencialidades.

Inicialmente, destacamos, portanto, que a ordem administrativa como superestrutura de uma sociedade está diretamente relacionada às relações de produção presentes nela. Uma ordem administrativa presente na sociedade capitalista, portanto, é determinada fundamentalmente pela estrutura de classes dessa sociedade, a medida em que os interesses antagônicos entre as classes exigirá a intervenção do Estado.

Posteriormente, trataremos sobre a intersectorialidade enquanto uma estratégia de gestão que foi ganhando corpo e espaço no Brasil, sobretudo, a partir dos preceitos constitucionais de 1988, procurando desvelar também seu imbricamento aos interesses do capital a partir dos conceitos sob os quais ela vem sendo adotada e a implicação destes para sua consolidação.

Pretendemos, contudo, a partir deste artigo, apenas resgatar este debate tão caro aos gestores de políticas sociais sem a pretensão de esgotá-lo, abrindo assim perspectivas para sua continuidade.

1. Gestão Pública no Brasil: Perspectivas Históricas

Partimos da compreensão que a gestão pública no Brasil será planejada e desenvolvida na perspectiva do cumprimento da função precípua do Estado que é o de garantir a manutenção e o desenvolvimento do capitalismo, sendo permeada pelo tensionamento e pela correlação de forças entre as classes sociais.

Ao falarmos de gestão pública, portanto, estamos falando de uma racionalidade instrumental que se coloca a serviço da função administrativa do Estado, mas que não se desloca do seu carácter teleológico. Ou seja, não se trata de uma instrumentalidade neutra, mas sim vinculada à um projeto sócio-político (SOUZA FILHO, 2013).

Segundo Souza Filho (2013, p. 14-15), “administrar é agir racionalmente para definir fins e utilizar recursos”; assim, os fins devem ser analisados do ponto de vista racional, em seu conteúdo político, enquanto os recursos devem passar pelo crivo da racionalidade instrumental.

A literatura da área³ identifica três modelos administrativos no Estado brasileiro: o patrimonialista, que percorreu toda a época colonial, todo o império, chegando ao início do

³ Ver análise de Celso Furtado (1991); Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998, 2001) e Marco Aurélio Nogueira (1998).



século XX; o burocrático que se acentuou a partir de 1930; e o gerencial iniciado nos anos de 1990 e início do século XXI; sendo, respectivamente, abordados sinteticamente a seguir.

1.1 Configurações dos Modelo Patrimonialista, Burocrático e Gerencial de Gestão

Patrimonialismo é um conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), no fim do século XIX, e aplicável tanto à disciplina de história quanto à sociologia. Esse conceito tem o objetivo de compreender um modo específico de dominação, ou de poder, que atinge as esferas econômica e sociopolítica.

Como o próprio termo indica, patrimonialismo deriva das palavras patrimônio e patrimonial e pode ser definido como uma concepção de poder em que as esferas pública e privada se confundem e, muitas vezes, tornam-se quase indistintas (FERNANDES, 2018). Assim sendo, um líder político é qualificado como patrimonialista quando, ao assumir um cargo na esfera pública, acaba criando mecanismos no interior da estrutura estatal para satisfazer as suas necessidades pessoais, ou seja, privadas.

Podemos destacar como sendo as principais características do modelo de gestão patrimonialista: ausência de divisão entre propriedade pública e propriedade privada, em outros termos, a *res publica* (coisa do povo) se confundia com a *res principis* (coisa do príncipe); corrupção, nepotismo, troca de favores, ou seja, a sociedade era baseada em relações pessoais e não contratuais; descaso pelas demandas sociais; desorganização administrativa do Estado e inexistência de carreiras administrativas (PALUDO, 2013).

Bresser-Pereira (1998), aponta que a estrutura administrativa foi essencialmente patrimonial no Brasil durante todo o período colonial (1500 – 1822), passando pelo Império (1822-1889) até o fim da República Velha (1930).

Os portugueses quando aqui chegaram (1500) para colonizar o Brasil trouxeram o mesmo jeito de administrar da metrópole, o estilo patrimonialista de administração do Estado. Em outras palavras, não havia distinção entre o que pertencia ao Estado e o que pertencia ao detentor do poder, no caso de Portugal, ao rei Dom Manuel I (PALUDO, 2013).

Assim, segundo Souza Filho (2013), o patrimonialismo no Brasil se estruturará a partir do poder da coroa e também a partir das organizações de poder local e se manterá devido à articulação entre a burguesia comercial e os proprietários rurais, sob a orquestração do Estado Patrimonial colonial, visando a dominação política no país.

A República Velha ou Primeira República (1889-1930) e o surgimento da economia exportadora capitalista são produtos do esgotamento da economia colonial escravista. Nesse contexto, a figura do fazendeiro, homem de negócios, representante da oligarquia agrária paulista cafeeira que havia emergido no Império, ganha projeção no cenário nacional.



Segundo Souza Filho (2013), nesse período, temos um quadro de incorporação do liberalismo, o reforço do patrimonialismo na administração pública e a manutenção da burocracia limitada a atender os interesses das oligarquias. O Estado, portanto, é capturado para atender os interesses dos comerciantes e, predominantemente, dos fazendeiros de café.

A ordem patrimonialista vinha favorecendo a lógica do mando e do uso privado do bem público. Contudo, a partir de 1930, há um aprofundamento dos elementos característicos da lógica burocrática em decorrência de um novo patamar de desenvolvimento do modo de produção capitalista a partir do desenvolvimento industrial no Brasil, que passaremos a analisar a seguir.

O modelo burocrático weberiano teve disseminação abrangente nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo (SECCHI, 2009). Foi elaborado pelo sociólogo alemão Max Webber no livro *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, publicado em 1905.

Segundo Souza Filho (2013),

[...] a burocracia é a forma legítima de obter obediência de uma grupo de pessoas e exercer o poder de classe para atingir objetivos voltados para expansão capitalista, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados, que se expressam, também, pela necessidade de atender determinadas demandas da classe dominada [...] (SOUZA FILHO, 2013, p. 60).

O modelo burocrático elaborado por Max Weber e disseminado no mundo ocidental, é caracterizado por três aspectos fundamentais: impessoalidade, formalidade e profissionalismo.

No Brasil, o modelo burocrático veio em contraponto ao Estado patrimonialista governado pelas oligarquias desde o século XIX até a Revolução de 1930⁴. Neste modelo, são adotadas medidas cujo objetivo é a defesa da coisa pública em contraposição ao período patrimonialista antecedente, cuja característica principal vinha sendo a confusão entre patrimônio público, Estado, e o patrimônio particular do detentor do poder.

A partir de 1950, conforme Souza Filho (2013) a ordem administrativa se adequa para a consolidação do Estado desenvolvimentista e se expressa por meio da expansão da racionalidade burocrática.

⁴ A Revolução de 1930 foi o movimento armado liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul que culminou com o golpe de Estado de 1930, que depôs o presidente da república Washington Luís em 24 de outubro de 1930, impedindo a posse do presidente eleito Júlio Prestes, colocando fim a República Velha e levando Getúlio Vargas ao poder. Para aprofundamento sobre o assunto ler Boris Fausto (1997).



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

Com o golpe militar, implanta-se um regime autoritário modernizador, burocrático-capitalista e dá-se início à Reforma Administrativa de 1967, que foi materializada no Decreto-Lei nº 200/67 (BRESSER-PEREIRA, 1998). Tal decreto constitui uma primeira tentativa de superação da rigidez burocrática, inaugurando as práticas gerencialistas, em especial a descentralização política para Administração Indireta (criação de Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista).

Paludo (2013) e Rezende (2004) apontam características e alterações importantes geradas pelo Decreto-Lei 200/67, tais como: instituição dos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Contudo, com a crise do regime militar e crise econômica mundial na década de 1970, a reforma pretendida pelo referido decreto, não chegou a ser consolidada, ou seja, não foi implementada completamente.

Sobre a relação do texto constitucional de 1988 e a burocracia, Souza Filho (2013) afirma:

[...] os preceitos aprovados na Carta de 1988 em relação à administração pública buscavam garantir uma espinha dorsal burocrática para o Estado brasileiro fundada na impessoalidade, no mérito e na proteção ao cargo, expandindo instrumentos de controle democrático para estruturar uma ordem administrativa permeável à sociedade em relação à participação da definição de suas intenções e ações (SOUZA-FILHO, 2013, p. 159).

Destaca-se, por fim, que o modelo burocrático teve curta duração, não logrando êxito em seu objetivo central de extirpar o patrimonialismo ou de atender aos novos anseios sociais, passando a ser substituído por uma nova forma de se pensar a administração pública - o modelo gerencial:

[...] enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da Sociedade Mercantil e Senhorial, o Estado Burocrático, na Sociedade Capitalista, industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 12).

Assim, as ideias de descentralização, desconcentração e flexibilização da organização e dos procedimentos administrativos ganham espaço em todos os países do mundo, incluindo os países em desenvolvimento. A partir dos anos 1980, a Reforma Gerencial ganhará força nos países centrais, e no Brasil, sua consolidação se dará em 1998. Passaremos, a seguir, a analisar as principais características e impactos do modelo gerencial no país.



Longe de ser um processo isento de contradições e de interesses, a Reforma do Estado brasileiro, foi identificada por vários intelectuais, como uma luta deflagrada pela elite econômica dos países centrais, na busca de ampliar suas ações no mercado mundial, desregulamentando a legislação trabalhista, destruindo a estrutura sindical e pressionando os países periféricos à abrirem seus mercados (COSTA, 2000).

É na junção dos fatores externos e das opções internas que podemos encontrar a racionalidade do processo de reforma do Estado no Brasil. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, colocou a reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e melhoria do quadro social do país.

A crise do Estado foi dada como fato consumado pelo governo FHC. O Estado entrou em crise no Brasil, conforme o discurso oficial do governo FHC, devido à exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista. A reconstrução do Estado foi colocada como ponto passivo para que o país pudesse retomar o caminho do crescimento econômico. Tirar os excessos de Estado, essa foi a força motriz da reforma, que teve seu início no Governo Collor de Mello (COSTA, 2000, p. 62).

Assim, embora a reforma do Estado, no Brasil, tenha sido desencadeada pelo processo de redemocratização política e da crise econômica da década de 1980, e tenha sido construída através da elaboração da nova Constituição Federal, num contexto de avanço das forças democráticas no país e da construção das bases legais para um Estado com responsabilidades sociais, ela já nasceu num contexto de contra-reformas liberais que, em sintonia com o que estava ocorrendo desde 1980 na Inglaterra e nos Estados Unidos, pregava exatamente o contrário: um Estado menor na área social e a ampliação do espaço do mercado e da iniciativa privada na sociedade.

O movimento de maior consistência com vistas à consolidação da reforma gerencial teve seu início efetivamente em 1995, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, delineado, naquele momento, pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, sob a coordenação do então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A ação de Bresser-Pereira foi desencadeada após o diagnóstico que ressaltava os aspectos negativos que a nova Constituição de 1988 trazia à administração pública e tinha apoio nos resultados positivos que a Nova Gestão Pública, já em andamento em boa parte da Europa e Estados Unidos, havia trazido ao setor público.

Consideramos que a empreitada gerencialista brasileira tenha se configurado, na prática, conforme destaca Costa (2006), num ataque frontal à Constituição de 1988, vista como um modelo burocrático rígido que vinha favorecendo o corporativismo.

Bresser-Pereira (1996), destaca as principais características daquele que ele denomina de “Novo Modelo de Gestão Pública”:



[...] (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.6).

Em sua análise, o gerencialismo pode ser compreendido como um modelo normativo pós-burocrático de estruturação para administração pública que compartilha, de modo geral, valores como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, competitividade e *accountability*⁵. São práticas administrativas típicas do setor privado que foram aplicadas no setor público (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O alicerce desse terceiro modelo de Administração Pública é o princípio da eficiência. Desloca-se o foco do princípio da legalidade, do controle de procedimentos, para enfatizar o controle de resultado a ser obtido pela administração, com o cumprimento de metas e emprego eficaz do dinheiro público, havendo preocupação com a redução de custos e com o aumentando a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Em síntese, a Administração Pública gerencial busca o atingimento de metas com a eficiência necessária.

Nesse contexto, embora muitos autores enfatizem os elementos positivos desse novo modelo de gestão pública, ressaltando, sobretudo, a suposta ampliação da transparência das ações governamentais e um maior controle social, contribuindo assim para uma sensível redução das mazelas do modelo patrimonial, precisamos ressaltar que o modelo gerencial não conseguiu efetivamente realizar transformações essencialmente necessárias capazes de provocar alterações significativas na qualidade das políticas públicas.

Concordamos com Souza Filho (2013) que defende uma análise sobre a ordem administrativa brasileira que ultrapasse o caráter endógeno e evolucionista que compreende as mudanças na gestão pública brasileira como um processo natural de racionalização e que considera o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo enquanto diferentes modelos de gestão estanques e associados à períodos distintos e rigidamente delimitados na história da administração pública brasileira. Souza Filho (2013) acredita que as

23 O termo *accountability* não encontra literal na língua portuguesa, mas tem sido utilizado como sinônimo de "responsabilização". Esta tradução, para os estudiosos do tema, engloba vários níveis que se complementam: para Anna Maria Campos, o termo deve corresponder a responsabilidade objetiva; para Adam Przerworski, exige previsão e aplicação de penalidades; para Andreas Schedler, prescinde de prestação de contas e de punição; para Guillermo O'Donnell, deve ocorrer de forma vertical e horizontal. Em suma, *accountability* compreende responsabilização, prestação de contas, fiscalização e punição (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368).



mudanças ocorridas na administração pública brasileira são determinadas pelo movimento do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, se colocando funcionalmente necessárias à sua manutenção e consolidação e não por um processo de racionalização da administração.

Assim, entendemos que a eficiência tão propalada pelo modo gerencial de administração pública deve ser compreendida na perspectiva da identificação do “para quem” ela se coloca a serviço. Ou seja, a eficiência pode ser empreendida para atender interesses diversos e, numa sociedade dividida em classes sociais, com interesses antagônicos, comumente essa eficiência será colocada a serviço da ampliação da consolidação dos interesses das classes hegemônicas que detêm o poder.

Contudo, numa perspectiva dialética e de totalidade, acreditamos que a participação mais efetiva (quanti e qualitativamente) de representantes das classes populares nos espaços legítimos arduamente conquistados ao longo dessa trajetória de reordenamento da gestão pública brasileira e o constante tensionamento para a ampliação dos dispositivos democráticos e para a efetivação destes nos contextos cotidianos, podem significar a construção processual de um cenário mais favorável aos interesses concretos das classes populares.

Vale destacar, que embora exista uma divisão temporal do surgimento e desenvolvimento dos modelos de gestão pública, na atualidade identifica-se uma junção de tais modelos com a “prevalência” do modelo gerencial, que servira de base para a implementação de um arranjo intersetorial na gestão de políticas sociais.

2. Intersectorialidade na Gestão de Políticas Sociais no Brasil

A incorporação do conceito de intersectorialidade enquanto uma “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (JUNQUEIRA, INOJOSA e KOMATSU, 1997, p. 24), no âmbito das políticas públicas no Brasil, se dá, conforme esclarece Souza (2015), após duas décadas de regime autoritário civil-militar, sobretudo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que altera, significativamente, o caráter das políticas públicas que passam a adotar uma perspectiva universalista de proteção social por meio do Sistema de Seguridade Social.

Contudo, o cenário socioeconômico que se apresenta desde então, é bastante adverso à implementação de um trabalho com perspectivas inovadoras e com foco na integralidade das necessidades humanas. Segundo Nogueira (1998, p. 187), tal cenário é marcado por “pobreza e exclusão; enfraquecimento do Estado e da política; ampliação da perspectiva do auto regulação do mercado; exigência de planejamento e ao mesmo tempo impossibilidade de colocá-lo em prática; desencantamento progressivo da existência



humana a partir da banalização cultural que torna as culturas sempre mais homogêneas e empobrecidas”.

O que se observa, por outro lado, é um cenário fecundo para a implementação de uma gestão técnico-burocrática de caráter formal nas políticas públicas, atendendo à organização administrativa e jurídica setorial do Estado brasileiro, que se expressa por meio de ritos processuais na elaboração de projetos, destinação de recursos, formas de contratação de serviços, e na execução e prestação de contas da atividade pública (TUMELERO E NOGUEIRA, 2013).

Nesse contexto, segundo Yazbek (2014), ao longo do desenvolvimento histórico das políticas sociais públicas no Brasil, observa-se que as mesmas se apresentam de forma setorializada e desarticulada, respondendo a uma forma de gestão com características centralizadoras e hierarquizadas.

Contudo, a gestão numa perspectiva intersetorial tem se apresentado como uma das alternativas, ao lado de estratégias de constituição de redes de políticas públicas, consórcios governamentais, práticas integradas, concertação de instâncias de gestão, visando efetividade da ação pública. Porém, as práticas intersetoriais no Brasil ainda figuram como processos inovadores, experimentais, viabilizados na maioria das vezes pelo interesse dos agentes que executam as políticas públicas e não por decisão política de governo.

Práticas relacionadas com a intersetorialidade e a transversalidade⁶ nas políticas públicas passam a ser consideradas na organização pública, no intuito de criar soluções para problemas cuja intervenção unilateral de setores isolados não é capaz de conseguir (JUNQUEIRA, 1999).

Essas novas abordagens incorporadas pelas políticas públicas começam a se multiplicar nos documentos oficiais do governo nos três níveis federativos. Segundo Souza (2015), a partir de então:

Os conceitos de intersetorialidade e transversalidade passaram a ser aplicados especialmente em iniciativas de enfrentamento à pobreza, dado o reconhecimento de que ela é um fenômeno social multidimensional, assim como de integração de minorias políticas⁷, especialmente em políticas de equidade de gênero e raça e de inserção das juventudes na estrutura social (SOUZA, 2015, p. 03).

⁶ A procedência do termo transversalidade é conferida aos estudos sobre educação e abordagem interdisciplinar dos diversos fenômenos, em contraposição a uma visão fragmentada da realidade. Essa concepção, transposta para a discussão de políticas públicas “[...] pressupõe atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia. Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução” (IPEA, 2009, p. 780).

⁷ “Pode-se entender hoje minorias como grupos que, devido a características peculiares de sua inserção na sociedade nacional –em geral marcada pela discriminação e pela negação da condição de sujeitos de direitos –, enfrentam dificuldades em ter suas demandas legitimamente incorporadas à agenda pública, tendo acesso a oportunidades reduzidas de inclusão e estando mais propícios a ter seus direitos violados” (IPEA, 2009, p. 781).



O agravamento da pobreza e das desigualdades sociais assim como a debilidade do nosso sistema de proteção social são fatores que também potencializam a centralidade do debate sobre intersectorialidade na agenda contemporânea da política social.

Contudo, uma visão restrita sobre intersectorialidade figura como uma das mais disseminadas até o momento. Estamos falando sobre aquela que tem origem na área da Administração Pública⁸, cuja produção teórica sobre intersectorialidade é bastante fecunda.

Segundo Monnerat e Souza (2014), nesse campo teórico a intersectorialidade consiste numa nova forma de gerenciar as cidades cuja preocupação está centrada na questão da otimização de recursos humanos e financeiros. Nessa perspectiva, a intersectorialidade contribuiria para combater a ineficácia das políticas sociais, buscando uma melhor alocação do gasto social.

A eficácia das políticas sociais estaria relacionada, sobretudo, à economia de recursos, sejam eles financeiros, humanos e materiais. Assim, a busca por essa eficácia gerencial com enfoque na economia de gastos poderia suplantar objetivos de cunho mais estruturantes, como a superação de uma dada realidade. Além disso, ela poderia ainda estabelecer ritos procedimentais focados no monitoramento e controle, que não atendam às exigências de uma realidade dinâmica e contraditória.

Contudo, encontramos também, mesmo que essa não seja a visão hegemônica sobre o assunto no âmbito das políticas sociais, a noção de intersectorialidade enquanto:

estratégia de gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (MONNERAT E SOUZA, 2014, p. 42).

Aqui denota-se uma concepção de intersectorialidade mais abrangente cujo foco está no enfrentamento dos problemas sociais de forma integral, exigindo um novo princípio ou paradigma, uma nova lógica de gestão ou ainda estratégia política de articulação entre “setores” diversos e especializados.

Os denominados “setores”, que devem se interligar, não são propriamente “setores”, mas políticas particulares, ou especiais, com seus movimentos concretos e contradições específicas, porém dotadas de problemática e lógica comum – e de interpenetrações irrecusáveis. Como cada política é um conjunto de decisões e ações, resultante de relações conflituosas entre interesses contrários, que extrapolam seus pseudo perímetros setoriais, fica claro que a intersectorialidade é a representação objetivada da unidade dessas decisões e ações. [...] a divisão da política social em “setores” é procedimento técnico ou burocrático; [...] pois o

⁸ Ver Kaiser (2011) e Cunill-Grau (2014).



conhecimento, assim como os bens públicos e os direitos, não são divisíveis (PEREIRA, 2014, p. 37).

A intersectorialidade é entendida ainda no âmbito da gestão de políticas sociais, como ‘*instrumento de otimização de saberes; competências e relações sinérgicas*, em prol de um objetivo comum; e *prática social* compartilhada, que requer pesquisa, planejamento e avaliação para a realização de ações conjuntas” (PEREIRA, 2014, p. 23).

Nesta perspectiva fica claro que a intersectorialidade cumpre uma função de interlocução de saberes e de práticas. Não basta o compartilhamento prático, mesmo que esse esteja alicerçado por um processo de pesquisa, planejamento e avaliação. É necessário antes, que se construa relações sinérgicas, pautadas em objetivos comuns, e isso somente será possível a partir do exercício dialético, permeado por reciprocidades e contradições, capaz de levar os saberes isolados à um patamar de superação.

Uma visão inovadora, a nosso ver, sobre intersectorialidade no âmbito das políticas sociais, procura analisar essa relação concertada entre setores enquanto resposta mais adequada às condições estruturais decorrentes do próprio modo de produção capitalista, dentre elas a pobreza.

De acordo com Bronzo apud Monnerat e Souza (2014, p. 46),

A intersectorialidade na gestão é a contraface da multidimensionalidade da pobreza; a intersectorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional. Este é o primeiro registro sob o qual se deve examinar o tema da intersectorialidade.

É importante ter clareza de que a pobreza demanda predominantemente soluções de ordem macroestrutural e econômica, contudo, isso não significa desconsiderar a relevância das políticas sociais no processo de criação de oportunidade de acesso à proteção social.

Assim, a partir desta visão, uma primeira constatação possível é a de que a intersectorialidade seja a estratégia de gestão de políticas sociais mais adequada ao enfrentamento das demandas relacionadas à pobreza.

Conforme Yazbek (2014, p. 98) “a intersectorialidade é a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à Proteção Social, à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas”.

Nessa perspectiva a intersectorialidade se aplica a uma dada finalidade que é a de proteger socialmente os membros de uma sociedade, sobretudo, aqueles que estão expostos às vulnerabilidades e riscos decorrentes da exclusão e desigualdade social.

Contudo, é necessário que a relação intersectorial possa produzir uma concepção hegemônica sobre a multidimensionalidade da pobreza. Ou seja, a compreensão sobre a



pobreza a partir de suas múltiplas dimensões poderá se constituir em um “novo saber”, produzido no bojo das relações de reciprocidade e de antagonismos e, portanto, dialéticas, vivenciadas no processo de concertação intersetorial⁹.

Vale destacar, porém, que a produção desse “novo saber” e de outros, exigirá que a relação intersetorial contemple para além de técnicas e mecanismos administrativos capazes de organizar instrumentos, fluxos, rotinas e práticas, mas, sobretudo, que ela contemple momentos reflexivos, de apreciação e discussão sobre os saberes instituídos em cada área e a negociação de interesses, a construção de objetivos comuns, a escolha de paradigmas que possam alicerçar a prática intersetorial, enfim, que ela contemple o desenvolvimento da habilidade política e da produção de sínteses.

Há que se reconhecer que a intersetorialidade também pode produzir a otimização do tempo, de recursos humanos, financeiros e materiais, contudo, seu objetivo não se reduz a isso, sendo este um dos resultados que podem ser alcançados por meio da relação concertada entre os setores.

Destacamos, porém, que a intersetorialidade não se aplica somente ao enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades decorrentes dela, pois, mesmo nos casos em que uma situação de vulnerabilidade e risco social não esteja vinculada, necessariamente, à uma situação de pobreza, a intersetorialidade se apresenta como a estratégia mais adequada de enfrentamento, pois, parte do princípio que as necessidades sociais são multifacetadas exigindo, portanto, proteção integral que se produz por meio da articulação dos saberes e práticas.

Contudo, chama a atenção a persistência da fragmentação na organização das políticas públicas e sociais, e, embora também se possa observar certa proliferação de programas sociais com desenho intersetorial, sobretudo no âmbito federal, também é nítida a fragilidade dos mesmos. Segundo Monnerat e Souza (2014), a efetivação da intersetorialidade exige intenção política e ampliação de investimentos.

Carneiro (apud Tumelero e Nogueira, 2013) fornece uma síntese sobre possíveis caminhos para a construção de um arranjo de natureza intersetorial: decisão política vista enquanto construção e legitimação de consensos e pactuações voltadas ao enfrentamento

⁹Utilizaremos a expressão concertação intersetorial para se referir aos processos que dão origem à estratégias e ações integradas intersetorialmente. Concordamos com Monnerat, Almeida e Souza (2014, p. 14) que afirmam que a integração intersetorial requer a “construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado que lidam com as questões sociais”. Assim, compreendemos que a expressão concertação intersetorial utilizada por Pereira (2014) é a que melhor se aplica aos objetivos desta pesquisa a medida em que ela parte de uma compreensão sobre intersetorialidade numa perspectiva histórica e dinâmica. Tal expressão indica, ao nosso ver, que a intersetorialidade é, acima de tudo, um processo em contínuo aperfeiçoamento, em permanente “concertação”. Nesse sentido, as ações ou estratégias intersetoriais são produto, antes de tudo, desse esforço de concertação por parte das políticas públicas rumo à uma proteção social integral.



da setorialização; alterações institucionais vistas enquanto mudanças nas estruturas, mecanismos, processos e instrumentos existentes voltados a dar materialidade a decisão política; alterações nos processos de trabalho vistas enquanto adoção de posturas mais cooperativas, de compartilhamento de informações, de reestabelecimento de fluxos e de reestruturação de serviços.

Nesse sentido, concordamos com a abordagem realizada por Dowbor (apud Tumelero e Nogueira, 2013, pg. 23), que afirma que os paradigmas da gestão social ainda estão por ser definidos, sendo possível construir perspectivas que venham superar os paradigmas da administração pública centrados na tradição weberiana de burocracia e avançar na “problematização e produção de referenciais analíticos da ação institucional do Estado sob a tradição marxista, no campo da teoria social crítica”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da análise do desenvolvimento da administração pública no Brasil, numa perspectiva histórico-crítica, a partir de uma concepção dialética de compreensão da realidade, compreendemos que o patrimonialismo vem perpassando a administração pública desde o período colonial até os dias de hoje, nos quais, hegemonicamente, a perspectiva gerencial se coloca como estratégia de gestão, significando que os avanços no processo histórico da gestão pública brasileira se limitou à incorporação gradativa e progressiva de uma racionalidade instrumental inovadora, não representando porém, alterações significativas na relação de poder, dominação e controle exercida pelas classes dominantes sobre a classe trabalhadora.

Nesse sentido, ficou evidente que as mudanças ocorridas na administração pública brasileira foram e vem sendo determinadas pelo movimento do desenvolvimento do capitalismo brasileiro e não por um processo de racionalização da administração. Assim, podemos constatar que o Estado, com seu aparato administrativo e de gestão, tem exercido um papel fundamental na garantia da manutenção da ordem social e para o desenvolvimento do capitalismo, sendo cooptado pelos interesses das classes dominantes, ficando evidente que o caráter universal de sua intervenção compõe sua aparência e não sua essência.

Neste cenário, a intersetorialidade aparece como uma possibilidade que propõe a quebra de paradigmas na gestão pública. Consideramos inovadoras as concepções de horizontalidade, democracia, compartilhamento de decisões e responsabilidades que ela traz consigo, sobretudo, num contexto no qual a segmentação e o isolamento são imperantes na forma de gerir a política pública. Contudo, embora os aspectos inovadores



citados componham a essência da intersetorialidade, podem ser operados, apenas aparentemente, a medida em que a perspectiva burocrática-gerencial se sobreponha a ela, fazendo com que a intersetorialidade se configure como mais uma estratégia desarticulada e desvinculada do objetivo do aprimoramento da proteção social.

Entendemos, portanto, que a perspectiva estratégica da intersetorialidade, depende menos do desenvolvimento de técnicas e tecnologias e mais de visão estratégica e orientações teóricas totalizantes, históricas e dialéticas.

É importante, contudo, que tenhamos claro que, por mais que haja um avanço na integração das políticas, indubitavelmente, não irão superar a fragmentação decorrente da sua “setorialização”, pois, essa é a essência dos processos de trabalho que visam corroborar com o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Contudo, a intersetorialidade poderá contribuir para a produção de formas de sociabilidade mais solidárias e coletivas na dinâmica da gestão pública.

Nesse sentido, os chamados setores precisam estar convictos sobre a importância da intersetorialidade e, sobretudo, precisam reconhecer individualmente sua responsabilidade nesse processo. Portanto, compreendemos que a pauta intersetorial deve ser uma constante nos processos formativos de cada área. Contudo, a discussão sobre essa temática deve ultrapassar os supostos limites de cada política e avançar para a construção de espaços formativos conjuntos, nos quais os conhecimentos sobre a temática, circunscrito à cada área, possam ser socializados e, a partir da interpenetração entre os conhecimentos, construir um “conhecimento novo”.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania** – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Editora 34 Ltda., 1998.

_____. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo, Editora 34 Ltda., 1996.

COSTA, L. C. O governo FHC e a Reforma do Estado Brasileiro. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 11 n° 1 (17), p. 49-79, 2000.

_____. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG, 2006.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago. **Anais...** Santiago, Chile, 2005.

FERNANDES, C. "Patrimonialismo"; *Brasil Escola*. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm>>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: _____ Brasil em Desenvolvimento: Estado,



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

planejamento e políticas públicas, vol 3. p. 779-795. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol.03.pdf. Acesso em: 30/01/2019.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S.. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CONCURSO DE ENSAYOS DE CLAD “EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA: PERSPECTIVAS, POSIBILIDADES Y LIMITACIONES”, 11. 1997, Caracas. 1997.

KAISER, F. M. **Interagency collaborative arrangements and activities**: types, rationales, considerations. Congressional Research Service: Washington, 2011.

MONNERAT, G. L. SOUZA, R. G. de. Intersetorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. SOUZA, R. G. (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 41-54.

NOGUEIRA, M.A. A mudança difícil: o Estado e o gestor público de que se necessita. In: As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PALUDO, A. *Administração Pública* 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 23-39.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S.. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, nº 43 (6), p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 16/10/2018.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, v.42, n.2, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 04/11/2018.

SOUZA, W. F. de. **Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil**, 2015. Disponível em: http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/15_07_17_Trabalho_Alacip_WandersonFS.pdf. Acesso em: 07/11/2018.

SOUZA-FILHO, R. Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão. 2º Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

TUMELERO, S. M.; NOGUEIRA, V. M. R. Intersetorialidade: críticas as estratégias burocrático-gerenciais. In: Colóquio Internacional Marx e o Marxismo, 2013, Niterói/RJ. Anais do Marx e o Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois, 2013.

YAZBEK, M. C. Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 77-103.