

# Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais

## Considerations on the relation between decentralisation and sectors connection as a strategy for the modernisation of municipal town halls

Ivan Beck Ckagnazaroff\*  
Normaston Rodrigues Mota\*\*

### RESUMO

O propósito deste artigo é discutir a articulação entre descentralização e intersectorialidade, consideradas aqui como estratégias de modernização e democratização da gestão de prefeituras municipais. Prefeituras como a de Fortaleza e a de Belo Horizonte tem procurado conciliar estas duas estratégias, tendo em vista tanto a eficiência e a eficácia, quanto um maior envolvimento do cidadão na gestão pública. Este trabalho chama a atenção para aspectos que podem surgir nesse tipo de processo, tais como as vantagens e riscos de cada estratégia e como estes podem afetar na articulação entre elas. Descentralização aqui é entendida como transferência de poder por parte do poder central de uma organização para suas unidades subalternas. Ela é analisada a partir das seguintes dimensões: processo decisório, política e de serviços. A intersectorialidade é definida como articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social. Na parte que discute intersectorialidade, trabalha-se, também, a estratégia de rede como um esquema de implementação da mesma. Na conclusão, procura-se ressaltar as possibilidades decorrentes da conjunção da descentralização com a intersectorialidade para prefeituras que pretendem se modernizar e se democratizar.

Palavras-chave: Descentralização; Intersectorialidade e governos municipais.

---

• Texto recebido em agosto de 2003 e aprovado para publicação em outubro de 2003.

\* Doutor – Aston Business School. Professor Adjunto da UFMG/Face/Cepead. e-mail: Ivanbeck@face.ufmg.br.

\*\* Graduando em Administração – UFMG. e-mail: nomaston@cepead.face.ufmg.br.

O propósito deste artigo é discutir a articulação entre os conceitos de descentralização e intersetorialidade, consideradas aqui como estratégias de modernização e democratização da gestão de prefeituras municipais.

No Brasil, na década de 1990, prefeituras como a de Fortaleza e a de Belo Horizonte, procuraram conciliar estas duas estratégias, tendo em vista tanto a eficiência e a eficácia, quanto um maior envolvimento do cidadão na gestão pública. No entanto, a implementação dessas estratégias consiste em processos que têm apresentado avanços, mas, também, problemas. Em alguns casos, até reversão a padrões anteriores de gestão. Esta discussão pretende tratar de aspectos que podem surgir e afetar o esforço de articulação dessas duas estratégias, tais como as vantagens e riscos de cada estratégia e como estes podem afetar na articulação entre aquelas.

Para tal, a parte seguinte apresenta um conceito de descentralização e suas dimensões de análise, que são a da política, do processo decisório e a de serviços, consideradas como básicas para o entendimento e avaliação de um processo de descentralização. A última dimensão de análise é considerada como aquela onde o relacionamento entre descentralização e intersetorialidade pode se dar de modo mais objetivo.

Problemas administrativos e políticos decorrentes da descentralização são apresentados, como também são indicados os seus possíveis efeitos no esforço de intersetorialidade. Na parte sobre intersetorialidade, busca-se um conceito e se discute a estratégia de rede como um esquema de implementação da intersetorialidade. Na conclusão, procura-se ressaltar as possibilidades decorrentes da conjunção da descentralização com a intersetorialidade para prefeituras que pretendem se modernizar e se democratizar.

## DESCENTRALIZAÇÃO

Analisando o Estado e o seu macro-ambiente desde a crise do Estado de Bem-Estar Social nos anos de 1970, percebe-se o surgimento de demandas por reformas

no aparelho estatal, onde questões como eficiência, eficácia e controle social; são colocados como pontos-chave a serem discutidos.

Com relação ao Estado brasileiro, percebe-se que, nas últimas décadas, o mesmo tem enfrentado duas pressões. A primeira decorrente da democratização, a partir dos anos 80, que reflete mudanças na sociedade civil, que está se tornando mais questionadora e com uma maior capacidade de demanda. A segunda é decorrente da crise fiscal, que colocou para o Estado a necessidade de reformular seu papel nos negócios públicos e, por conseguinte, a gestão dos serviços públicos. Neste contexto, propostas de descentralização, participação, privatização, terceirização, parcerias; entram na agenda pública como estratégias de reforma do aparelho do Estado, objetivando tornar a gestão do setor público mais eficiente e aberta à sociedade (CKAGNAZAROFF, 1997, p. 1).

No que se refere à descentralização, pode-se dizer que é um fenômeno que tem marcado a administração pública do final do século XX. Segundo Junqueira *et al.* (1997, p. 6), a utilização da descentralização como estratégia de mudança nas relações entre Estado e Sociedade teve início nos anos 70 pelos países centrais democráticos, como alternativa à crise do Estado do Bem-Estar Social. Este modelo de Estado ocasionou enorme expansão do aparato burocrático para a gestão das políticas sociais, gerando, inclusive, acentuada centralização das decisões e comprometendo a sua eficácia. Nesse contexto, emergiu a demanda por reformas administrativas do aparelho estatal para que este pudesse aprimorar o seu funcionamento em termos de eficácia, eficiência e abertura do processo decisório perante a sociedade, no que se refere à questão de políticas sociais.

O princípio por trás do processo de descentralização é o da subsidiaridade. Este consiste na idéia de que a responsabilidade por qualquer *problema* é, em primeiro lugar, daqueles que estão mais próximos a ele (ETZIONI, 1994 *apud* PARSONS, 2001, p. 53). Em outras palavras, vê-se que as implicações práticas desse princípio remetem à idéia de que os recursos e poder necessários à resolução dos problemas devem ser transferidos para os níveis onde eles aparecem, uma vez que os agentes que atuam nesses níveis teriam melhores condições de atuar com mais eficácia e eficiência no trato daqueles problemas identificados.

Num sentido amplo, percebe-se que o conceito de descentralização pode se referir a distintos processos de mudanças. Lane (1993, p. 203) apresenta uma lista de possíveis processos, mencionada a seguir:

- a) transferência geográfica de uma organização do centro para a periferia;
- b) privatização;
- c) ênfase na implementação em detrimento do planejamento e elaboração de políticas públicas;
- d) transferência de funções do Estado central para o governo local;

- e) transferência de decisões do nível central para o nível local de organizações do setor público;
- f) participação do nível local;
- g) acesso ou influência do nível local no nível central;
- h) formalização de instituições implícitas; e
- i) integralização de organizações.

Segundo esse autor, para explicar o conceito de descentralização, dever-se-ia considerar os sentidos indicados nos tópicos d, e, f.

Já Pimenta (1995, p. 174-175) diz que a descentralização, no caso específico da administração pública, pode ocorrer em três direções diferentes. A primeira é a descentralização interna, ou intragovernamental, que ocorre dentro de uma mesma estrutura administrativa, de cima para baixo; a segunda direção é a de dentro para fora da organização estatal. Neste caso, considera-se a parceria com a sociedade, terceirização, descentralização para Organizações Não-Governamentais (ONG's) e outras organizações e privatização. A terceira direção é a descentralização inter-governamental, onde se tem a federalização, municipalização e microrregionalização.

Westphal e Ziglio ([www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br)), comentando a respeito do processo de descentralização, afirmam o processo de descentralização tem sido interpretado como uma estratégia de deslocamento de poder dos níveis centrais para os periféricos ou como forma de reduzir o aparelho estatal e os gastos públicos. A idéia de redução do aparelho estatal e dos seus custos leva a propostas de privatização, terceirização e de parceria. No entanto, a concepção assumida aqui é de descentralização como um processo de mudança nas relações de poder entre os diferentes níveis de governo público (federal, estadual e municipal) e/ou dentro de uma mesma organização pública-estatal, na medida em que aquela é considerada como mecanismo de democratização, que cria espaços de contato com a sociedade.

Sendo assim, descentralização pode ser entendida como divisão de poder dentro do aparato estatal. Ela pode ser um processo democratizante na medida em que ela passa a ser entendida não apenas como delegação de funções, mas também como fragmentação do poder via diferentes esferas sociais (ALMINO, 1986 *apud* CKAGNAZAROFF, 1995, p. 55). O significado disto é que estas esferas passam a estar envolvidas em processos decisórios da máquina pública cujos temas lhes dizem respeito. Neste caso, a estratégia de privatização não é considerada, aqui, como descentralização, já que ela não concebe o envolvimento da sociedade civil no processo decisório da organização privatizada. Neste caso, as decisões estratégicas são tomadas nas cúpulas organizacionais e voltadas aos interesses da organização apenas.

O que se pode notar nas classificações apresentadas acima é que o conceito de descentralização pode assumir diferentes sentidos, ou seja, este ainda não está livre de discussão.

O conceito a ser utilizado neste artigo, baseado em Jacobi (1983), entende descentralização como um meio de transferência de poder por parte do poder central de uma organização para as suas unidades subalternas. Isto significa dotar de competências e recursos os organismos intermediários para que eles possam desenvolver suas respectivas administrações com mais eficiência, mais perto do cidadão e dos grupos sociais. Para tal, qualquer governo que pretenda implementar um processo de descentralização deve, primeiro, definir qual modelo a ser utilizado, o alcance do mesmo e qual a esfera de participação do cidadão e dos grupos sociais.

Sobre a questão de qual seria mais adequada, centralização ou descentralização, para prestação de serviços, Lane (1993, p. 203) afirma que não haveria uma resposta definitiva, visto que isso dependeria de uma análise de “prós” e “contras” em relação a cada passo da prestação de serviços. A centralização teria como vantagem a igualdade e coordenação. Como desvantagem a hierarquia e a excessiva estandarização dos serviços, não levando em conta realidades e necessidades distintas de cada região. Por sua vez, a descentralização teria como vantagens a flexibilidade e a adaptabilidade. Já como desvantagens o tradicionalismo e a desigualdade. Ou seja, via organização teria mais condições de se adaptar de acordo com a realidade local e de se modificar quando fosse necessário, garantindo, assim, eficiência e eficácia na gestão. Por outro lado, a depender do padrão de gestão e do tipo de relacionamento entre a unidade descentralizada e a sociedade no local, pode ocorrer uma reprodução de relações mantenedoras de privilégios políticos e sociais.

Em outras palavras, a descentralização não é um conceito absoluto. De certa maneira, a sua implementação implica certo grau de centralização. O papel do poder central, nesse caso, é o de garantir que as diferenças existentes entre as unidades descentralizadas sejam consideradas ao longo do processo e que suas ações estejam integradas sob um plano mais geral. O risco inerente à centralização se refere ao processo decisório de cima para baixo, desconsiderando subsídios, tanto dos níveis inferiores da organização quanto nos dos cidadãos que usufruem dos serviços/políticas públicas da prefeitura. Outra questão é o tratamento padronizado de problemas semelhantes, porém vivenciados de modos distintos em realidades diferentes. A descentralização, neste caso, pode trazer para o Estado uma capacidade maior, tanto de articulação com os cidadãos, quanto de atuação, de acordo com as demandas da realidade.

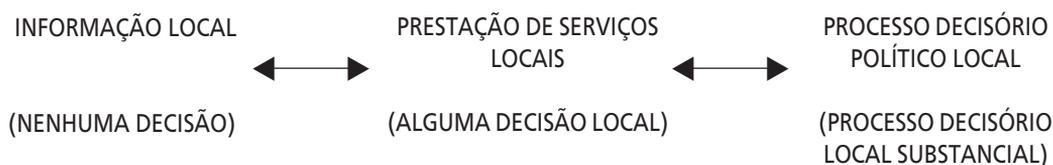
Pode ser dito, então, que a forma de descentralização a ser adotada está relacionada com os serviços que serão descentralizados, os tipos de atividade que serão assumidas pelo *staff* no nível local, a organização política e as ações que serão desenvolvidas nas administrações regionais e nas suas regiões de atuação (FUDGE, 1984 *apud* CKAGNAZAROFF, 1995, p. 55).

Um modo de analisar o processo de descentralização (HAMBLETON, 1988, p. 1) envolve basicamente três dimensões, que são: a do processo decisório, a dimen-

são política e a dimensão da integração de serviços. Para conseguir obter melhor entendimento das dimensões citadas anteriormente, será utilizada a idéia de *continuum*.

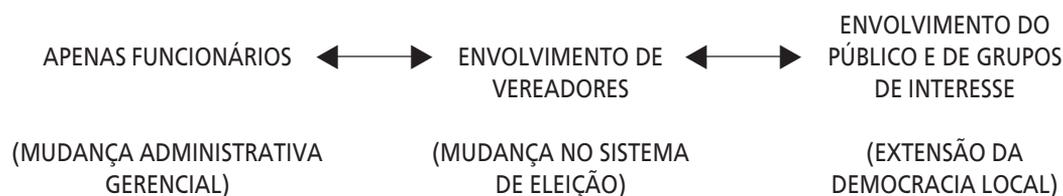
Ao se analisar as dimensões apresentadas por Hambleton (1988), pode-se perceber as possibilidades que a descentralização traz para a melhoria da eficiência e eficácia (dimensão dos serviços e do processo decisório) e para a democratização (dimensão política) da máquina pública.

A dimensão do processo decisório se refere ao grau de descentralização de poder do centro para a periferia da organização ou unidade descentralizada.



Numa ponta, localizada mais à esquerda do esquema, tem-se a prestação de serviços numa perspectiva mais localizada, objetivando melhorar o acesso público aos serviços das autoridades municipais. Movendo-se ao longo do *continuum*, a unidade local do Governo Municipal (administração regional) recebe algum poder decisório e é capaz de ampliar a prestação de serviços. Na outra ponta, a administração regional obteria um grau de poder decisório em termos de políticas públicas, mas tendo que seguir diretrizes estabelecidas pelo poder central. Aqui o gestor tende a assumir um papel relevante para o planejamento urbano. Esta relevância ganha peso na medida em que a tendência é de maior complexidade e incerteza ambiental. A descentralização pode facilitar a leitura da realidade regional. Uma conseqüência disso é um diagnóstico mais apurado e uma proposta de planejamento/orçamento mais representativa da realidade, além do poder que o administrador regional teria nos processos decisórios no nível central de governo.

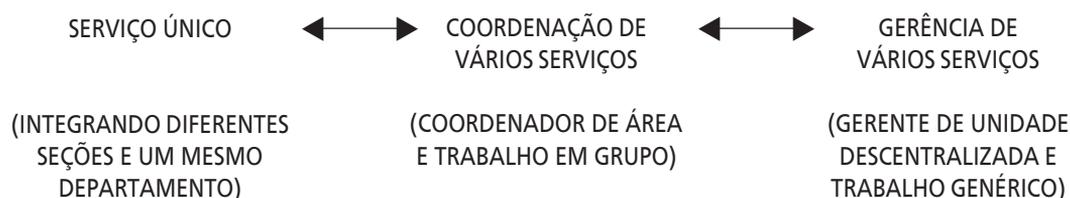
Na dimensão política se comparam esquemas administrativos de descentralização com esquemas politicamente orientados.



Na ponta mais à esquerda deste delineamento estão esquemas que concebem descentralização apenas como uma reorganização administrativa ou gerencial na qual a participação do público e de políticos (como representantes do legislativo) não é

considerada. Caminhando no *continuum*, encontramos esquemas que combinam descentralização com esforços para democratizar a prestação de serviços públicos que podem envolver a participação de políticos, consumidores ou comunidade. No outro extremo existem esquemas de descentralização que trabalham no desenvolvimento de comunidades e estabelecem espaços locais de decisão com envolvimento de políticos e representantes da comunidade, onde o gestor público tende a atuar como catalisador e negociador entre as diferentes partes envolvidas.

A dimensão de serviços se refere ao grau pelo qual a descentralização rompe com barreiras profissionais e burocráticas.



De um lado do *continuum*, localizada mais à esquerda do esquema acima, pode existir inicialmente o objetivo de tentar superar barreiras dentro dos departamentos. Um segundo ponto no *continuum* seria o esforço gerencial descentralizador em romper barreiras entre departamentos. Esta abordagem, denominada por Hambleton (1988) como descentralização de multi-serviços, busca implementar uma prestação de serviços compartilhada entre os diferentes departamentos que compõem a unidade descentralizada, de modo que o cidadão não fique transitando de um departamento para o outro para satisfazer sua demanda. No modelo de multi-serviços é possível distinguir uma abordagem que coloca certa ênfase na colaboração interdepartamental, onde poderia se ter um coordenador regional buscando persuadir funcionários de diferentes departamentos a trabalharem em grupo. Isto está representado no segundo ponto do *continuum*. Uma abordagem mais radical de multi-serviços estaria na outra ponta do *continuum*. Aqui o que se busca é, de fato, um trabalho interdepartamental na administração da unidade descentralizada. O que se percebe, então, é que o administrador da unidade descentralizada tem uma atuação de caráter genérico, ou seja, sob sua responsabilidade estão profissionais de diferentes setores atuando em conjunto. Este caráter genérico nos serviços pode auxiliar na melhoria do uso dos recursos existentes mediante um conhecimento mais articulado dos problemas a serem enfrentados ou das ações a serem implementadas. Por outro lado, isto implica em um esforço conjunto maior por parte dos diferentes departamentos que constituem a unidade descentralizada.

Esta prestação de serviços de diferentes departamentos/setores ocorre ao mesmo tempo. Em outras palavras, a descentralização se apresenta como uma estratégia organizacional-política que pode auxiliar na implementação de uma abordagem in-

tersetorial da prestação de serviços, desde que as unidades descentralizadas possuam poder de decisão e recursos sobre “o que fazer” e “como fazer”, dentro de limites legais e estratégicos. O “como fazer” implica em um tratamento mais integrado das demandas dos cidadãos, daí a preocupação com a abordagem multi-serviços apresentada por Hambleton (1988) que, na sua visão mais radical, considera uma inter-relação entre diferentes setores, que pode ser entendida como um esforço em direção à intersectorialidade. Mas, ao mesmo tempo, este autor chama a atenção para um problema que a intersectorialidade pode enfrentar: conflito entre diferentes profissões na implementação de políticas públicas. Esta questão será tratada na parte seguinte.

Outros problemas a serem considerados são de caráter administrativo e político e estão delineados abaixo.

De acordo com Melo (1996), devido à experiência e reflexão acumuladas a respeito de processos de descentralização, seria possível realizar uma avaliação mais realista e sistemática dos mesmos. A maioria das contribuições sobre a questão ainda tende a enfatizar suas virtudes. Poucos trabalhos têm explorado os limites e efeitos não antecipados das estratégias descentralizantes. Estes são alguns dos efeitos não antecipados e perversos da descentralização que foram identificados, tanto em países do Terceiro, quanto do Primeiro Mundo, citados por Melo (1996):

- a) A transferência de receitas públicas sem responsabilidade de geração de receitas, rompendo o vínculo entre benefício (representado pela disponibilidade de recursos para gasto) e o custo (o ônus político e administrativo de gerar receita), cria problemas de *moral hazard* (conhecido como risco moral, onde numa situação contratual *ex-post* o contratante perde o controle sobre o contratado, situação em que este pode usar os recursos do contrato a seu bel-prazer);
- b) Indefinição e ambigüidade quanto à definição de competências entre esferas de governo pela generalização das competências concorrentes;
- c) Burocracias locais com baixa qualificação;
- d) Perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição política;
- e) Fragmentação institucional.

Os problemas indicados por Melo (1996) põem em risco o esforço de conciliar descentralização com intersectorialidade. A questão do *moral hazard* pode significar, por parte do administrador responsável, uso inadequado ou a não utilização de recursos necessários para atividades intersectoriais, ou seja, o que poderia ser feito em conjunto, é realizado de modo parcial ou não é realizado. Além, obviamente, do uso político desses mesmos recursos, por exemplo, direcionados mais para manutenção de influência política da unidade descentralizada.

A questão da baixa qualificação dos funcionários das unidades descentralizadas coloca em risco o esforço de intersetorialidade, na medida em que os funcionários, por não possuírem formação adequada nas suas respectivas áreas de atuação, conteúdo teórico necessário para a execução de suas atribuições; podem ter dificuldades de diálogo com colegas de outras áreas.

A perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do núcleo central do governo pode implicar que, no nível das unidades descentralizadas, implementem-se ações de políticas públicas mais voltadas para os interesses das chefias dessas unidades em associação, ou não, com lideranças locais. Assim, estes comportamentos podem distorcer a prestação de serviços descentralizados e intersetoriais. No que se refere à fragmentação institucional, o que pode ocorrer é a falta de uma integração entre as unidades descentralizadas em torno de um plano comum voltado para a cidade como um todo.

Apesar de possuir estes pontos negativos, a descentralização ainda possui legitimidade enquanto estratégia de melhoria de atendimento ao cidadão. Como afirma Victor Tanzi, “a questão central da discussão não é refutar a conclusão de que a descentralização pode trazer benefícios, mas identificar situações nas quais esta política pode não trazer os resultados esperados” (TANZI, 1995, p. 8, *apud* MELO, 1996, p. 76).

No que interessa a este artigo, a dimensão dos serviços indica um caminho para relacionar descentralização com intersetorialidade. O esforço de colocar sob a responsabilidade de uma unidade descentralizada (administração regional ou subprefeitura) serviços provenientes de diferentes setores (saúde, educação, assistência social, crianças e adolescentes, habitação, saneamento, etc.) demanda um trabalho em conjunto, bem gerenciado, por parte dos diferentes departamentos envolvidos e que pode levar a uma abordagem intersetorial na prestação de serviços.

A questão da intersetorialidade será tratada a seguir.

## INTERSETORIALIDADE

A intersetorialidade é uma prática social que vem sendo construída com base na existência de profundas insatisfações, principalmente no que se refere à capacidade das organizações em dar resposta às demandas sociais e aos problemas complexos vivenciados pelos cidadãos. Segundo Akerman (1998, *apud* REDE UNIDA, [www.redeunida.org.br](http://www.redeunida.org.br)),

a crítica à fragmentação produzida pela racionalidade cientificista, predominante na maneira de pensar e organizar o mundo, existe há muito tempo. No entanto, as evidências de esgotamento desse paradigma têm sido cada vez maiores. Essa crítica atualmente produz mais eco e tem maior capacidade de estimular alternativas porque o

mundo foi-se transformando mais complexo, produzindo problemas e situações novas que o conhecimento especializado e fragmentado não tem capacidade para explicar, nem a ação setorial tem capacidade de resolver.

Inojosa (2001) comenta que as disciplinas construíram seus saberes de forma bastante isolada e fragmentada procurando esgotar as questões que se apresentam em cada uma. Entretanto, vemos que esse aspecto de construção do conhecimento é inadequado para a compreensão do todo, visto que as realidades e os problemas estão cada vez mais polidisciplinares, transversais, multidimensionais, transnacionais, globais, planetários (MORIN, 2000 *apud* COELHO, [www.geocities.com/pluriversu/nelly.html](http://www.geocities.com/pluriversu/nelly.html)).

Neste caso, uma simples atuação multidisciplinar seria ineficiente para a compreensão da realidade. Multidisciplinaridade, baseado em Harriss (2002, p. 494), seria o trabalho em conjunto de diferentes disciplinas, que possuem perspectivas distintas. Uma ação interdisciplinar se adequaria melhor ao tratamento dos problemas vivenciados pelo cidadão, visto que, neste caso, trabalha-se a questão sob uma ótica que é construída tendo como base as contribuições de diferentes disciplinas juntas, ou seja, leva-se em consideração o inter-relacionamento entre elas e as devidas implicações deste fato. Interdisciplinaridade refere-se a tentativas mais rigorosas de integrar os esquemas de diferentes disciplinas e explorar questões que não apareceriam naquelas isoladamente (HARRISS, 2002, p. 494). Neste artigo, trabalha-se o conceito de intersetorialidade tomando como base a idéia de interdisciplinaridade.

Almeida Filho (2000, *apud* PIRES, 2002) apresenta uma definição de intersetorialidade comparando com termos correlatos. Abaixo segue algumas definições apresentadas por esse autor:

- *Multidisciplinaridade*: é um sistema que funciona através da justaposição de disciplinas em um único nível, estando ausente uma cooperação sistemática entre os diversos campos disciplinares;
- *Interdisciplinaridade*: para além da disciplinaridade, a noção de interdisciplinaridade implica uma axiomática comum a um grupo de disciplinas científicas conexas, cujas relações são definidas a partir de um nível hierárquico superior, ocupado por uma delas; esta última, geralmente determinada por referência à sua proximidade a uma temática unificada, atua não somente como integradora e mediadora da circulação dos discursos disciplinares, mas principalmente como coordenadora do campo disciplinar;
- *Transdisciplinaridade*: indica a integração de disciplinas de um campo particular sobre a base de uma axiomática compartilhada e implica a criação de um campo novo que idealmente seria capaz de desenvolver uma autonomia teórica e metodológica perante as disciplinas que o originaram.

No que se refere à aplicação da idéia de intersetorialidade nas políticas públi-

cas, segundo Inojosa (1998, *apud* PIRES, 2002), a lógica intersectorial pode ser mais permeável à participação do cidadão, já que suas necessidades se apresentam como no mundo real, intrinsecamente interligadas, contribuindo para a reformulação da relação entre Estado e Sociedade. Ainda de acordo com essa autora,

através do paradigma da intersectorialidade, podemos ter uma visão completa dos processos que ocorrem no mundo real e das suas conexões entre os vários e diferentes níveis do contexto. A contribuição do paradigma da intersectorialidade é valiosa na solução de problemas que parecem insolúveis, existentes neste mundo das pessoas e instituições (INOJOSA, 1998 *apud* WESTPHAL e ZIGLIO, [www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br)).

Como dito antes, uma perspectiva de trabalho intersectorial envolve mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente. Às vezes, as pessoas usam a expressão intersectorialidade para se referir a conjuntos de projetos que eventualmente estabelecem algum diálogo na hora da formulação ou da avaliação. Esse conceito possui uma perspectiva muito maior do que essa e tem um conjunto de implicações para a ação do Estado (INOJOSA, 2001, p. 105).

Intersectorialidade, de acordo com Junqueira (1998, p. 14), pode ser entendida como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social. O cidadão, para usufruir uma vida com qualidade, necessita que seus problemas sejam tratados como eles se apresentam na realidade, ou seja, na sua totalidade e não de forma fragmentada. “A intersectorialidade é uma lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas” (JUNQUEIRA, 1998, p. 14). A noção de intersectorialidade apresentada por Junqueira é a que esse trabalho assume.

Percebe-se aqui que uma relação pode ser feita com a abordagem de Sen (1993, p. 313-315), ou seja, de desenvolvimento como expansão de capacidades. Nessa abordagem, a vida humana é vista como um conjunto de “atividades” e de “modos de ser” (que ele denomina de “efetivações”) que são considerados como importantes para as pessoas, e a qualidade de vida é avaliada se baseando na “capacidade de funcionar ou de desempenhar funções por parte das pessoas, ou seja, uma avaliação dessas efetivações e da capacidade de efetua-las”. A preocupação aqui é com o enriquecimento das vidas humanas, não no sentido de termos coisas especificamente, mas no sentido de ter liberdade para escolher entre diferentes modos de viver.

Isto significa, por exemplo, que a aferição de qualidade de vida não se determina por alguns aspectos tais como mercadorias ou venda. A questão vai além. É possível viver em um país com renda *per capita* alta, mas, ao mesmo tempo, com baixa esperança de vida (SEN, 1993, p. 314-315). O tratamento das demandas e dos proble-

mas vivenciados pelas pessoas demanda uma visão integrada dos vários aspectos/processos que constituem a vida dessas pessoas (saúde, emprego, educação habitação, liberdade política, etc.). Por exemplo, ter uma boa saúde, além de ser “uma realização em si mesma, ao mesmo tempo [...] contribui tanto para o aumento da produtividade como para capacidade de converter rendas e recursos em qualidade de vida” (SEN, 1993, p. 333). Por outro lado, ter saúde deve ser complementado com uma educação de qualidade, possibilidade de inserção no mercado de trabalho, etc.

Outro aspecto que a noção de intersectorialidade procura superar é aquele relacionado com a organização pública formal de determinado campo de intervenção, como, por exemplo, saúde assistência social, políticas de desenvolvimento regional, etc., que é conceitualizado como “setor”. Muitas vezes os “setores” são definidos de modo amplo. Por exemplo, em alguns países o setor de saúde engloba hospitais e cuidado com a terceira idade; e dentro de cada sub-campo existem outras especializações. Isto não impede que ocorram sobreposições como, por exemplo, cuidado para os idosos, que pode existir, tanto no setor de saúde, quanto no de serviços sociais (BOGASON, 2000, p. 116).

Esses “setores” são constituídos por profissionais com um entendimento teórico específico de suas atividades. Ou seja, eles são detentores de conhecimento profissional considerado pertinente para o tratamento de problemas existentes no seu setor. Isto pode ser visto como um caminho para o entendimento de um problema de políticas públicas. Por outro lado, podem existir diferentes escolas em um mesmo campo profissional, que possuam concepções distintas sobre uma mesma questão. Bogason (2000, p. 113) apresenta um exemplo. Dentro de um mesmo campo profissional, podem existir escolas que entram em conflito sobre como resolver um problema específico de seu setor. Por exemplo, um departamento de estradas poderia sugerir, para resolver o problema de congestionamento nas estradas ao redor da cidade durante o “rush”, a expansão das estradas ou a construção de rotas alternativas. Já o departamento de transportes públicos, poderia sugerir aumentar o número de ônibus e a cobertura das áreas do subúrbio, talvez com passagens mais baratas que as convencionais, visando incentivar o uso do transporte coletivo. Neste caso para pessoas que utilizam normalmente o seu automóvel como meio de transporte. No caso específico deste exemplo estrangeiro, o subúrbio é habitado por pessoas de renda alta, daí o uso de automóvel para ir e vir do trabalho. Outro exemplo poderia ser o debate, no caso brasileiro, sobre o sistema plural de ensino, no qual se questiona se ele é mais adequado para a educação básica da criança, dada as condições brasileiras, tanto sociais, quanto do ensino.

Além desse possível conflito, pode-se ter, também, diferenças de opinião entre os profissionais e as pessoas da localidade sobre o que é mais importante a ser tratado e, conseqüentemente, pode existir desacordos em relação a quais instrumentos de

política pública deveriam ser utilizados. Conflitos entre profissionais de diferentes formações e entre estes e os políticos devem ser considerados.

O que Bogason (2000, p. 116) observa aqui é a existência de diferentes padrões de interações entre diferentes atores, relacionados com um programa de políticas públicas, ou seja, a existência de redes no sentido mais geral. Esses atores podem ter opiniões distintas sobre a melhor maneira de realizar um programa e, em consequência, poderia existir uma constante troca de pontos-de-vista sobre o modo de interpretar os problemas e sobre como alocar meios e utilizar os instrumentos na questão que interessa os atores envolvidos.

O que se percebe então, é que o conceito de intersetorialidade está relacionado com as noções de “setor” de conhecimento e poder profissional. O conhecimento forma um conjunto de interpretações do mundo e das atividades humanas, com alguns elementos prescritivos em relação ao modo de abordar a solução do problema. Ele é explicitamente baseado em teorias científicas que são, nesse sentido, geralmente conhecidas e sujeitas à aceitação ou críticas, formando, desse modo, base para avanços científicos (BOGASON, 2000, p. 117). Já o poder profissional reside na sua capacidade política de usar o seu conhecimento (PARSONS, 1995, p. 154). No entanto, a relação estabelecida entre diferentes profissionais de um mesmo setor, ou de diferentes setores, pode significar a formação de redes e, desse modo, auxiliar no esforço de uma abordagem intersetorial na questão de políticas públicas. Ou seja, o esforço de se estabelecer processos de políticas públicas intersetoriais, tem que lidar com uma tensão decorrente do modo pelo qual os atores de diferentes setores, ou atores com diferentes visões sobre um mesmo problema dentro de um mesmo setor, relacionam entre si. Como observa Parsons (1995, p. 154), os profissionais possuem influência no processo de definição dos problemas, na produção e discriminação de conhecimento e na interpretação e implementação de políticas públicas. Ou seja, isto significa que um processo intersetorial deve ter não só o esforço de trabalhar de modo integrado diferentes conhecimentos, algo por si só difícil, mas também levar em conta como se dá o relacionamento entre profissionais de diferentes formações, entre estes e os burocratas, os políticos e os cidadãos.

De acordo com Inojosa (2001, p. 105), duas coisas são fundamentais sobre a formulação, a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos intersetoriais ou transetoriais:

- a focalização, com base regional, em segmentos da população; e
- a preocupação com resultados e impactos.

A focalização em segmentos da população permite uma maior proximidade com o cidadão e faz com que fique mais fácil a percepção de seus problemas e como eles se apresentam no cotidiano do mesmo. Ela pode ser utilizada para a formulação de um planejamento de base regional, sendo importante que este possua caráter par-

participativo, visando estabelecer ações de caráter coletivo, no que respeita ao segmento atendido, para sanar os problemas de forma eficiente.

O outro aspecto relevante trata da questão dos resultados e seus impactos. Eles dizem respeito mais à parte avaliativa dos programas intersetoriais. Conhecer os resultados é um elemento importante para que se possa evitar que ações que geraram impactos negativos voltem a ser repetidas e também para que se possa saber se as mudanças esperadas na vida das pessoas estão realmente acontecendo. “Evidentemente, a sociedade acaba acompanhando os resultados pelos reflexos na qualidade de vida, mas nem sempre é fácil vincular esses reflexos aos programas e planos” (INOJOSA, 2001, p. 106).

O uso da intersetorialidade pode implicar utilização do conceito de rede. Baseando-nos numa abordagem intersetorial, percebe-se que os problemas da sociedade devem ser considerados como um conjunto único, da maneira como eles se apresentam no cotidiano da sociedade, e que devem ser tratados na sua totalidade. No entanto, vê-se que eles se apresentam de um modo que o Estado ou qualquer outra organização, sozinhos e com conhecimentos especializados e fragmentados, não conseguiriam solucioná-los em virtude da complexidade de como eles são percebidos na sociedade. Neste ponto, o conceito de rede pode ser útil, já que ele pretende vincular vários atores em torno de diferentes aspectos de um problema em um determinado segmento da sociedade.

A idéia de rede tem aparecido fortemente nas discussões sobre as políticas sociais como um instrumento de gestão, com vistas a ampliar os resultados e impactos dessas políticas (INOJOSA, 1999, p. 116). Este termo sugere a idéia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal (BOURBOGUIGNON, 2001). Como Smith (1993, p. 7) observa, as redes ocorrem quando existe uma troca de recursos entre os atores envolvidos. Sobre as redes, pode-se dizer, também, que, em princípio, são parcerias nas quais se articulam pessoas físicas e/ou jurídicas e organizações públicas e/ou privadas, ocorrendo a promoção de relações interpessoais, intra ou interorganizacionais, intra ou intergovernamentais e intra ou intersetoriais; e se constituem em arranjo institucional que canaliza interesses e guia comportamentos em direção a soluções de interesse comum, ao invés de conflitos sobre recursos escassos (BOGASON, 2000, p. 6).

Parece que a atual emergência das redes como forma alternativa para a ação social tem sido provocada pela crítica aos resultados da gestão das políticas públicas mediante estruturas organizacionais, públicas ou privadas, que se articulam em sistemas onde as partes são interdependentes, mas cujo modo de operar, na prática, tem sido fragmentado (INOJOSA, 1999, p. 117). Ela é um fato social, mas

também uma oportunidade de reflexão sobre o social e as práticas cotidianas (JUNQUEIRA, 2000, p. 40).

Baseando-se em Inojosa (1999), verifica-se que existem alguns tipos de rede: algumas segundo a relação entre parceiros e outras segundo o foco de atuação. Neste trabalho, restringir-nos-emos somente ao primeiro tipo.

As redes segundo a relação entre parceiros podem ser dos seguintes tipos:

- *Autônoma ou orgânica*: é constituída por entes autônomos, com objetivos específicos próprios e que passam a se articular em função de uma idéia abraçada coletivamente. Nesse modelo de rede, os entes são mobilizados por um ou mais deles, a partir de uma idéia-força ou idéia mobilizadora que os leve a definir, em conjunto, um objetivo comum, a ser realizado através da sua articulação, com a preservação da identidade original de cada participante;
- *Tutelada*: neste modelo os entes têm autonomia, mas se articulam sob a égide de uma organização que os mobiliza em função de um papel de regulação legal ou de capacidade de financiamento e que, por isso, modela o objetivo comum. Cada ente, além de considerar o custo e os possíveis benefícios da adesão, tenderá a subordinar sua permanência na rede a essa relação;
- *Subordinada*: é constituída por entes que são parte de uma organização ou de um sistema específico e onde exista uma interdependência de objetivos. A rede, de certo modo, independe da vontade dos entes. Há apenas um locus de controle. Nesta classe de rede, o grau de autonomia das partes é determinado pela coordenação, que pode delegar e retomar poder a qualquer momento. Pode haver um esforço de compartilhamento de interpretações e sentido, bem como de articulação de ações, mas a idéia que norteia a rede – a idéia força – não foi abraçada coletiva e livremente por entes com a sua identidade própria.

Apesar da importância da intersetorialidade para a gestão de políticas sociais, ela enfrenta dificuldades de ser assimilada tanto pelas organizações quanto pela sociedade em geral (JUNQUEIRA, 2000, p. 39). Observa-se que a sua implementação pode ter obstáculos, como os já citados, além de problemas de caráter cultural, como diz Najmanovich: “A maioria das pessoas continua pensando como indivíduos isolados e não como parte de múltiplas redes de interações: familiares, de amizade, de trabalho, recreativas” (NAJMANOVICH, 1995, p. 61, *apud* JUNQUEIRA, 2000).

## RELACIONAMENTO ENTRE OS CONCEITOS DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE

É importante ressaltar neste momento que a abordagem aqui feita dessas duas

ferramentas de gestão, descentralização e intersectorialidade, restringem-se no uso das mesmas por parte dos governos municipais. A utilização dessas ferramentas tem como objetivo melhorar a eficácia e eficiência da ação do governo municipal na resolução dos problemas que se apresentam na sociedade, além de serem mecanismos de democratização.

Na atualidade, esses dois conceitos têm sido um ferramental importante à disposição da administração pública para a resolução das demandas apresentadas pela sociedade, e a implementação destes, simultaneamente, pode gerar uma maior eficiência na resolução dos problemas complexos do cotidiano do cidadão.

Grandes centros urbanos são compostos de várias regiões onde cada uma apresenta demandas específicas no que se refere à educação, saneamento, segurança, saúde, habitação, cultura, lazer, assistência social, trabalho, etc. Vê-se, na realidade, que em muitos casos, as necessidades dos cidadãos se apresentam intrinsecamente interligadas nos seus vários aspectos, impedindo que uma ação focalizada em apenas um destes solucione a necessidade como um todo. No entanto, tradicionalmente, as políticas públicas básicas são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana (BOURGUIGNON, 2001).

Com a distribuição dos serviços prestados pelo governo local numa base territorial, pode-se ter, via descentralização, uma melhoria na execução das políticas públicas, visto que esta descentralização permite uma proximidade maior com o cidadão e, conseqüentemente, uma visão mais completa das suas necessidades. A descentralização consiste numa visão integrada dos problemas vivenciados pelo (s) cidadão (s).

Com uma ação sinérgica entre os vários departamentos responsáveis pelos serviços prestados pelo governo municipal, evita-se a fragmentação da atenção às necessidades sociais e o paralelismo de ações, sendo possível ter um tratamento mais eficiente dos problemas complexos da sociedade e oferecer, assim, melhor qualidade de vida para a população. Daí, aliada a uma abordagem intersectorial, tem-se a utilização do esquema de rede.

Tendo que a intersectorialidade consiste numa articulação de saberes e experiências, ela envolve, então, diferentes pessoas, órgãos, departamentos, divisões, organizações, etc., visto que os saberes na sociedade se encontram de forma fragmentada. Por outro lado, uma atuação intersectorial caracteriza-se, também, como uma atuação em rede, entendida aqui como um arranjo entre pessoas, órgãos, departamentos divisões, organizações, etc.

A implementação da descentralização juntamente com políticas de caráter intersectorial, com uma atuação em rede, é uma ação que pode auxiliar na promoção do desenvolvimento social de governos municipais, por causa das características apre-

sentadas por esses conceitos. Outro ponto positivo também é o fato de que uma estrutura governamental descentralizada minimizaria os riscos de que os tipos ou *quantum* de bens públicos ofertados não correspondam às preferências dos cidadãos ou ainda de que os benefícios relativos a um grupo (jurisdição) sejam arcados por outro grupo (jurisdição) (MELO, 1996, p. 76).

No entanto, problemas provenientes, tanto da descentralização, quanto da intersectorialidade podem colocar em risco a articulação entre as duas. A articulação, em si, pode provocar maior complexidade no processo de trabalho. Tal complexidade pode apresentar o desafio de como articular diferentes setores na resolução de um mesmo problema. Além disso, existe o problema de conflito entre os profissionais burocratas e políticos, decorrente da diferenciação de conhecimento entre os atores envolvidos. Por sua vez, a descentralização também pode gerar problemas tais como o uso, em proveito próprio, por parte dos responsáveis das unidades descentralizadas, seja político ou burocrata, dos recursos existentes naquele nível, em detrimento da resolução dos problemas vivenciados pelos cidadãos, o que enfraquece a abordagem intersectorial.

Em suma, embora a articulação entre as estratégias tratadas aqui possa auxiliar na melhoria do funcionamento da prefeitura e da sua relação com o cidadão, ela traz riscos que devem ser avaliados previamente para que não se tenha uma estrutura mais complexa que, inicialmente, seria voltada para lidar com problemas de modo mais integrado, tornando-se outra fonte de conflitos para a prefeitura municipal, dificultando, então, o seu esforço na direção de uma maior eficiência, eficácia e democratização da máquina pública.

## ABSTRACT

This paper aims at analysing the relationship between decentralization and intersectoriality, seen here as strategies of modernization and democratization of municipal governments. Decentralization is understood here as delegation of power from the centre to the periphery of an organization. In turn, intersectoriality is conceived as a process of combining different knowledges and experiences in planning, accomplishment and evaluation of activities in order to obtain synergy in complex situation of public management. This analysis intends to show how these strategies can be interrelated, their specific advantages and risks, and how these aspects can affect that relationship. The conclusion stresses the possibilities that derives from the combination of decentralisation with intersectoriality in terms of modernization and democratization of municipal governments.

Key words: Decentralization; Intersectoriality and municipal governments

## Referências

- AKERMAN, M. A construção de indicadores compostos para os projetos de cidades saudáveis: um convite para um pacto transetorial. In: MENDES, E. V. (Org.). **A organização da saúde em nível local**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ALMEIDA FILHO, Naomar. Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate aberto. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, nov./dez 2000.
- ALMINO, João. **La edad del presente**. México: FEC, 1986. (Colección política y derecho).
- BOGASON, Peter. **Public policy and local governance**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.
- BOURGUIGNON, J. A. “Concepção de rede intersetorial, 2001” [artigo científico]. Disponível em <<http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>> Acesso em: 24 Mar. 2003.
- CKAGNAZAROFF, I. B. Descentralização de Belo Horizonte – resistências institucionais: um estudo de caso. **RAM – Revista de Administração Municipal**, v. 42, n. 215. Rio de Janeiro, 1995. p. 55-64.
- CKAGNAZAROFF, I. B. Reforma da gestão do setor público: impactos da implementação de novas tecnologias. **Ensaios de Administração**. Belo Horizonte: Cepead/UFMG (5), 1997.
- COELHO, Nelly Novaes. “Ótica da complexidade – a articulação dos saberes” [artigo científico]. Disponível em: <[www.geocities.com/pluriversu/nelly.html](http://www.geocities.com/pluriversu/nelly.html)> Acesso em: 5 maio 2003.
- ETZIONI, A. Who should pay for care? **The Sunday Times**, 3 July, 1994.
- FUDGE, C. Socialism goes local? In: BODDY, M.; FUDGE, C. (Ed.). **Local socialism?** London: Macmillan, 1984. p. 192.
- HAMBLETON, R. Consumerism, Decentralization and Local Democracy. **Public Administration**, v. 66, Summer 1988. p. 125-147.
- HARRISS, J. The case for cross-disciplinary approaches in international development. **World Development**, v. 30, n. 3, p. 487-496, 2002.
- INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. **RAP – Revista de Administração Pública**, v. 33, n. 5, p. 115-141. Rio de Janeiro, set./out. 1999.
- INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.
- INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. In: **Cadernos Fundap**, n. 22, 2001. p. 102-110
- JACOBI, Pedro R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação e autonomia? **Espaços & Debates**, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 66-69, maio/ago, 1983.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, Rio de Janeiro, 1998.
- JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública**. Caracas: Unesco/Clad. 1997. p. 63-124.
- JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **RAP – Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 35-45, Rio de Janeiro, nov./dez. 2000.

- LANE, Jan-Erik. **The public sector: concepts, models and approaches**. London: Sage, 1993.
- MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Anpocs, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.
- MELO, Marcus André. *Governance* e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.
- MORIN, Edgar. **A inteligência da complexidade**. São Paulo: Fundação Petrópolis, 2000.
- NAJMANOVICH, Denise. El lenguaje de los vinculos. De la independencia absoluta a la autonomia relativa. In: DABASS, E.; NAJMANOVICH, D. (Org.). **Redes el lenguaje de los vinculos: hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil**. Buenos Aires: Paidós, 1995. p. 33-76.
- PARSONS, Wayne. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.
- PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 171-187, jul./set., 1995.
- PIRES, Roberto R. Coelho. Intersetorialidade, descentralização e participação: novas estruturas para um Estado mais próximo do cidadão. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, XXVI, 2002, Salvador/ BA. **Anais** da ANPAD. CD Rom. 2002.
- REDE UNIDA. “Intersetorialidade na Rede Unida” [artigo científico]. Disponível em: <[http://www.redeunida.org.br/producao/div\\_interset.asp](http://www.redeunida.org.br/producao/div_interset.asp)> Acesso em: 6 mar. 2003.
- ROFMAM, Alejandro. Aspectos conceptuales sobre descentralización político-administrativa em América Latina. In: Seminario-Taller sobre descentralización de los servicios de Salud como estrategia para el Desarrollo de los Sistemas Locales de Salud. **Anale**. Quito, 1990.
- SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Revista Lua Nova**, São Paulo, Cedec, 28/29, 1993. p. 313-333.
- SMITH, Martin J. Pressure, power and policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States. **Harvester Wheatsheaf**. London, 1993.
- TANZI, Victor. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspect. **Annual Bank Conference on Development Economics**. Washington, May 1-2, 1995.
- WESTPHAL, Márcia Faria; ZIGLIO, Erio. “Políticas públicas e investimento: a intersetorialidade” [artigo científico]. Disponível em: <[http://www.cepam.sp.gov.br/pp\\_1/cepam30\\_07/pdf/Cap%205/2artigo%205%20-%20Marcia%20e%20Erio%20Ziglio.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/pp_1/cepam30_07/pdf/Cap%205/2artigo%205%20-%20Marcia%20e%20Erio%20Ziglio.pdf)> Acesso em: 6 mar. 2003.