

# Políticas públicas e intersectorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado

Gustavo Tavares da Silva

## Resumo

Este trabalho parte do pressuposto que a sociedade brasileira se organiza cada vez mais de forma “horizontal”, através da construção de “redes” de participação, com o objetivo de influir na formulação e na implementação das políticas públicas. Esse processo gera uma relação de parceria entre o setor público e o setor privado e contribui para construir formas de democratização das relações entre o Estado e a sociedade. No entanto, apesar dos avanços da sociedade que se organiza cada vez mais com base num paradigma pós-moderno, o Estado, por sua vez, continua a seguir uma lógica weberiana tecnocrática, vertical, hierárquica e até mesmo autoritária nas suas relações intragovernamentais. A democratização das políticas públicas e da sociedade como um todo passa necessariamente pela democratização do Estado. Para uma sociedade pós-moderna, deve-se construir um Estado pós-moderno.

**Palavras-chave:** políticas públicas; gestão pública; *new public management*; intersectorialidade; Estado pós-moderno; relações intragovernamentais; democratização do Estado.

## Abstract

*This work is based on the presupposition that the Brazilian society organizes itself in a “horizontal” form through “networks” of participation, with the objective of influencing the planning and implementation of public policies. This process generates a relation of partnership between the public sector and the private sector and contributes to construct new forms of democratic relations between the State and the society. However, although the society organizes itself on the basis of a post-modern paradigm, the State, in turn, continues to follow a technocratic, vertical, hierarchic Weberian logic, even an authoritarian logic in its intragovernmental relations. The democratization of the public policies and of society as a whole is necessarily related to the democratization of the State. For a post-modern society, a post-modern State must be constructed.*

**Keywords:** *public policies; public administration; new public management; cross-sector relations; post-modern State; intragovernmental relations; democratic State.*

## Introdução

Este pequeno texto propõe suscitar uma discussão sobre a metodologia de gestão das políticas públicas para que se possa trabalhar na superação de alguns entraves criados por interesses setoriais e pela ausência de legitimidade das decisões, alguns mecanismos de democracia participativa são sugeridos.

Nos anos 80, vários países da América Latina foram sacudidos por movimentos de democratização do sistema político. Ante a situação de crise do Estado burocrático-autoritário e de uma mobilização e pressão da sociedade civil organizada, os regimes militares foram substituídos por governos democraticamente eleitos em quase todo o continente.

Os novos governantes tiveram que dar conta de demandas políticas da sociedade, que estava em busca de liberdade de organização e de direitos sociais e, ao mesmo tempo, eles tinham que resolver uma grave crise econômica herdada dos governos militares. No Brasil, a Constituição de 1988 representa o Estado do Bem-Estar Social no papel; um conjunto de direitos sociais são instituídos e o sistema político foi organizado no sentido de garantir a democratização da sociedade através de mecanismos de democracia representativa e de democracia participativa.

Nos anos 90, o país não escapou das prescrições neoliberais ditadas pelo *tatcherismo* e o Fundo Monetário Internacional, que preconizavam uma redução do Estado como a solução para todos os problemas (Pereira e Grau, 1999). O Brasil, como a maioria dos países ocidentais, aplicou uma agenda de reformas que mudou substancialmente as

relações entre o Estado e a sociedade, numa perspectiva do *new public management* e da democracia participativa.

Historicamente, a sociedade brasileira é *estadocêntrica* (Silva, 1999). Isso quer dizer que ela sempre gravitou em torno do Estado, que historicamente agiu como ator principal, protagonista do processo de construção histórica. No entanto, as mudanças sociais, políticas, institucionais e culturais dos anos 90 apontam para o desenvolvimento de uma sociedade mais consciente do seu papel enquanto ator do processo de construção social. Isso representa uma mudança significativa, mesmo que ainda limitada, pois o processo depende da geografia política de cada região num país de dimensão continental. Isso não impede que um modelo socio-cêntrico (Silva, 2004) de sociedade comece a se afirmar através de um conjunto de leis que são criadas e aplicadas, mas também pelas experiências vivenciadas e, sobretudo, pela mudança de mentalidade e de cultura política que se enraízam.

Podemos dizer que a sociedade brasileira conseguiu se democratizar depois de séculos de cultura autoritária? Ainda não se alcançou esse patamar, mas a democracia se afirma no imaginário da sociedade, na sua luta coletiva e no conjunto dos movimentos sociais com mais intensidade e resultados concretos, desde o final dos anos 70.

Com todas as conquistas sociais dos últimos anos, a sociedade brasileira conheceu, no plano local, muitas experiências de democracia participativa e de controle social sobre o Estado; e isso fez avançar a democratização das relações da sociedade com relação ao Estado. No entanto, não se avançou suficientemente na democratização das relações internas do Estado ou intragovernamentais;

isso quer dizer que não se conseguiu democratizar o Estado. Enquanto o discurso de democratização é válido para a sociedade, o modelo de gestão do Estado continua sendo burocrático, centralizado, hierárquico, e mesmo autoritário, apesar das reformas de modernização. No Brasil, como em outros países ocidentais, as formas pós-modernas de organização social não são acompanhadas de formas pós-modernas de Estado (Chevallier, 2004).

O interesse que move esse debate está centrado no desenvolvimento de um novo modelo de gestão do Estado que esteja baseado num sistema de redes, do tipo horizontal, e fundado sobre os princípios de democracia participativa (Pateman, 1992; Hirst, 1992) para coordenar e “pilotar” as políticas públicas. O foco recai sobre os novos métodos e tendências de gestão do Estado, segundo os autores da ciência administrativa, do *public management*, e da ciência política, do que se convencionou chamar de *new public management* (Bryson, Crosby, Stone, 2006; Kettl, 1996; Trosa, 2006).

A questão que serve de pano de fundo está relacionada com o problema das relações entre os diferentes setores do governo, no aparelho de Estado. A democratização das relações internas ou o que pode ser chamado “politização” da administração parece ser uma iniciativa que não deve ser negligenciada na elaboração e na implementação das políticas públicas (Rosenbloom e Dolan, 2006; Nogueira, 1998).

O conceito de “politização” sugerido aqui não está associado à política partidária ou à partidarização dos interesses. A lógica, ao contrário, está baseada no princípio segundo o qual quando se faz política públi-

ca, está se fazendo política. Isso implica completa ausência de neutralidade e de total proximidade entre aquele que elabora, gere e implementa a política, sendo ele eleito ou não, com aqueles que são os beneficiados das políticas públicas. É o princípio segundo o qual todos são atores políticos num ambiente claramente político, no qual as escolhas da sociedade são traduzidas em ações concretas (Grossman, 2006).

A politização compreende a negociação e a deliberação a partir de um consenso entre os atores para legitimar as políticas públicas. Ao Estado cabe o papel de ator importante e fundamental, mas que está ao lado de outros atores que têm também uma responsabilidade social.

Segundo John Ellwood (1996, p. 69)

*[...] in fact, the political science perspective could be used to challenge the basic assumption of much of the reformist management literature. As indicated above, much of the recent deductive formal modeling literature has reinvented or returned politics to the central core of public sector institutional design. Particular, Terry Moe's recent work is centered around the notion that the business of government is politics rather than the efficient provision of goods and services.*

Para tentar trabalhar com essa idéia, a experiência do processo de reforma do Estado num país como a França – que consiste no melhor exemplo de Estado do Bem-Estar Social – mostra-se revelador em termos de tentativa de modernização (Chevallier, 2004; Baruch e Bezes, 2006). Desde os anos 80, a reforma é motivada por um

contexto de crise permanente do Estado, que não atende mais plenamente às expectativas da sociedade.

Portanto, será que as reformas do Estado no Brasil e na França estão caminhando no sentido da afirmação da política? Ou, será que elas se aproximam mais da modernização de um tipo de *management* já existente?

Existem características que aproximam o sistema francês do brasileiro, assim como outros aspectos que demarcam a especificidade de cada um. Por exemplo, eles se aproximam pelo modelo tradicional de tomada de decisões, com um poder executivo muito centralizador. Além disso, enquanto o sistema francês tem uma tecnocracia muito forte e é muito preso à democracia representativa baseada nos partidos políticos, o sistema brasileiro tem uma tecnocracia ainda frágil (sobretudo nos estados e municípios) e pode ser definido como híbrido; ou seja, existe uma coabitação da democracia representativa com a democracia participativa.

De fato, a partir dos anos 80, com a Constituição de 1988, que assegurou a participação direta, o Brasil experimentou a participação popular na gestão das políticas públicas, e essa prática se desenvolveu bastante nos anos 90. Na França, esse tipo de experiência também existe, sobretudo na gestão das cidades, mas ainda de cunho muito marginal, sem um peso político significativo (Hoffmann-Martinot e Sorbets, 2003; Guérard, 2004; Robbe, 2007). Além disso, assim como na França e no Brasil, outros países do Ocidente implementaram reformas, cada um com suas características específicas, com o intuito de modernizar o Estado numa perspectiva no *new public management*.

## Reformas e modernização do Estado

O objetivo aqui não é propor respostas para os problemas de cada realidade social; trata-se de colocar em evidência algumas experiências e, sobretudo, as contribuições teóricas sobre o sujeito, para, em seguida, questionar e problematizar a organização e o funcionamento da administração do Estado de um modo geral. Portanto, é um conjunto de questões e de possíveis alternativas, que não pretendem nem de longe esgotar o tema.

As reformas iniciadas na França, por exemplo, a partir dos anos 80, são analisadas como a transição do *public management* para o *new public management*, sobretudo aquelas ocorridas nos anos 90. Esse processo não se desenvolveu somente na França, mas na maior parte dos países ocidentais nos anos 90, com o objetivo de estabelecer uma nova governança (Chevallier, 2004; Defarges, 2003; Le Galès, 2006).

A problematização que serve de eixo dos argumentos apresentados aqui apóia-se na hipótese de que a sociedade atual busca se organizar de um modo cada vez mais horizontal, baseado em redes, e por princípios de democracia participativa. A partir desse pressuposto, é possível lançar mão da seguinte questão: como governar e gerir políticas públicas num contexto de democracia participativa, com um Estado que continua sendo burocrático e dotado de uma tecnocracia hierarquizada, setorizada e baseada em princípios verticais?

É claro que é preciso estabelecer uma recomposição do Estado, do seu papel e das

metodologias de gestão. A sociedade muda numa velocidade superior; o Estado não consegue acompanhar as mudanças e não pode ser administrado da mesma forma, é preciso transformá-lo também.

No caso francês, o tema da democratização do Estado continua sendo tabu, e isso pode se explicar pelo percurso do campo de análise. O tema da democracia não consegue se descolar da política partidária, para que se associe ao tema da legitimidade das decisões (e não sobre a legitimidade do Estado) e da participação dos atores sociais – administradores e administrados – no processo de elaboração e de implementação das políticas públicas.

De acordo com a produção bibliográfica, até os anos 80, o estudo das políticas públicas emanadas do Estado na França ficou relegado aos juristas, muito formais e preocupados pelos aspectos jurídicos e hierárquicos da organização weberiana. Os sociólogos, por sua vez, preocuparam-se em compreender a organização do Estado. Já a ciência administrativa nem teve tempo de se afirmar no lugar dos juristas – que abandonaram a disciplina, salvo algumas exceções –, sendo confrontada pela chegada dos politólogos, que ocuparam cada vez mais espaço. Foi somente a partir dos anos 90 que a ciência política na França passou a analisar as políticas públicas através de um paradigma próprio. Paralelamente, os “managerialistas” assumiram um papel muito importante – senão o mais importante até o presente – para explicar as mudanças e, sobretudo, para dar as “receitas” de modernização do Estado, e isso enquanto consultores dos membros dos governos responsáveis pelas reformas (Duran, 2006; Braud 2006).

## A reforma do Estado na França

[...] não tem a ambição de promover uma nova axiologia aplicável ao setor público, e sim de aprofundar e ampliar as referências tradicionais; ela não modifica a essência do regime administrativo. [No entanto] a reforma do Estado não pode ser dissociada dos movimentos de reforma paralelos que afetam um certo número de serviços públicos, sobretudo sob pressão das diretivas europeias. (Chevallier, 1998, p. 28)

Segundo Chevallier (ibid.), a reforma do Estado intervém num contexto onde os serviços públicos são levados a um processo de redefinição, que modifica os seus modos de organização e de funcionamento; essa concepção implica, de fato, uma certa visão da relação entre a administração e a sociedade (distanciamento), do exercício do poder (hierarquia) e da arquitetura administrativa (unidade), que é precisamente o alvo da reforma do Estado.

Trata-se de alcançar cada vez mais a eficácia administrativa, atenuando a rigidez interna e externa inerentes à concepção tradicional do serviço público, fortemente marcado pela racionalidade burocrática.

Esse reformismo não é próprio da França: em todo lugar as administrações públicas foram confrontadas com os mesmos desafios e constrangimentos, com intuito de adaptar seus modos de organização. É claro que as políticas de modernização administrativa não são simples repetições idênticas de um processo recorrente, pois são dotadas de elementos próprios de cada realidade. (Ibid., pp. 28-29)

O Estado está diante de uma dinâmica social na qual a lógica do mercado tem um papel considerável e o mais importante é atuar ao lado um do outro, em parcerias. Isso significa dizer que é imperativo a construção de uma interação real entre a gestão pública, o setor privado e a sociedade civil organizada. O *new public management* surge então como resposta para várias questões como a reforma, a modernização, a lógica dos resultados, assim como a participação de diferentes atores sociais no processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

## A reestruturação da gestão pública

86

O exemplo britânico é, sem dúvida, o mais avançado no que diz respeito à reestruturação da gestão pública; é quando a lógica do governo por instrumentos se impõe, com o conceito de “funcionário governante”, no qual as fronteiras do campo político não são as mesmas. O exemplo britânico é a racionalização ao extremo da ação pública: é a sociedade previsível e mensurável; é um sistema preciso de incitação/sanção micropolítica; é uma evolução burocrática; é a produção de uma nova burocracia de auditores, baseada no controle e na avaliação (Nutley, Davies, Walter, 2002).

O exemplo inglês representa uma adaptação da política do governo ao mercado, enquanto na França o modelo é completamente diferente (Muller 2006; Talbot, 2003). Para compreender o que se passa na França é preciso conhecer o percurso e as origens ou genealogias (Baruch e Bezes, 2006) do

Estado e das reformas ou modernização. É importante ressaltar também que a análise das políticas públicas do ponto de vista da ciência política, em detrimento de uma perspectiva da ciência administrativa, é recente na França (Dreyfus e Eymeri, 2006).

O que está em jogo é o caminho que as teorias do *management* podem encontrar. As grandes estruturas hierárquicas não são mais legítimas: uma nova racionalização do Estado se faz necessária; a informática assume um papel fundamental; o impacto da ação pública deve ser avaliado através de um processo de controle e auditoria permanente da gestão; e existe uma incitação pelo resultado e pela participação. Essas transformações fazem parte das ferramentas de *management*, cujo processo de convergência é cada vez mais forte.

Quanto ao interesse dos trabalhos empíricos sobre a administração pública, estes têm pontos de partida diferentes, e os problemas não se colocam nos mesmos termos; e o uso dos princípios do NPM – New Public Management – também não são os mesmos. Para completar, existem poucos trabalhos comparativos.

A modernização do Estado na França passa então pelas reformas contidas no NPM, tendo como referência a Inglaterra, e focada na coordenação das políticas públicas. Para construir uma análise que possa contribuir para o caso brasileiro, torna-se necessário levar em consideração os elementos comuns contidos no paradigma neoliberal, conforme ilustra a Tabela comparativa: modelos de Gestão Pública.

Para Bartoli (2005), a expressão *public management* continua a surpreender e permanece ambígua: ela evoca considerações diversas e heterogêneas, da privatização das

administrações à organização das políticas públicas, passando por conotações americanistas recorrentemente refutadas. Existem especificidades no funcionamento dos organismos públicos de cada país, o que impede qualquer transposição direta de teorias e métodos. Finalmente, quem diz management diz “processo”, nos planos da finalização, da organização, da animação e do controle (Lynn, 2003, 2005; Rainey, 2003).

## Elementos para uma nova administração

O estudo sobre as técnicas de “coordenação” das políticas públicas multisetoriais, ou inter-setoriais, tem se revelado muito importante para melhor compreender a gestão da administração do Estado (Bryson, Crosby e Stone, 2006). O desafio que é lançado por todas as

Tabela comparativa: modelos de Gestão Pública

Modelo tradicional (problema)	Modelo alternativo (modernização?)
<i>Public Management</i>	<i>New Public Management</i>
Tecnocracia	Tecnodemocracia
Centralização	Descentralização
Concentração	Desconcentração
Democracia representativa	Democracia representativa e participativa
Princípio básico da legalidade (princípio do direito)	Princípio básico da legalidade e da legitimidade (princípio da negociação política)
Estrutura hierárquica vertical	Estrutura hierárquica vertical e horizontal baseada na coordenação de redes
O Estado empreendedor	O Estado empreendedor e negociador
Setor público (in)capaz – ator principal	Setor público responsável – um ator dentre outros: contrato público/privado/parcerias
Noção de serviço público estatal	Noção de serviço público estatal e de serviço público não-estatal

87

Tabela – Public Management

Concepção tradicional	Concepção atual
Planificar - de modo rígido	Finalizar - definição de objetivos claros e conhecidos
Organizar - de modo parcelizado	Organizar - de modo transversal
Coordenador - as atividades fechadas	Emprego de meios - coerentes em função dos objetivos
Comandar - com diretrizes descendentes unilaterais	Animação - participativa das equipes
controle - a posteriori e/ou a priori com sanção	O Controle ou Direção - dirigir, seguir, apreciar, avaliar os resultados

Fonte: dados elaborados a partir da Tabela de Bartoli (2005, p. 211).

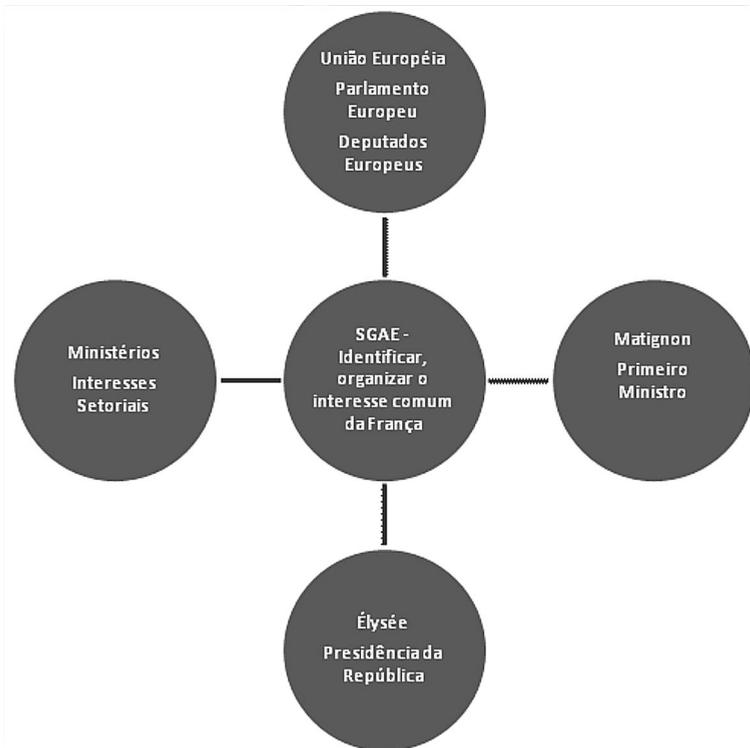
reformas é de tentar aproximar o Estado dos cidadãos através da implementação de novas metodologias – como a democracia participativa no nível local – e a configuração de um sistema de parcerias, de contratos, com redes que ligam o setor público ao mundo privado. As reformas vão nesse sentido, as leis também, assim como os contratos institucionalizados e a gestão das políticas.

No que diz respeito à coordenação multisetorial, uma das experiências mais significativas e inovadoras é a criação do Secretariado Geral dos Assuntos Europeus (SGAE), na França, para coordenar as políticas de diferentes setores do governo ante a Europa (Gráfico 1). O SGAE é revelador de uma nova metodologia de definição das políticas comuns intersetoriais. Esse modelo pode ser

adaptado para outros níveis de administração, nos níveis municipal, metropolitano, estadual e federal.

O modelo de tomada de decisões francês é muito centralizado, sendo assim, o SGAE representa uma mudança importante no que diz respeito à transversalidade e à coordenação de políticas públicas de diferentes setores da administração ou à comunidade administrativa em rede (Lanceron, 2006). É, sem dúvida, uma inovação interessante e que pode indicar uma pista sobre novos métodos de gestão de políticas públicas em outros níveis. O Granel do Meio Ambiente, realizado em Paris no mês de outubro de 2007, parece ter sido organizado dentro dessa lógica multisetorial ([www.legrenelle-environnement.fr](http://www.legrenelle-environnement.fr)).

Gráfico 1 – O Secretariado Geral dos Assuntos Europeus - SGAE

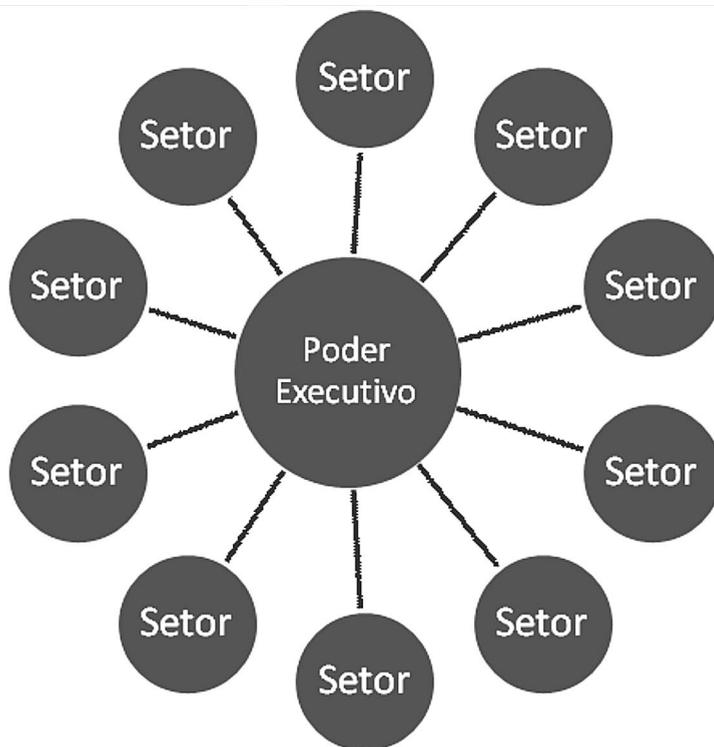


No entanto, o SGAE parece ser mais um instrumento de organização de uma base de dados, de um secretariado técnico, que tem por objetivo informar os diferentes atores (ministros, parlamentares, primeiro ministro, presidente da República) para que os mesmos possam se posicionar sobre certos temas debatidos em nível europeu, além de permitir o cumprimento da agenda dentro do prazo fixado. Trata-se de organizar os dossiês de acordo com os setores, para melhor representar a França, como país dotado de uma política comum, ante o Parlamento europeu. A sua particularidade “reside na sua posição na articulação de dois sistemas político-administrativos: francês de um lado, europeu de outro” (Lanceron, 2006, p. 28). A coordenação assume assim

um papel burocrático tradicional, instrumental. Não se trata de coordenar agendas das políticas multisetoriais, pois esse papel continua sendo reservado, em tese, ao Primeiro ministro, que deve concentrar a missão de dar conta de diferentes assuntos de cada setor do governo. No entanto, depois da eleição de N. Sarkozy, parece que é o próprio Presidente quem assume esse papel.

O desenho institucional da coordenação multisetorial poderia ser utilizado na gestão das políticas metropolitanas, convergindo interesses e organizando uma agenda comum multisetorial e transversal sobre os diferentes temas que dizem respeito à região. Comissões de diferentes secretarias poderiam criar uma agenda comum e construir parcerias para gerir projetos. Esse tipo

Gráfico 2 – Modelo Tradicional de Gestão Governamental (Setorial)



de organização depende eminentemente de uma vontade política de superar as barreiras das políticas partidárias em torno do desenvolvimento local durável sustentável. Isso representa um avanço na superação da setorização da ação do Estado, onde prevalece a superposição de políticas públicas, de acordo com um modelo tradicional de gestão, conforme ilustra o Gráfico 2.

Ao estudar tais elementos, é possível vislumbrar novas formas de democratização das relações internas ou do que pode ser chamado “politização” da administração enquanto arte da negociação entre diferentes atores. Isso pode ser um problema maior e, ao mesmo tempo, uma inovação para a implementação de políticas públicas. O importante é saber se o debate da democratização está na pauta da agenda do Estado e definir o que representa politizar a questão administrativa.

Ou seja, como é possível introduzir o paradigma da democracia participativa – enquanto processo de legitimação da decisão, que é política – na administração pública? – Isso é possível ou a ação pública está condenada a ser setorial?

Ao estudar o processo de modernização e as transformações do papel do Estado na França dos anos 1980-2000, a primeira observação que se pode fazer, enquanto observador externo, é que o essencial dos princípios das reformas também são válidos para o caso brasileiro, no mesmo período. Levando em consideração as especificidades de cada país, as reformas implementadas por Fernando Collor, Itamar Franco, e sobretudo pelo governo de Fernando Henrique Cardoso nos anos 90, todas seguem as regras do NPM (Saraiva, 2003; Paula, 2005; Caulliaux e Yuki, 2004; Pereira e Grau, 1999).

O diagnóstico neoliberal é o mesmo em todo lugar, ou seja: é preciso privatizar; reduzir o peso do Estado através da diminuição do número de efetivos de funcionários; buscar o equilíbrio do sistema previdenciário; reduzir a dívida das contas correntes e melhorar a gestão pública com eficiência, eficácia e efetividade. Enfim, a vida social deve se organizar numa lógica cada vez mais próxima do mercado, o que pode ser considerado uma aplicação estrita de uma política neoliberal.

O pano de fundo do processo é a responsabilização dos atores sociais em todos os níveis, sobretudo no quadro de uma democracia cada vez mais participativa, que não é uma panacéia, e que pode ser um engodo em alguns casos; ainda assim, pode ser considerado um caminho sem volta, tendo em vista que a participação começa a se afirmar como cultura política nas democracias ocidentais, devido ao déficit de legitimidade da democracia representativa e da burocracia tecnocrática.

No Brasil, como na França – mesmo que numa escala mais limitada –, as experiências de democracia participativa não param de proliferar. Isso não impede que o sistema de tomada de decisões permaneça ainda dominado sobretudo pelo modelo representativo, ou seja, pelos interesses dos partidos políticos no poder. No entanto, é verdade que a partir dos anos 90, houve um verdadeiro *boom* de experiências de democracia participativa no nível local, e isso em detrimento dos grupos de interesses tradicionais, historicamente dominados pelo clientelismo e o patrimonialismo; esse processo se inscreve no paradigma institucional, que vai além da democracia representativa.

Na França, as experiências de participação popular na gestão pública, sobretudo nas cidades, permanecem ainda com um papel marginal, sem um peso político significativo (Matuszewikz, 2004; Hoffmann-Martinot e Sorbets, 2003). Quando as políticas multisetoriais ou intersectoriais existem, isso acontece no nível local. Em contrapartida, a administração francesa se apóia num modelo tradicional tecnocrata; ou seja, o papel dos técnicos e dos partidos políticos no poder é dominante, marcado pelo direito formal e institucional e por uma intervenção muito forte do Estado, sobretudo do poder Executivo, em todas as áreas.

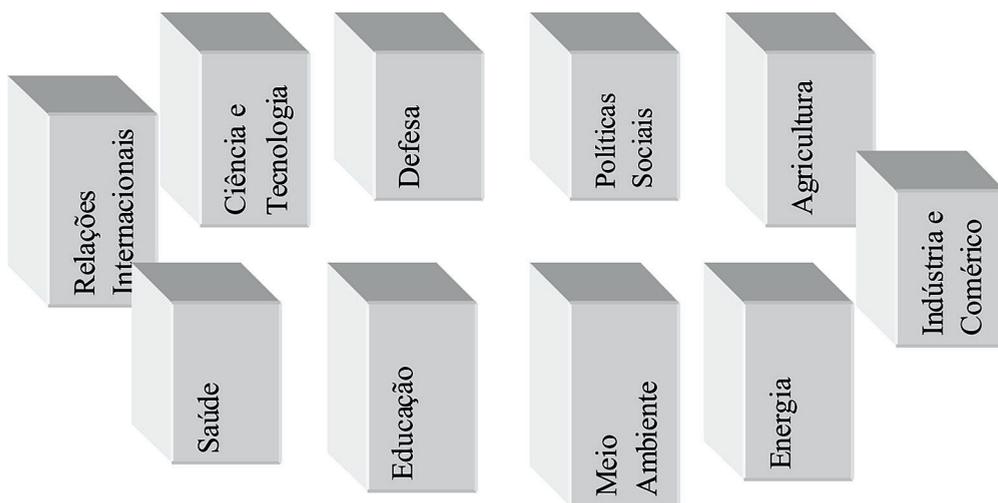
A hipótese inicial consiste em afirmar que as políticas públicas, de um modo geral, na França como no Brasil, são fortemente setorizadas, por uma espécie de “pilares setoriais”, que podem estar em competição entre eles, e produzir ações superpostas ou simplesmente não produzir, devido à falta de uma definição de quem seja a prerrogativa de resolver tal ou tal problema. Haveria

assim um déficit de política transversal, e isso é um dos problemas comuns dos modelos burocráticos tradicionais dos países ocidentais.

O Gráfico 3 representa uma mostra dos diferentes setores que podem existir num governo, e cada um obedece a sua própria lógica, dotado de uma agenda específica, autônoma, e às vezes (ou muitas vezes) em competição no seio do governo. Falta uma conexão, ou seja, uma agenda comum compartilhada por diferentes setores sobre diferentes temas e políticas de interesse comum. Os pilares representam também uma estrutura bastante hierarquizada e vertical de administração.

O exemplo mais recente e marcante, que pode estabelecer uma mudança importante no campo da “transectorização” das políticas públicas é notadamente o Granel do Meio Ambiente realizado no mês de outubro de 2007, em Paris. O fato de ter sido organizado por um governo de direita pode gerar uma certa desconfiança e falta

Gráfico 3 – Os pilares setoriais do Governo



de credibilidade. No entanto, não se pode negar que se trata de uma experiência inovadora, que vai além das práticas tradicionais da direita conservadora. O encontro reúne os membros de diferentes setores do governo, quadros dos movimentos sociais, empresários, organizações sociais, inclusive ex-militantes do partido socialista, para debater o tema do meio ambiente de forma transversal, envolvendo vários setores relacionados.

A agenda das políticas de meio ambiente está sempre associada a vários temas, que dizem respeito transversalmente a vários sujeitos como a educação, o turismo, a saúde, a agricultura, a pecuária, a indústria, a geração de energia, o comércio, o lixo hospitalar, as novas tecnologias, geração de emprego e renda e outros. No entanto, até então, não existe uma agenda comum, ou transversal, que seja elaborada pelos atores implicados, para a implementação de uma política coerente para o meio ambiente. Na prática, cada setor se ocupa da sua agenda e intervém pontualmente ou eventualmente, na agenda de um outro setor. Talvez esteja enganado, mas aí está um objeto de pesquisa ausente das análises das administrações e na metodologia de gestão do Estado. Em todo caso, é um objeto que deve ser pesquisado no sentido da “politização”.

No plano local, as experiências de política transectorial também encontram um terreno fértil; ou seja, existem diferentes setores imbricados por uma agenda comum para levar a termo uma certa política pública. O problema é que as redes que se constituem, na maior parte dos casos, são relações entre o Estado e a sociedade civil organizada. Não haveria então uma configuração sistemática de rede intergovernamental,

intragovernamental e intersectorial, que teria por meta a implantação de uma determinada política comum.

A literatura que trata do tema das redes se concentra na maior parte na análise da implementação de políticas públicas com a participação de atores governamentais e do setor privado ou organizações não-governamentais (Ouimet e Lemieux, 2000; Klign, 2005). No entanto, a análise da construção de redes intergovernamentais, intragovernamentais ou intersectoriais parece não estar na ordem do dia; isso permitiria construir uma agenda comum que pudesse resultar numa política multisetorial através da colaboração de vários setores públicos, como se pode observar no Granel do Meio Ambiente na França, apesar dos limites impostos pela formatação do governo Sarkozy.

A constituição de redes intragovernamentais passa pelo fortalecimento das redes já existentes entre o Estado e a sociedade civil organizada. Nesse sentido,

[...] a noção de burocracia representativa pode ser vislumbrada sob dois aspectos: seja dando atenção ao pessoal das agências governamentais, seja estudando os mecanismos institucionais que permitam associar às tomadas de decisões os cidadãos ou grupos que defendam interesses diversos (*stakeholders*). Na origem dessas duas abordagens, encontra-se a mesma preocupação: pode-se conciliar a administração estatal moderna (com fortes tendências à especialização administrativa, longos períodos de tomada de decisão e forte hierarquia) e participação democrática? O que predomina é a crença de que as administrações públicas escapam, em parte – e

talvez na maior parte –, ao controle das assembleias eleitas, dos executivos políticos, dos tribunais e outros agentes do sistema democrático (Rosenbloom e Dolan, 2006, p. 260)

A adesão a uma concepção weberiana do papel da burocracia (neutralizada com o intuito de uma maior eficácia) é um fator negativo. [...] A burocracia representativa pode reduzir, mas não resolver as contradições entre o Estado administrativo e a democracia. Ao contrário, uma administração elitista ou não representativa, por outras razões, não faz que exacerbar essas tensões. (Rosenbloom e Dolan, 2006, pp. 260-263)

## Considerações Finais

O estilo de *management* e as relações internas são cada vez mais renovadas por diversas formas de participação, apoiadas na dinâmica da negociação e da implicação, alimentadas pelo desenvolvimento de uma comunicação interna (Bartoli, 2005). Finalmente, esses elementos podem indicar que é possível introduzir o paradigma da democracia (participativa) na administração pública. Admitindo isso, pode-se concluir que a democratização da sociedade passa necessariamente pela democratização do Estado, a partir de um processo permanente de *inputs* e *outputs*, com *feedback* e *accountability*.

De acordo com o Gráfico 4, a sociedade pode participar de um processo democrático transparente implantado pelo poder executivo com o intuito de decidir sobre as políticas

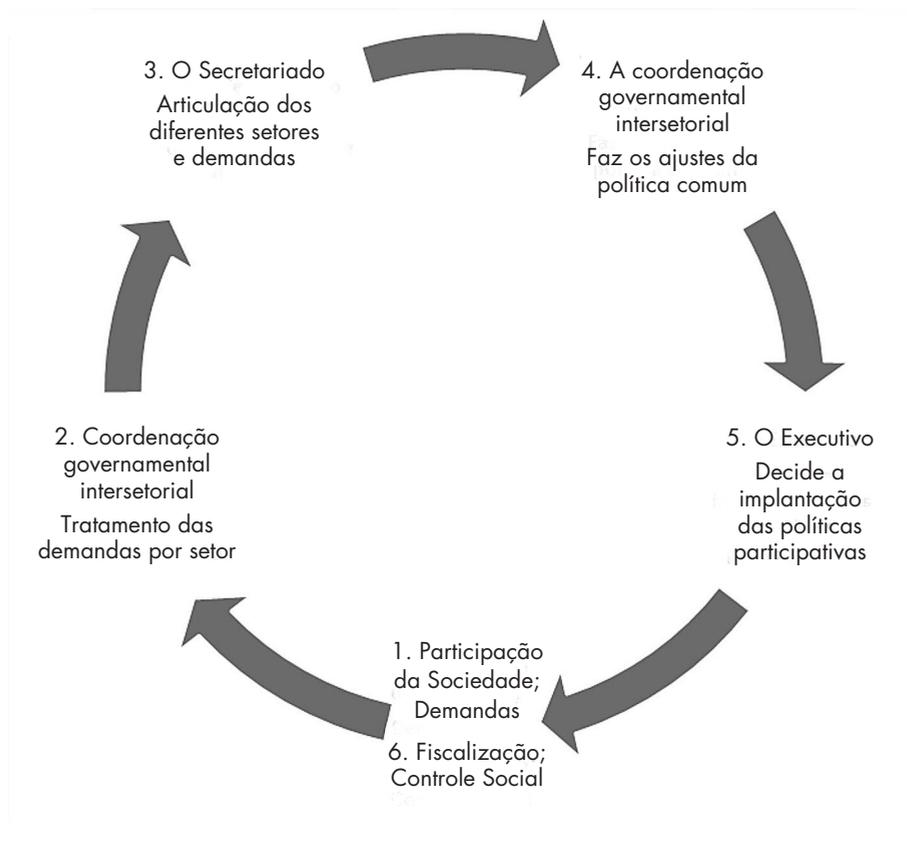
públicas a serem adotadas. Esse processo tem avançado no sentido da democratização das relações entre o Estado e a sociedade, e o exemplo mais claro disso são as chamadas experiências de orçamento participativo ou democrático.

O desafio desse modelo de gestão consiste em sistematizar as demandas recolhidas junto à população através de uma coordenação governamental intersetorial, com a participação de representantes de diversos setores ou secretarias; esse processo passa pela democratização das relações internas do governo.

A idéia consiste em selecionar as demandas por setor correspondente, para serem tratadas e receberem uma qualificação técnica. Depois disso, a coordenação intersetorial volta a se reunir para decidir sobre a implementação das políticas públicas, criando assim uma política comum e transversal de governo. No final, o Executivo implanta as políticas, que passam a ser dotadas de legitimidade não somente junto à população e à sociedade civil organizada, mas, também, junto à equipe de governo, que passa a trabalhar de forma integrada sobre várias ações. À população cabe fiscalizar e exercer o controle social através de instrumentos como conselhos e comissões.

Ainda que todo esse processo sinalize para formas pós-modernas de relações do Estado com a sociedade – e para o avanço da democracia participativa –, a democracia representativa continua sendo determinante; ou seja, todo o processo depende da vontade política do gestor eleito, que pode criar as condições para a participação popular enquanto política pública.

Gráfico 4 – A gestão participativa no processo de elaboração e de implementação das políticas públicas



### Gustavo Tavares da Silva

Graduado em Licenciatura Plena em História pela Universidade Federal da Paraíba. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Ciência Política pela Universidade de Picardie Jules Verne, Amiens, França. Pós-Doutorado no Centro de Estudos e de Pesquisa em Ciência Administrativa e Política – CERSA – da Universidade de Paris 2, Panthéon-Assas. Professor Adjunto do Departamento de História da Universidade Federal da Paraíba. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal da Paraíba. Assessor para Políticas Públicas do Município de João Pessoa (Paraíba, Brasil).

gtspro@uol.com.br

## Referências

- BARTOLI, A. (2005). *Le management dans les organisations publiques*. Paris, Dunod.
- BARUCH, M. O. e BEZES, P. (2006). Généalogies de la réforme de l'État. *R.F.A.P.*, n. 120, pp. 625-633.
- BRAUD, P. (2006). "Politiques publiques et sociologie politique". In : BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S. e RAVINET, P. (sous la direction de). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 335-341.
- BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C. e STONE, M. M. (2006). The design and the implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. *Public Administration Review*, v. 66, december, pp. 44-55.
- CAULLIRAUX, H. e YUKI, M. (orgs.) (2004). *Gestão pública e reforma administrativa*. Rio de Janeiro, Lucerna, pp. 28-57.
- CHEVALLIER, J. (1998). La réforme d'État et la conception française du service public. Réformer les Administrations. Le dilemme entre l'unité et diversité. Paris, La Documentation Française.
- \_\_\_\_\_ (2004). *L'État post-moderne*. Paris, LGDJ.
- DEFARGES, P. M. (2003). *La gouvernance*. Paris. PUF (Collection Que sais-je?).
- DREYFUS, F. e EYMERI, J.-M. (sous la direction de) (2006). *Science politique de l'administration. Une approche comparative*. Paris, Economica.
- DURAN, P. (2006). "Genèse de l'analyse des politiques publiques". In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. e RAVINET, P. (sous la direction de). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 234-244.
- ELLWOOD, J. W. (1996). "Political Science". In: KETTL, D. F. e MILWARD, H. B. (edited by). *The State of Public Management*. Baltimore and London, The John Hopkins University Press, pp. 51-74.
- GROSSMAN, E. (2006). "Acteur". In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. e RAVINET, P. (sous la direction de). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 25-31.
- GUÉRARD, S. (sous la coordinations de) (2004). *Crise et mutation de la démocratie locale. En Angleterre, en France et en Allemagne*. Paris, L'Harmattan.
- HIRST, P. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- HOFFMANN-MARTINOT, V. e SORBETS, C. (sous la direction de) (2003). *Démocraties locales en changement*. Paris, Pedone.
- KETTL, D. F. (1996). "Introduction". In : KETTL, D. F. e MILWARD, H. B. (edited by). *The State of Public Management*. Baltimore and London, The John Hopkins University Press, pp. 1-12.
- KLIGN, Erick-Hans (2005). "Networks and Inter-Organizational Management. Challenging, Steering, Evaluation, and The Role of Public Management". In: FERLIE, E.; LYNN Jr., L. E. e POLLITT, C. (edited by). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford/Nova York, Oxford University Press, pp. 257-381.

- LANCERON, V. (2006). *Du SGCI au SGAE : évolution d'une administration de coordination interministerielle au centre de la politique européenne de la France*. Mémoire pour le Master Recherche Administration et Politiques Publiques, sous la direction de M. le Professeur Jacques CHEVALLIER, imprimé, septembre.
- LE GALÈS, P. (2006). "Gouvernance". In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. e RAVINET, P. (sous la direction de). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 244-252.
- LYNN JR, L. E. (2003). "Public management". In: PETERS, B. G. e PIERRE, J. (edited by). *Handbook of Public Administration*. London/Thousand Oaks/New Delhi, SAGE Publications, pp. 14-24.
- \_\_\_\_\_ (2005). "Public Management. A Concise History of The Field". In: FERLIE, E.; LYNN Jr, L. E. e POLLITT, C. (edited by). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford / Nova York, Oxford University Press, pp. 27-49.
- MATUSZEWIKZ, R. (2004). "Représentations et pratiques des conseils de quartier: une démocratie participative en devenir sous contrainte". In: GUÉRARD, S. (sous la coordination de). *Crise et mutation de la démocratie locale. En Angleterre, en France et en Allemagne*. Paris, L'Harmattan, pp. 199-224.
- MULLER, P. (2006). "Secteur". In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. e RAVINET, P. (sous la direction de). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 407-415.
- NOGUEIRA, M. A. (1998). *As possibilidades da política*, São Paulo, Paz e Terra.
- 96 NUTLEY, S.; DAVIES, H. e WALTER, I. (2002). "Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From The UK". Working Paper 9 to the Keynote Paper for the Social Research and Evaluation Conference, Wellington, New Zealand, 2-3 July. Disponível em: [www.st.and.ac.uk/~cpcm/home.htm](http://www.st.and.ac.uk/~cpcm/home.htm)
- OUIMET, M. e LEMIEUX, V. (2000). *Les réseaux de politique publique: un bilan critique et une voie de formalisation*. Disponível em: [www.capp.ulaval.ca/publication/cahier/00-02.pdf](http://www.capp.ulaval.ca/publication/cahier/00-02.pdf)., Université Laval, Ste.-Foy, Québec.
- PATEMAN, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. São Paulo, Rio de Janeiro, Graal/Paz e Terra.
- PAULA, A. P. P. de (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. (orgs.). (1999). *O Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- RAINEY, H. G. (2003). "Public management: old and new. Introduction". In : PETERS, B. G. e PIERRE, J. (edited by). *Handbook of Public Administration*. London/Thousand Oaks/New Delhi, SAGE Publications, pp. 11-13.
- ROBBE, F. (dir.) (2007). *La démocratie participative*. Paris, L'Harmattan.
- ROSEBLOOM, D. H. e DOLAN, J. (2006). Mieux administrer une société plurielle. La bureaucratie représentative. *Revue Française d'Administration Publique*, n. 118, pp. 251-263.
- SARAIVA, E. J. (2003). La réforme de l'État au Brésil: influence du new public management. *Revue Française d'Administration Publique*, n. 105-106, pp. 55-65.

- SILVA, G. T. da (1999). *Du corporatisme d'État vers le néo-corporatisme: l'analyse des nouvelles formes d'organisation et de représentation des intérêts au Brésil dans les années 1980*. Villeneuve d'Ascq, França, Presses Universitaires du Septentrion, 452 p.
- \_\_\_\_\_ (2004). "Gestão pública e transformação social no Brasil". In: HERMANS, K. (org.). *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza, Ceará, Expressão Gráfica Editora, pp. 61-86.
- TALBOT, C. (2003). La réforme de la gestion publique et ses paradoxes: l'expérience britannique. *Revue Française d'Administration Publique*, n. 105/106, pp.11-24.
- TROSA, S. (2006). *Vers un management post bureaucratique, La réforme de l'État, une réforme de la société*. Paris, L'Harmattan (Questions contemporaines).

Recebido em mar/2008  
Aprovado em maio/2008