



A INTERSETORIALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA: LIMITES E POTENCIALIDADES PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Christian Luiz da Silva

Toda ação de uma política pública visa modificar uma determinada realidade, a partir de projetos e rotinas que efetivem uma transformação na realidade daquela população para qual se objetiva direta ou indiretamente a política. Essas transformações e essas mudanças são cada vez mais complexas à medida que a própria sociedade se torna mais complexa dentro das suas relações. Contudo, os governos, para implementar uma política, ainda estão estruturados em funções sociais disciplinares, que são limitantes, em muitos casos, à abrangência e à capacidade de articulação integrada para uma ação resolutiva. O objetivo deste capítulo é avaliar os limites e as potencialidades para a implementação de políticas públicas intersetoriais. Trata-se de uma pesquisa exploratória, pois intenciona formular melhor a questão neste campo de estudo, com uso de referências bibliográficas da área de administração pública e de políticas públicas para estruturação das linhas de argumentação.

A segunda seção definirá políticas públicas e algumas características próprias da administração pública que restringem ou limitam uma ação efetiva e planejada para modificação de uma realidade. Em seguida, será tratado o tema da intersectorialidade, demonstrando a interpelação dos problemas públicos, que demanda uma política também tão complexa quanto o problema. Por fim, a quarta seção discute alguns limites e potencialidade para transformação de políticas públicas em intersectoriais para, em seguida, apresentar as considerações finais.

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

A visão controversa do papel do Estado na economia inclui diversos autores e abordagens (IGLESIAS, 2006). A Lei de Wagner, por exemplo, trata do crescimento dos gastos públicos em taxas maiores que o crescimento da economia, seja pelo incremento das demandas públicas, das necessidades de mais serviços relativos ao bem-estar social, seja pelo incremento das estruturas de mercado de concorrência imperfeita. Com isso, as ações de interesse coletivo se sobressaem às de interesse individual e incrementam o papel do Estado (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

Já Musgrave, Rostow e Herbert tratam a maior intervenção do Estado vinculado a estágios de desenvolvimento do país. Em estágios iniciais e de

amadurecimento, há maior demanda pelo bem público, por motivos distintos, e na fase do desenvolvimento retoma-se mais o papel do interesse individual para organizar os mercados e, por consequência, a economia. Nesse sentido, nos estágios iniciais haveria uma demanda maior por gastos públicos; no intermediário, que o setor público fosse complementar ao privado; e no estágio de desenvolvimento maior os gastos públicos voltam a crescer pelos motivos tratados pela Lei de Wagner.

Peacock e Wiseman afirmam que os gastos públicos variam conforme a capacidade de obter recursos. Em períodos normais, sem guerras, por exemplo, haveria dificuldade para elevação das taxas tributárias. Contudo, em períodos de crise há maior demanda pelos serviços públicos e a aceitabilidade de maior intervenção do Estado. Entretanto, após a crise, esses níveis de intervenção não retomam ao período anterior à crise e incrementam continuamente o papel do Estado na economia.

Outros estudos, como de Bonelli (2009), por exemplo, tratam especificamente da questão para o caso brasileiro e projetam como a falta de capacidade de governança do Estado e o contínuo ajuste no ambiente institucional interferem no desempenho do crescimento econômico. Nesse aspecto, a capacidade de governança governamental compromete, inclusive, os resultados macroeconômicos.

Essas intervenções ocorrem por meio dos governos, que se responsabilizam pela gestão da coisa pública. Como afirmam Silva e Bassi (2012, p.17), “O governo, dado uso das atribuições que lhes são conferidas, deve representar e atender os anseios do Estado, pensando estrategicamente e agindo de modo planejado para o bem público. Esta intervenção ocorre por meio de políticas públicas”. Contudo, a compreensão do conceito de políticas públicas e a capacidade de implementação para a transformação que se propõe das realidades, não se trata de tema trivial.

O primeiro ponto, conceito de políticas públicas, é reforçado por Souza (2006), quando aponta que não há um consenso sobre políticas públicas e resgata uma série de definições em seu estudo para buscar contribuir com o tema. Silva e Bassi (2012) também se dedicam a lidar com essas controvérsias e refletem sobre os motivos que originam a política pública.

Neste trabalho não se objetivará resgatar tais conceitos, mas tratar aqui política pública pelo conceito estabelecido por Dye (2012), em que explicita que a política pública refere-se às escolhas dos governos. A escolha de um governo fazer ou não fazer é uma política pública que terá impactos diretos ou indiretos sobre a sociedade. Esses impactos são frutos dos objetivos fins da ação ou da externalidade envolvida na decisão. Corrobora ainda com o propósito conceitual desta abordagem sobre políticas públicas a proposta de Heidemann (2009), ao compreender que a política pública se constitui de dois elementos-chave: a ação e a intenção. Dessa forma, a

política pública consiste em escolhas realizadas pelos governantes e que se estruturam pela intenção e pela materialização desta em ações; entretanto, essas ações e intenções não são sempre diretas, mas podem ser indiretas e caracterizadas pela escolha de não fazer.

Pode-se exemplificar com uma política energética. Ao escolher o desenvolvimento da matriz energética pela fonte hidráulica, essencialmente, está se fazendo uma escolha e a intenção de organizar o sistema energético e as cadeias de produção e consumo a partir da infraestrutura e base de crescimento originária na fonte hidráulica. Com isso, está se abrindo mão de outras alternativas, como a eólica ou as termoelétricas porque não haverá intenções e, nem mesmo, ações para desenvolvê-las, o que terá impacto nesta cadeia energética e nas alternativas de consumo que dela possam depender. Ao fazer esta escolha, pode-se estar privilegiando uma alternativa diante da outra, por exemplo, pelos impactos ambientais (motivo ambiental) gerados ou pelos custos energéticos por investimento (motivo econômico) ou pelas forças político-institucionais, enfim, motivos que priorizam uma escolha diante de outra no processo de decisão e que cria políticas não somente para aquela que será beneficiada, mas para as outras também (pelo desestímulo).

O segundo ponto, a capacidade de implementação da política pública, tem diversas abordagens (TREVISAN *et al.*, 2008; SILVA e MELO, 2000; SILVA e BASSI, 2013; RUA, 1997; REZENDE e CASTOR, 2006; FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1086; FARIA e FILGUEIRAS, 2007). Neste estudo serão enfocadas as premissas tratadas no estudo de Oliveira (2006) e, especialmente, Oliveira (2002). Oliveira (2006, p. 275) argumenta que a dissociação entre aqueles que elaboram e os que implementam a política pública consiste em um problema importante para compreensão da efetividade das políticas públicas. Assim, a capacidade de continuidade técnica no processo de planejamento e, posteriormente, de gestão traz visões diferentes que dificultam a capacidade de alcance dos objetivos. Comparativamente à questão de uma empresa, seria um grupo de profissionais estabelecer uma estratégia de *marketing* para aumentar a rentabilidade e depois a implementação depender de outro grupo, que não necessariamente levaria em consideração as propostas estabelecidas pelo grupo formulador da proposta. Isso traria resultados que não necessariamente seriam adequados ao esperado.

Neste ponto, cabe destacar que essa questão não abrange somente a fase de formulação e implementação, mas todas as fases, como tratam Silva e Bassi (2012) e Frey (2000). Tal problema poderia ser minimizado se houvesse um processo de governança mais atemporal e uma capacidade técnica de gestão e incorporação dos temas políticos na tomada de decisão e na implementação posterior das decisões. Para isso, demandaria um grupo técnico de gestores públicos que não estivessem vinculados à função de

políticas de governos, mas à visão de políticas de Estado.

Nesse aspecto, Oliveira (2002) justifica as falhas de políticas públicas em desenvolvimento por motivos político institucional, financeiros e técnicos (OLIVEIRA, 2002). A questão política e institucional refere-se às dificuldades de articulação e funcionamento do sistema político e da interação entre Estado e sociedade civil. O segundo ponto é a falta de recursos, que inibe qualquer possibilidade de implementar as políticas públicas da forma planejada, o que dificulta sobremaneira para alcançar resultados efetivos, como reforçado por Menicucci (2007). Cabe destacar que recursos é um conceito amplo e que se materializa a questão financeira como um destes recursos, mas também a falta de pessoal, infraestrutura, sistemas informatizados, dentre outros. O terceiro ponto é a falta de capacidade técnica. Esta se refere a recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar e implementar as políticas públicas, como ressalta Silva, Lopes e Michon Junior (2009). Com pesos diferentes, os tópicos sintetizados por essa capacidade técnica são responsáveis de alguma forma para a ineficiência da implementação das políticas públicas. Às vezes é a falta de recursos humanos o mais preeminente, outras são equipamentos.

Essas diferentes capacidades técnicas e a articulação do Estado com a sociedade compreendem-se, neste trabalho, como a capacidade de governança pública, como se discute de forma mais ampla em Vasconcelos e Silva (2013), Araujo (2002) ou Secchi (2009).

Assim, cabe como alinhamento teórico a compreensão do que se entende por políticas públicas, que a sua demanda é crescente, independente das motivações tratadas teoricamente, e cuja efetividade depende da capacidade de governança pública.

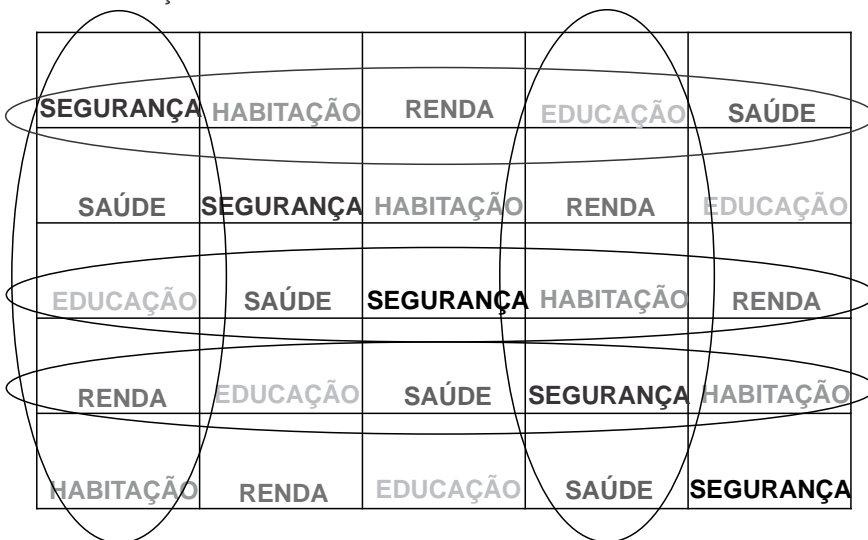
PROBLEMAS PÚBLICOS: UMA QUESTÃO INTERSETORIAL?

A seção anterior discutiu o conceito de política pública e seu vínculo com a capacidade de governança do Estado. Esse vínculo desboba-se para atender às demandas da sociedade, que são muito mais complexas do que a própria capacidade de compreensão deste Estado. Stiglitz (2000) sintetiza esta diferença em três falhas do governo: informação limitada; limitado controle sobre as respostas dos mercados privados; e limitado controle sobre a burocracia. Ou seja, por mais que haja uma equipe técnica capaz de compreender o problema da sociedade, sintetizar ações formuladas para atender a esta demanda e implementar com a maior fidedignidade ao proposto, sem qualquer limitação de recursos, há elementos que naturalmente tornam a ação pública limitada. Não se consegue ter toda a informação necessária para compreender as demandas reais da sociedade e nem mesmo para fazer as escolhas mais assertivas em um cenário político.

Além disso, as consequências de muitas ações são complicadas e difíceis de prever. O governo tem um limitado controle sobre as consequências de suas ações e pelo processo de governança pública a interação entre Estado e Sociedade corresponsabiliza os diferentes atores dos seus atos e escolhas, mas as formaliza em um natural processo burocrático. Muito dessa burocracia é necessária e nem toda ela é controlada pelo próprio governo.

Assim, pretende-se mostrar que as próprias decisões envolvem temas complexos que não são necessariamente o objetivo da ação de uma política pública, mas que têm reflexos em diferentes contextos. Para isso, estruturou-se um exemplo com os principais temas referentes a políticas públicas: segurança, habitação, geração de renda, educação e saúde. Estes cinco itens usualmente compreendem a maior fatia dos orçamentos públicos, que formalizam e materializam as políticas públicas. A figura 1 demonstra o entrelaçamento de políticas e o imbricado conjunto de causas e efeitos, muitas vezes não esperados, que surgem a partir da ação pública em uma área. Em seguida essas relações serão exemplificadas.

Figura 1: Entrelaçamento das Políticas Públicas: um Desenho das Relações Intersetoriais



A segurança não se refere somente à questão em si do policiamento. Discute, por exemplo, a estrutura urbana e das cidades quanto se trata de segurança pública, em que aponta o quanto esta estrutura pode facilitar ou dificultar a ação de defesa social. Ou seja, a forma como está organizada uma determinada cidade, os pontos vazios, como se denominam, podem dificultar ou potencializar uma ação e tornar aquele ambiente mais inseguro.

ro. Nesse aspecto tangenciam-se várias outras áreas. A política habitacional está diretamente relacionada à maneira como se terá a proteção daquele determinado ambiente, não só do patrimônio público, mas principalmente da sociedade. A própria renda e a sua desigualdade talvez seja um dos fatores mais relevantes e constitutivos do incremento da insegurança e da percepção que se tem dela atualmente. A própria questão da educação, não somente em termos formais, mas principalmente a informal. A educação que vem de dentro das famílias, da moral, da ética, dos padrões de costumes que se têm, isso interfere diretamente nos limites que estabelecemos entre um e outro cidadão, uma e outra pessoa, e que também acaba servindo por quebrar algumas barreiras que são necessárias para o convívio social e que torna o processo de insegurança muito maior. A própria questão da saúde se vincula às dificuldades de manutenção de uma condição de vida mínima, que também leva a problemas de insegurança. Assim, ao tratar de uma política relacionada à segurança, não se discute especificamente sobre policiamento, mas sobre as várias causas e consequências que levam à questão da insegurança.

Da mesma forma, a política habitacional não se refere somente à busca de um ambiente que proporcione qualidade de vida adequada para que a pessoa possa residir, mas que ela tenha uma infraestrutura adequada, que ela possa se locomover por regiões, que ela possa ter a capacidade de ir e vir dentro de um espaço, que ela consiga nesse ir e vir poder gerar a sua renda, possa ter acesso à educação formal, à segurança dentro daquele espaço, e ter acesso aos serviços de saúde, bem como condição mínima de higiene e saneamento, para diminuir os efeitos do ambiente sobre a saúde. Assim, ao tratar de habitação não é simplesmente construir casas, mas é construir, na verdade, espaços que permitam um convívio da sociedade.

A saúde, por exemplo, se inter-relaciona com todas essas áreas. Depende da educação formal e informal. Problemas crônicos que se vivenciam na saúde coletiva devem-se, muitas vezes, à falta de conscientização e de educação, como é o caso da dengue, muitas vezes, ou outras doenças que não se conseguem resolver por uma ação, e não estritamente pela falta de vacinas ou de médicos, mas por uma questão da educação. Ainda, há forte interação com as habitações que não permitem ou que não são adequadas para que se consiga minimizar esses problemas de saúde. Ou por regiões que pela própria disposição das unidades habitacionais criam espaços vazios ou obscuros, como são muitas vezes as favelas, por conta da dificuldade de urbanização e de acesso às casas. Com isso, algumas ações, que poderiam propiciar a melhoria da qualidade de vida ou a melhoria da condição de saúde dessa população, não são acessíveis aos moradores.

A geração de renda não está associada simplesmente à melhoria da educação. Não adianta toda a população ter ensino superior ou de pós-

graduação, se não há emprego para toda essa demanda de pessoal. Há demandas específicas de níveis diferentes. Assim, essa geração de renda, pela própria complexidade da sociedade, é muito mais difícil do que era antigamente, que era simplesmente a geração do emprego a partir de novos investimentos produtivos. Atualmente o emprego formal não é suficiente e devem-se criar alternativas de um processo de geração de renda, o que é muito mais complexo do que simplesmente a atração de investimentos. A própria questão da saúde que dificulta tanto o processo contínuo de geração de renda, pessoas que têm dificuldades de manter os seus empregos por questões justamente da dificuldade do próprio espaço em que elas vivem ou trabalham, e isso dificulta o processo contínuo de geração de renda e elas consigam efetivamente uma inserção social. A própria questão da segurança está relacionada, por exemplo, à distribuição de renda. Enfim, políticas para gerar renda são complexas e interdependentes de fatores que são muito mais abrangentes do que a atração de investimento ou a busca de oportunidades para empreender. Envolve um conjunto de fatores condicionantes (como educação, moradia e segurança) e outros de oportunidade efetivamente, como a própria atração de investimento ou criação de oportunidades.

Por fim, ao tratar de educação, não se está referindo somente à escola, mas sim, a um ambiente adequado para que se consiga de uma forma plural interagir com aquela comunidade. A escola é um ambiente de profissionais que interagem em diferentes comunidades, com situações extremamente diferentes, questões de segurança diferente. Situações em regiões em que a criança tem dificuldade de ter uma condição de saúde mínima para que ela possa frequentar a escola, em que ela sequer tem alimentação mínima; questões básicas para que ela consiga ter um nível de aprendizagem adequado. Ao tratar da educação, envolve-se um conjunto de temas mais complexo do que escola e professores.

Destarte, esses exemplos mostram claramente que os problemas e as ações são interdependentes e não podem ser segmentados por áreas ou funções.

LIMITES E POTENCIALIDADES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS

A necessidade de uma ação intersetorial demanda não só pessoas capacitadas para esta ação, mas com essa visão abrangente do que podem impactar, quais são as causas e consequências e de que maneira essa realidade vem se transformando. Então, por si só os objetivos fins que estabelece ao servir o público são objetivos que demandam não uma ação setorial tão somente, mas uma ação que transcende a visão tradicional de um setor, de uma determinada secretaria, de um órgão, mas que ela não vai se resol-

ver se não houver a compreensão da complexidade desse todo. Pode-se muitas vezes resolver consequências, mas não a causa. Com isso, podem-se minimizar os problemas, mas não se estará mudando a realidade e no futuro se voltará a discutir uma realidade muito mais complexa porque à medida que esse problema não se resolve, ele será potencializando, e a demanda social será muito mais complexa do que ela é hoje.

Dessa forma, pelos argumentos desenvolvidos nas seções anteriores, compreende-se que não se trata de possibilidade das políticas públicas intersetoriais, mas da necessidade de tais políticas. Essa necessidade transcende a visão de uma ação puramente segmentada, ou seja, por setores, por órgãos e pessoas que participem da sua expertise para a concretude do problema maior. Trata-se de uma mudança da própria concepção da sua participação dentro daquele processo como um todo. Os problemas públicos se materializam como intersetoriais, independente de como são observados pela administração pública, e, portanto, devem ter uma ação intersetorial e ser resolvidos de uma forma não segmentada, mas organizada e orquestrada. Essa organização e essa ação orquestrada demandam novas competências da própria administração pública. Contudo, essas competências da administração pública são demandadas ao mesmo tempo em que se tem uma estrutura administrativa funcional setorial.

Para essa mudança de concepção seriam necessárias equipes nas diferentes secretarias com capacidade de interlocução e compreensão dos problemas, além daquela função social especificamente. Na secretaria de segurança pública, por exemplo, há pessoal capacitado essencialmente nesta área, o que leva ao raciocínio disciplinar e funcional sobre a questão da segurança. As pessoas que estão na educação são pessoas que estão intimamente ligadas à educação: são professores; isso leva a uma visão setorial da educação. Na medida em que essa constituição das secretarias, das unidades, é setorial, não se pode esperar resultados diferentes com estruturas iguais. Se se deseja um resultado intersetorial, as estruturas funcionais também têm de ser intersetoriais para que se possa avançar em uma integração maior. Se há necessidade de um problema na educação que seja mais complexo do que a relação pedagógica, necessita-se de outros olhares da administração pública com um modelo mental que dialogue dentro daquela secretaria para avançar nessa ação.

Não é que o modelo setorial seja inibitivo de uma capacidade integradora de ações, mas dependeria da capacidade pessoal e não da estrutura de servidores com um modelo mental, além daquele para o qual foram formados. Contudo, não se pode exigir isso a menos que essa competência seja desenvolvida. E também não se pode exigir que naturalmente cada servidor tenha esta capacidade se foi formado disciplinarmente, e, muitas vezes, sua formação nem inclui a própria complexidade da administração pública funcional, o que é mais um limitante – mas não se discutirá este ponto neste trabalho.

Assim, a estrutura administrativa funcional tem que possibilitar esta visão integrada das áreas para lidar com os complexos problemas da administração pública. À medida que se mesclam pessoas de formações e modelos mentais diferentes em uma unidade que faça o diálogo entre esses setores, como equipes interdisciplinares, se potencializará uma equipe que tenha uma interlocução com a base, ou seja, com a visão do modelo mental daquela secretaria, mas, por outro lado, que também tenham uma das principais qualidades interdisciplinares: a capacidade de ouvir. As equipes multidisciplinares devem ter a capacidade de escuta e compreensão do outro porque os problemas nas diferentes áreas se aproximam, assim como a busca de políticas para resolver. Contudo, para isso, é necessário efetivamente ter mudança de comportamento.

Não adianta termos modelos estruturais orgânicos dentro de uma prefeitura, qualquer que seja a instituição, se as estruturas administrativas e funcionais são as mesmas. Nesse caso, haverá modelos que vão tentar ser implementados, mas que naturalmente vão ter as suas dificuldades de implementação porque eles não vão ser compreendidos por aquelas secretarias. Não será, contudo, responsabilidade dos setores ou das secretarias, nem de quem está tentando estruturar um modelo, a falta de capacidade de implementar o modelo, mas será a falta de habilidade de entender de todas as partes. Precisa-se de pessoas e núcleos que façam uma integração diferente dentro dessas secretarias.

A legislação também não favorece essas mudanças estruturais. Existem muitas ações que são setoriais porque há que se cumprir determinadas leis. Quando se distribui o mínimo de recursos por secretaria, se está induzindo essas secretarias a ter ações para a sua finalidade específica, cumprindo uma determinada meta orçamentária; mas muitos dos problemas e muitas das soluções não perpassam somente por aquelas secretarias e não há a maleabilidade para conseguir utilizar de uma maneira consistente esses recursos para uma finalidade um pouco maior do que simplesmente a ação específica naquela secretaria. Existem também limitações que, na verdade, já moldam a administração pública como uma estrutura orgânica funcional. Outro exemplo é o orçamento, que deve ser por secretaria, retratando uma estrutura orgânica funcional. O corpo técnico é estabelecido setorialmente a partir das competências da finalidade daquela secretaria e não da complexidade daquela área que demanda como prioridade uma ação daquela secretaria, mas que transcende o seu objetivo. A secretaria de segurança não é responsável unicamente pela melhoria da segurança; é muita responsabilidade para uma única secretaria, isso transcende a própria secretaria e, na verdade, requer uma ação muito mais integrada e orquestrada de toda a administração. Para haver uma ação mais organizada e orquestrada, demandam-se estruturas orgânicas diferentes que entendam de segurança e que possam fazer essa interlocução com outras secretarias

também. Não se consegue compreender lá na ponta os modelos e as formas que poderiam ser pensados de maneiras criativas para buscar alternativas de resolver o problema, e acaba-se por pensar da mesma forma. Por isso, não se pode esperar resultados diferentes com a mesma estrutura e pensando do mesmo jeito.

Assim, a demanda é a única coisa da qual temos a clareza que é intersetorial, o restante e toda a organização ainda são setoriais, e isso nos dificulta bastante. Em termos de proposições para atender a esta demanda ainda é setorial, como se pode exemplificar com o orçamento, cujas bases seguem pressupostos legais. Na peça orçamentária consta construção de uma escola, consta a construção de postos de saúde, constam as ações que ainda se materializam desta mesma forma muitas vezes, só que não são equipamentos que se demandam para resolver esses problemas, mas sim, mudança de comportamento e visão, e isso não se retrata no orçamento. Isso demanda uma nova organização e uma nova estrutura da administração pública que façam com que as pessoas transcendam aquele objetivo que elas tinham. Isso não é muito simples, mas é uma mudança importante e demanda mais que o modelo organizacional: demanda uma mudança de comportamento, uma visão que entenda que a função do servidor público transcende aquela ação que ela faz de uma forma cotidiana e ele tem uma função muito maior lá na ponta. Por isso, é uma ação tão importante para a sociedade como um todo, mas que precisa ter um enfoque diferenciado.

Toda mudança exige transformações, e naturalmente há dificuldades para realizar mudanças e transformações. Para isso, não se precisa necessariamente de mais recursos financeiros. Como tratou Oliveira (2002), esta é uma questão relevante, mas que normalmente não é a maior inibidora da efetividade da política pública. Precisa-se, contudo, de recursos humanos com um novo olhar e novas capacidades para essa demanda. Essas novas capacidades demandam compreender o problema e não aquilo que está vinculado àquele problema.

Não se trata de servidores com formações disciplinares diferentes, mas de agentes públicos com um olhar diferente para o problema. Quando se unem pessoas de áreas diferentes e se diz esse é o comitê interdisciplinar, isso não é um comitê interdisciplinar, isso é um comitê num primeiro momento com a soma de disciplinas que pode se transformar em um comitê interdisciplinar se aquelas pessoas interagirem de uma maneira positiva. E isso exige novas capacidades para essas demandas. Essas capacidades têm de ser aprimoradas e desenvolvidas, imersas em uma mudança cultural na administração pública. Essa mudança exige uma mudança de cultura da administração que acontece a partir de quem é o agente político: o administrador público. Para isso, precisa-se compreender que, quando se está fazendo parte de uma estrutura e de um programa, não se trata de uma disputa de recursos e de verba entre secretarias, mas de entender que o

problema é muito maior do que fortalecer uma secretaria; o problema é resolver efetivamente e mudar a realidade de algumas pessoas. Esse entendimento deve estar disseminado em toda administração pública, do nível estratégico ao operacional, para que se materialize em uma mudança cultural. A ação pública não se concretiza pelas secretarias, mas pelo corpo técnico e por isso demanda-se um servidor comprometido e em condições de trabalho.

O servidor público é que pode ter uma mudança de cultura e isso não acontece em um governo, em uma gestão, mas precisa, principalmente, que se entenda o papel do servidor. Isso envolve um entendimento sobre a complexidade da ação de cada servidor, por mais simples e operacional que seja, mas que é um serviço complexo e relevante para o cidadão. A partir do momento em que o servidor e a administração tenham essa compreensão, a demanda pela transformação linear da estrutura será mais natural e possível. O servidor, como agente central, deve ter essa compreensão e potencializar a sua capacidade de interlocução com as demais funções e estruturas organizacionais. Para a administração, cabe compreender esse processo, estimular os ambientes de interlocução, desenvolver competências e agentes públicos que disseminem esta cultura nos três níveis da administração (estratégico, tático e operacional) e promovam mudanças estruturais nas funções organizacionais para priorizar a busca por atendimento a problemas intersetoriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da compreensão de que os problemas demandantes de ações públicas são únicos e abrangem diversas funções sociais, pode-se desenvolver os argumentos para exemplificar os limites, neste capítulo, sobre a implementação de políticas públicas intersetoriais. Considerando que as políticas públicas são construídas pelo embate e diálogo de diferentes representações e interesses, as escolhas realizadas pelos governos para resolver os problemas públicos a partir de políticas envolvem expectativas de ações que minimizem as causas do problema. Contudo, as estruturas funcionais usualmente se organizam para tratar parte deste problema, lidando, com isso, com a consequência e não com a causa. O problema perdura e, muitas vezes, se fortalece, dificultando a capacidade de efetividade da política pública. A distância entre o embate sobre o problema, a formulação da política e a sua implementação ocorre por diversos motivos, inclusive pela forma como a administração está fracionada setorialmente para solução dos problemas e pela organização diferente entre os governos que planejam e os que implementam. Esses elementos dificultam e limitam as ações intersetoriais; contudo, há necessidade também de servidores com a competência de compreender o real problema e a sua contribuição para minimizá-lo.

Além do desenvolvimento da competência do servidor para o desempenho do seu papel, que transcende a sua função operacional, demanda-se uma estrutura administrativa que promova esta interlocução entre as diferentes funções setoriais e grupos de trabalho que possam integrar efetivamente as ações em objetos comuns para atendimento de objetivos que priorizem a efetividade do resultado para a comunidade e não a meta da secretaria, por exemplo, com aquela ação. Isso não é tão simples e requer uma mudança cultural dos servidores e da administração em prol de um comportamento mais integrado e para além das suas habilidades disciplinares desenvolvidas nos bancos escolares.

A potencialidade retrata-se pela capacidade de compreensão desta distância entre a política implementada e o problema originário, que torna mais clara a necessidade de mudança e qual olhar se pode ter para buscar resolver a causa e não mais a consequência. Além disso, apesar das amarras legais e burocráticas da administração pública, essas mudanças são viáveis porque dependem muito de uma postura do agente público e da administração, que pode consolidar-se como uma nova e mais complexa ação de Estado. A constituição de cargos públicos capazes de exercer esta interlocução como gestor público pode ser uma alternativa interessante uma vez que seja capacitado para aprimorar esta integração de áreas para atender aos problemas fins.

Por fim, indaga-se para futuras reflexões a importância de incorporar-se esta visão complexa da realidade e a própria complexa função do administrador público como presente nos cursos de graduação das diferentes áreas disciplinares que propiciem a formação de profissionais formados para este desafio. Também caberia avaliar o que poderia ser flexibilizado a partir das bases legais e burocráticas para se institucionalizar uma estrutura funcional mais orgânica e adequada a esses desafios.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu Aparelho.** Brasília: ENAP, 2002.

ARRETCHE, M. T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (org.), **Avaliação de políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos especiais, 1998. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/html/martaarretche.html>>. Acesso em: 30 nov. 2010.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making.** 2. Ed. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2005.

BONELLI, R. **Estado e Economia:** Estado e crescimento econômico no Brasil. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. Abril, 2009. Disponível em: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/6/35816/P35816.xml&xml=/publicaciones/ficha.xml&base=/publicaciones/top_publicaciones.xml>. Acesso em: 0ut. 2013.

CÂNDIDO JR, José Oswaldo. **Efeitos do investimento público sobre o produto e a produtividade:** uma análise empírica. Texto para discussão 1204. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, agosto 2006.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas.** São Paulo: *PrenticeHall/Pearson Education*, 2004.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy.** 13 ed. USA: *Pearson Education*, 2011.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora da UnB, 2009.

FARIA, C.A.P.; FILGUEIRAS, C.A.C. As políticas dos sistemas de avaliação da educação básica do Chile e do Brasil. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 327-368, 2007.

FIGUEIREDO, A. M. C.; FIGUEIREDO, M. F. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, vol.21. 2000. p.211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em: 28. nov. 2010.

_____ **A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local**. Ambiente & Sociedade, ano IV, n. 9, 2º semestre de 2001.

FROEHLICH, José Marcos. O "local" na atribuição de sentido ao desenvolvimento. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: n. 94, p.87-96, maio/dez. 1998.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco (Organizadores). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.

IGLESIAS, Enrique V. *El papel del Estado y los Paradigmas Económicos en América Latina*. **Revista de La CEPAL**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ ONU, n. 90, dic. 2006.

LAHERA P., E. **Política y políticas públicas**. *Série Políticas Sociales* n. 95, CEPAL, 2004.

LOWI, T. **Four systems of policy, politics, and choice**. *Public Administration Review*, 32, p. 298-310, 1972.

MAGALHÃES FILHO, F. de B. B. de. **Da construção ao desmanche**: análise do projeto paranaense de desenvolvimento. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

MENICUCCI, T. A implementação da reforma sanitária da: a formulação de uma política. In: HOCHMAN, G.; ARRECH, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 303-326, 2007.

MONTEIRO NETO, A. **Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo**. Texto para discussão 1229. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: novembro, 2006.

MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. São Paulo: EDUSP, 1980.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro: v. 40(2), p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, J. A. P. de. **Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of protected areas in Bahia, Brazil**, *World Development*, v. 30, n. 10, p. 1713-1736, 2002.

REZENDE, D.A.; CASTOR, B.V.J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, F.C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RODRIGUES, G. Democracia e partidos políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológico. In: HOCHMAN, G.; ARRECH, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 275-302. 2007.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo. Disponível em: <http://www.politicassocial.files.wordpress.com/2008/09/26-08-08_analise_aula_1.ppt>. Acesso em: 28 nov. 2010.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 43, n.3, p. 347-69, mar/abr. 2009.

SILVA, C.L.; MENDES, J.T.G. (Org.). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar**. 1. ed. Rio de Janeiro: Vozes, p. 11-40, 2005.

SILVA, Christian Luiz da; MICHON JUNIOR, Wilian. Desenvolvimento socioeconômico local e reestruturação produtiva paranaense na década de 1990. **Interações**. Campo Grande: v. 9, n. 1, p. 29-43, 2008.

SILVA, C.L. (org). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Editora Vozes, 2012.

SILVA, C. L. ; BASSI, N. S. S. . Planejamento Estratégico e Priorização De Projetos em uma Instituição Pública de Saúde: O Caso da Fiocruz-PR. **Textos & Contextos**. Porto Alegre: v. 12, p. 85-99, 2013.

SILVA, C. L. ; Lopes, Carminda ; Michon Junior, William . Intervenção do Estado e desenvolvimento local: uma análise cross section dos municípios paranaenses. **Interações**. Campo Grande: UCDB, v. 10, p. 41-53, 2009.

SILVA, C. L. ; BASSI, N. S. S. . Políticas públicas e desenvolvimento local. In: Christian Luiz da Silva. (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local**: instrumentos e proposições de análise para o Brasil. 1ed. Petrópolis: Vozes, v. 1, p. 15-38, 2012.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes. In: **Caderno nº 48**. Campinas: Unicamp/Nepp, pp 02-16, 2000. Disponível em: <www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42>. Acesso em: 29 nov. 2010.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the public sector**. 3 ed. New York/USA: W.W.Norton & Company, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias n.º 16**. p. 20-45, Junho/dezembro 2006.

_____. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETECH, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-86, 2007.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista Administração Pública 2008**, vol.42, n.3 p. 529-550. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 28. nov. 2010.

VASCONCELOS, M. C. ; SILVA, C. L. Governança pública no legislativo municipal: um estudo sobre as proposições dos vereadores na área ambiental da cidade de Curitiba no período 2008-2011, sob a ótica da governança pública. **Gestão Pública: práticas e desafios**: v. 4, p. 80-95, 2013.

