

Gestão de políticas sociais: desafios contemporâneos de cooperação e coordenação

Lucas Ambrozio Lopes da Silva¹

Resumo

O objetivo deste é criar um esquema analítico que consiga sintetizar alguns dos principais desafios contemporâneos para a gestão das políticas sociais, que envolve, necessariamente, uma gama diversa de atores que são chamados a participar diretamente do ciclo de (re)produção de políticas públicas. Destacaremos as transformações político-sociais recentes, bem como a literatura do campo de políticas públicas que, assim como a atuação governamental. Os 4 desafios de cooperação e coordenação aqui trabalhados são: a cooperação federativa, na qual União, Estados e Municípios devem interagir dentro do pacto federativo; cooperação republicana ou interpoderes, baseada na articulação entre os poderes, que advém da organização dos regimes democráticos; a cooperação social, que busca compartilhar esforços com a sociedade, o mercado e o terceiro setor; a cooperação horizontal, marcada pela busca por uma maior coordenação intragovernamental e no desenvolvimento das capacidades estatais.

PALAVRAS CHAVE: Gestão de Políticas Sociais; Governança; Democracia

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar um esquema analítico que consiga sintetizar alguns dos principais desafios contemporâneos para a gestão das políticas sociais. Acreditamos que os desafios básicos exijam mecanismos e práticas de cooperação e coordenação de políticas públicas que envolvem, necessariamente, uma gama diversa de atores que são chamados a participar diretamente do ciclo de (re)produção de políticas públicas e assumem cada vez mais protagonismo e que demandam, portanto, mecanismos novos de relacionamento entre si, principalmente a partir das unidades gestoras responsáveis por cada um dos programas sociais. Destacaremos as transformações político-

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, graduou-se em Administração Pública pela FCLAr/UNESP no ano de 2010, instituição na qual foi professor substituto junto ao Departamento de Administração Pública. E-mail: lucasambrozio@yahoo.com.br.

sociais recentes, bem como a literatura do campo de políticas públicas que, assim como a atuação governamental, produzem novos conhecimentos e novas práticas cotidianamente.

Espera-se, portanto, contribuir para com o conjunto da literatura do campo de políticas públicas, além de tentar trazer ao debate acadêmico e governamental uma reflexão que pretende organizar e sintetizar alguns dos desafios governamentais contemporâneos e suas análises acadêmicas. A reflexão opera com base na hipótese de que as políticas sociais brasileiras apresentam uma série de características peculiares que, no momento atual, pressionam constantemente o Estado a dialogar tanto interna como externamente, criando mecanismos efetivos de governança e aprimorando as instituições e práticas republicanas e democráticas. Processo que é essencial para o desenvolvimento social de uma república federativa heterogênea e imersa em um contexto periférico, tendo assim de assumir uma agenda governamental extremamente ampla e complexa.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, além da crise fiscal dos anos 90, as políticas sociais passaram a responder novas demandas e a operar segundo uma lógica complexa, que trouxe novas questões à agenda governamental. Simon Schwartzman (2004) desenvolve a idéia de três gerações de políticas sociais. A primeira estaria vinculada à ampliação e extensão dos direitos e benefícios sociais e é iniciada no Brasil na década de 30², consolidando-se somente com a Constituição Federal de 1988, quando houve a consagração de um amplo conjunto de direitos sociais. A segunda geração, que emerge da agenda dos governos FHC e Lula, buscaria racionalizar e redistribuir os recursos gastos na área social, a fim de equilibrar financeiramente os gastos sociais e corrigir a sua regressividade (RIBEIRO, 2010). Por fim, as políticas de terceira geração seriam aquelas que, além das preocupações da geração anterior, teriam como objetivo central a qualidade dos serviços prestados, buscando responder integralmente aos problemas sociais, a partir da integração e coordenação entre as diversas políticas públicas. Esta terceira geração, segundo Schwartzman, seria o grande desafio atual das políticas

² Sobre a composição dos direitos sociais no Brasil ocorrida na década de 30, José Murilo de Carvalho (CARVALHO, 2001) destaca que este processo ocorreu de forma autoritária e excludente, já que teria sido uma imposição do governo Getúlio Vargas e não uma conquista dos cidadãos. Assim José Murilo vale-se do difundido conceito de Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1970): “cidadania regulada” para caracterizar esse processo, já que estes direitos sociais também seriam restritos aos trabalhadores sindicalizados, excluindo, assim, a maior parte da população da época (trabalhadores rurais, trabalhadores domésticos, desempregados, entre outros), além da relação entre sindicatos e patrões ser mediada por agentes do governo, compondo o pejorativamente chamado sindicalismo pelego. O autor sustenta, ainda, que no Brasil o processo de sucessão na conquista dos direitos seguiu seqüência distinta daquela observada nos países desenvolvidos, descrita por T. H. Marshall (MARSHALL, 1967), onde se iniciou pela conquista dos direitos civis, depois os direitos políticos e por fim os direitos sociais, respectivamente nos séculos XVIII, XIX e XX.

sociais, já que ele não afirma categoricamente que já a estejamos presenciando e nem ao menos que a segunda geração já tenha sido concluída.

Entre os balizamentos materializados na Constituição Federal de 1988 destacamos a inclusão de mecanismos da chamada democracia direta e participativa, como a institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em todos os entes federativos e com participação paritária na representação da sociedade civil e do Estado. Os conselhos, materializados na Carta Constitucional, são chamados a participar da gestão das mais distintas políticas sociais, como saúde, assistência social, mulheres e crianças e adolescentes (DAGNINO, 2004). Ao mesmo tempo, a Constituição iniciou um processo de incorporação de outras formas de participação da sociedade na execução direta dos serviços públicos e na própria gestão social, estimulando e dando nova dinâmica a todo um processo iniciado desde ao menos o começo dos anos 80.

A Constituição de 1988 trouxe uma nova racionalidade predominante, onde a descentralização assume diversas dinâmicas, e recebe importantes traços dos governos locais, abrindo caminhos para um processo de democratização dos processos de tomada de decisão e equalização, beneficiando especialmente os municípios, como, por exemplo, nos sistemas de educação e saúde. Vale destacar que a Constituição trouxe pela primeira vez os municípios como entes federativos e que, para alguns autores, este período teria marcado o “renascimento da federação brasileira” (ABRUCIO, 2005).

Os desafios contemporâneos de cooperação e coordenação na gestão das políticas sociais

Desenvolvemos um esquema analítico para entender e demarcar alguns dos principais desafios contemporâneos para a gestão das políticas sociais, adotando como critério norteador “a relação entre os atores envolvidos no ciclo de (re)produção das políticas sociais”. Com isso foi possível visualizarmos um conjunto de quatro grandes desafios genéricos de cooperação a cada uma das unidades gestoras (UG) dos programas sociais (pasta governamental responsável pelo programa), entendendo aqui os programas como uma dimensão material das políticas públicas. Vale ressaltar que os desafios enumerados, apesar de serem apresentados como contemporâneos, não surgiram há pouco tempo, aliás, alguns deles estão presentes na literatura de ciência política de longa data. Acreditamos, no entanto, que hoje esses desafios trazem uma problemática diferenciada e marcante, seja na literatura das ciências sociais, seja no próprio dia-a-dia da atuação governamental, o que os transforma em grandes forças tensionadoras da atuação

governamental.

ESQUEMA 1: Desafios de cooperação por trás dos programas sociais³



Fonte: elaborado pelo autor

O esquema contempla a cooperação federativa, onde União, Estados e Municípios devem interagir dentro do pacto federativo. A literatura identifica estudos que descrevem o federalismo brasileiro tanto como uma relação de competição quanto de cooperação. Este dilema também é comum a todos os outros desafios, ou seja, sobre todos eles existem estudos que dão maior ou menor importância à cooperação, segundo as descrições da realidade de cada um, caracterizando-a segundo uma escala de alta a baixa competição. A cooperação republicana ou interpoderes, por sua vez, traz consigo a importância da articulação entre os poderes que advém da organização dos regimes democráticos. Outra que tem tomado especial importância, principalmente após a década de 80, é a cooperação social, também entendida como participação social na gestão das políticas públicas, onde se enfatiza a construção de redes sociais, mecanismos de mobilização social e canais de abertura da gestão, tornando o Estado uma estrutura complexa, integrada e permeável aos interesses sociais de ordem direta, além da influência do mercado e das organizações do terceiro setor. E por fim destaca-se a cooperação horizontal, marcada pela busca por uma maior coordenação governamental e pelo desenvolvimento de capacidades estatais, de modo a tornar a intervenção social eficiente e eficaz.

³ No esquema desenvolvido tomando como base um programa social federal, mas o esquema também poderia ser validado para programas estaduais e municipais.

O nosso modelo também pode ser sustentado tomando-se por base alguns dos princípios constitucionais fundamentais que regem a configuração das políticas sociais definidos na Carta Magna. A partir do fragmento do texto constitucional destacado abaixo podemos enfatizar mais uma vez a presença dos quatro desafios essenciais de cooperação da política social esquematizados acima, já que a Constituição confere a iniciativa das ações aos “Poderes Públicos” (desafio de cooperação inter-poderes) e à “sociedade” (desafio de cooperação social/participação social), bem como caracteriza a sua gestão como sendo “democrática” e “descentralizada” (desafio de cooperação federativa) e ao referir-se à seguridade social como “conjunto integrado de ações” consagra à temática das políticas sociais o desafio da cooperação horizontal.

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

(...) VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”
(Constituição Federal de 1988).

Acreditamos que o esquema analítico também pode servir como agrupamento de parte da literatura brasileira do campo de políticas públicas, pois vemos todo um conjunto de produção científica que gravita ao redor de cada um dos desafios de cooperação apresentados. Procuraremos, ao longo deste artigo, de maneira singela e despretensiosa, desenvolver algumas idéias marcantes na recente produção nacional, mas que já faz aportes significativos para pensarmos as discussões centrais de cada um desses desafios.

É importante destacar que os desafios não podem ser entendidos como vetores isolados, assim cada um dos desafios recebe influências dos outros atores (relação representada no ESQUEMA 1 pelas retas transversais tracejadas). Desse modo, quaisquer estudos que venham a ser desenvolvidos nessas áreas devem tratar a questão de maneira minimamente holística, ao ponto de reconhecer e relacionar cada um desses desafios ao seu objeto de estudo.

Listamos abaixo algumas das principais temáticas do campo de políticas públicas no Brasil que gravitam em torno, principalmente, de cada uma dos seguintes desafios:

COOPERAÇÃO FEDERATIVA: “Autonomias sub-nacionais e divisão de competências”, “Federalismo Fiscal”, etc;

COOPERAÇÃO REPUBLICANA: “Judicialização da política”, “Governabilidade”, “Presidencialismo de Coalisão” (defensores, contrários e intermediários a esta teoria), etc;

PARTICIPAÇÃO SOCIAL: “Controle social e movimentos sociais”, “Democracia Participativa: Conselhos, Orçamentos Participativos e Conferências Públicas”, “Governança”, “Terceiro Setor”, “Estado Regulador”, “Privatizações e Concessões”, etc;

COOPERAÇÃO HORIZONTAL: “Burocracia Estatal”, “Coordenação intragovernamental”, “Intersetorialidade”, “transversalidade”, etc.

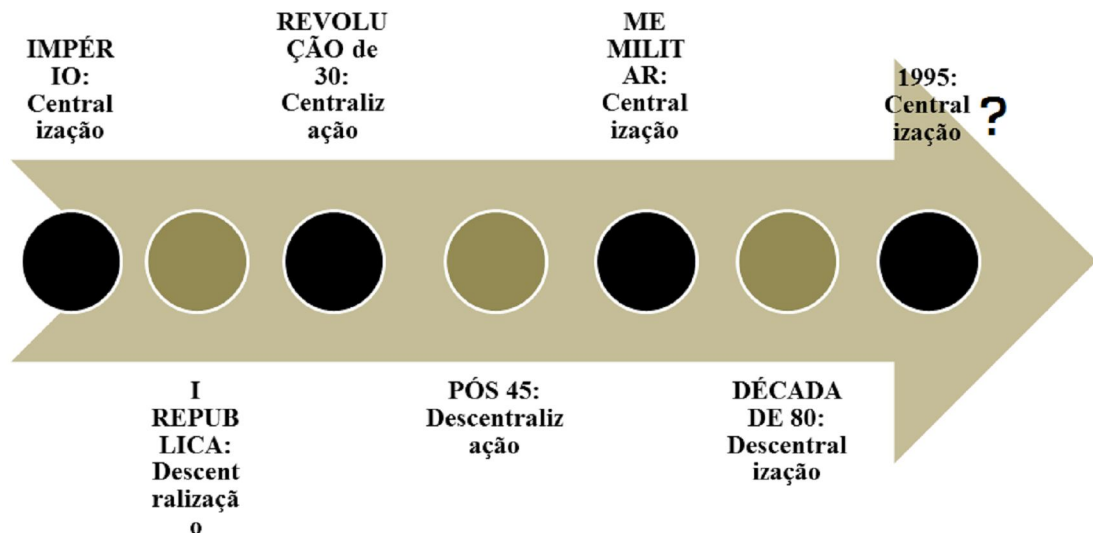
A Cooperação Federativa

A questão federativa no Brasil é marcada por constantes movimentos de centralização e descentralização, conforme esboçado no ESQUEMA 2. Assim, na formação do Império a configuração administrativa era feita com extrema concentração de poder nas mãos do imperador. Na Primeira República houve um movimento de fortalecimento do poder das oligarquias locais, onde os coronéis eram os grandes personagens da atuação estatal. Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas centralizará novamente o poder (o ápice deste processo foi a Constituição Federal de 1937), de maneira a enfraquecer “relativamente” as antigas elites locais. Assim, as novas figuras deixam de ser os coronéis, dando lugar aos interventores, estes estritamente vinculados ao presidente. Após 1945, com o advento da democratização e a desmontagem do Estado Novo, a descentralização passa a voltar à agenda governamental. No Regime Militar a centralização se fez evidente como, por exemplo, na suspensão das eleições estaduais e em alguns municípios.

A partir dos anos 80, também acompanhando o processo de democratização do país tivemos um movimento de descentralização, que teve como expoente a Constituição Federal de 1988. A partir de meados dos anos noventa teria havido um movimento centralizador, principalmente no campo das políticas sociais, com um cenário de crise fiscal e uma série de reformas nas políticas sociais, que segundo alguns autores (ARRETCHE, 2009; KUGELMAS & SOLA, 1999) tiveram um desenho institucional centralizador. Essas transformações recentes, no entanto, “não são suficientes para avaliar o diagnóstico de que está em curso um processo de recentralização” (ALMEIDA, 2005: 39), sendo também válida a argumentação de que esse processo de reformas seria

complementar aos princípios constitucionais de 1988.

ESQUEMA 2: Movimentos de centralização e descentralização do Estado Brasileiro



Fonte: elaboração do autor, com base em Souza (2005).

Merece destaque aqui, o período dos anos 80, como momento chave para entendermos a problemática federativa atual, onde a descentralização das políticas sociais assume um papel cada vez mais significativo como um dos temas da agenda de reformas propostas por vários setores da sociedade civil. Aumenta, pois, a importância dos governos subnacionais, que assumem novas funções e atribuições. A Constituição manifesta uma tendência de descentralização política, já que os serviços essenciais (saúde, educação, assistência social) são definidos como prioritariamente municipais, secundariamente estaduais e residualmente federais.

Apesar das unidades subnacionais, principalmente os municípios, possuírem cada vez mais capacidade financeira, não se define claramente a distribuição das competências, como subentendido acima, entre os entes federativos, agravando-se os desequilíbrios fiscais e aumentando as zonas de incerteza que impedem a distribuição de responsabilidades. Como exemplo, podemos destacar a política de educação brasileira, já que a Constituição prevê fundamentos que, desdobrados, promoveriam uma “municipalização” do ensino fundamental. Faltou, porém, nos anos posteriores, a criação de mecanismos efetivos e complementares que viabilizassem esse movimento e, mesmo hoje, o processo de municipalização do ensino fundamental é bastante desigual pelas mais distintas regiões do país, já que estados ricos como São Paulo ainda relutam em municipalizar sua rede estadual de ensino (SILVA, 2010).

Destacamos que Estado e União demoraram mais de 7 anos para criarem as condições necessárias à municipalização do ensino. E que por isso este período foi marcado por uma grande ineficiência dos gastos municipais, já que a Constituição Federal de 88 trouxera a vinculação de 25% dos gastos municipais à educação e este princípio não havia sido bem regulamentado, através de outros mecanismos práticos que desenvolvessem os princípios da municipalização do ensino (forma mais eficiente de se ampliar os gastos municipais – aumento de gastos junto ao aumento de responsabilidades), construindo mecanismos de concretização dos preceitos constitucionais. Isso só viria a ocorrer quase 10 anos depois, com a criação do FUNDEF, permitindo que a tal vinculação, que mais que uma boa medida para a área era um símbolo de engessamento orçamentário e ineficiência financeira que comprometia a execução das demais políticas públicas. (SILVA, 2010).

Assim, as dificuldades na definição de atribuições precisas sobre a política social levam à ineficiência, à descontinuidade, à regressividade e à perda de racionalidade na estruturação dos programas, serviços e beneficiários. Tal fato gera, portanto, um quadro crônico sustentado sob amplas desigualdades regionais e precárias definições de responsabilidades. Entretanto, o processo de descentralização tende a estimular dinâmicas participativas, democratização da tomada de decisão, favorecendo, pois, um estreitamento da relação governos subnacionais e cidadãos.

A literatura brasileira recente do campo de ciência política tem gerado tanto trabalhos que defendem a idéia de que a federação brasileira seria um pacto com mais práticas cooperativas que competitivas (ALMEIDA, 2005; ABRUCIO, 2005) como de práticas mais competitivas que cooperativas (ARRETCHE, 2009). De acordo com esta interpretação, haveria uma assimetria de poderes no plano federal, que asseguraria mecanismos privilegiados para influir sobre as competências subnacionais (conforme a citação abaixo). Desse modo, estes teóricos criticam os que fazem uma interpretação excessivamente descentralizadora dos princípios constitucionais.

(...) as regras que regem as interações entre as elites do governo federal e dos governos subnacionais favorecem as elites políticas instaladas no centro e limitam as oportunidades de veto das elites instaladas nos governos subnacionais. Desse modo, conflitos entre essas duas categorias de elites governamentais tendem a facilitar a aprovação das preferências das primeiras (ARRETCHE, 2009: 380).

A Cooperação Republicana

A Cooperação Republicana ou Interpoderes, no conjunto de nosso esquema, seria aquela que diz respeito aos mecanismos de coordenação do Executivo para com o Legislativo e o Judiciário. No que diz respeito à relação entre o Executivo e o Judiciário, um tema tem ganhado especial destaque, seja pela preocupação dada a ele pelos gestores, seja pela atenção que tem recebido por parte da comunidade acadêmica de Ciência Política, é o chamado processo de “judicialização da política”.

Segundo esse vertente teórica, o poder Judiciário estaria por assumir um papel ainda maior no ciclo de (re)produção de políticas públicas nos últimos anos. Nos anos 80 esta questão passou a ganhar novos contornos, com a Lei 7347/85, que regulamentou a Ação Civil Pública. E foi com a Constituição de 1988 que o Ministério Público passou a ganhar poder, não mais para atuar somente quando invocado, mas para atuar espontaneamente. Essa mudança veio como fruto de uma importante mobilização da magistratura, acompanhada de apoio pela sociedade civil. Assim o Ministério Público ampliou enormemente seu poder e sua capacidade de apoio ao Judiciário. Essa compreensão é tão forte, alimentando interpretações que, de maneira indireta, a Constituição Federal de 88 teria alçado o Ministério Público a uma espécie de quarto poder (ARANTES, 1999).

Se antes, na esteira da tradição liberal-democrática, normas programáticas tinham de ser invocadas pela sociedade no terreno da luta política, hoje, de acordo com a Constituição, elas podem e têm sido levadas aos tribunais por obra principalmente do Ministério Público (ARANTES, 1999: 90).

Outra figura administrativa de direito público importante para a compreensão deste processo de judicialização da política foi a criação, através dos governos Estaduais, das Defensorias Públicas, que também têm realizado um papel significativo na garantia dos direitos dos cidadãos, principalmente como mediadoras da relação da população com os judiciários e com o Ministério Público. Deste modo, todos esses órgãos, juntamente com o Judiciário, estão cada vez mais pressionando a atuação do executivo, principalmente para garantir a implementação de uma série de políticas públicas.

Agrega-se a esta análise o fato da Constituição Federal de 1988 ter incorporado uma significativa gama de direitos humanos (ADORNO, 2008), que perpassariam os tradicionais direitos civis, políticos e sociais. Desse modo, nossa Carta Magna, ao ampliar

esta gama de direitos, aumentou ainda mais as possibilidades de que o Judiciário se envolva em uma parcela cada vez maior das políticas públicas, alegando interesse público. Assim, uma das facetas negativas deste fenômeno de judicialização da política seria uma espécie de usurpação, pelo judiciário, do papel de definição de prioridades políticas e de operação de processos decisórios, uma vez que as demandas judiciais têm de entrar imediatamente na agenda governamental e devem, muitas vezes, ser implementadas em curtos espaços de tempo. Seria, desde uma perspectiva do judiciário, um processo de politização da justiça.

Outro processo que também faz parte deste movimento de judicialização da política seria o papel exercido pelo Judiciário no controle da Constitucionalidade. Como guardião da Constituição, o poder judiciário poderia anular alguns dos trabalhos desenvolvidos, principalmente pelo legislativo, como entendido abaixo.

No Brasil, a explosão de processos, bem caracterizada no mundo político pelas ADINs, tem sido o mais forte argumento daqueles que defendem a existência de um processo de judicialização da política. Isso não quer dizer que a judicialização ocorra apenas nesse nível, mas é nele que as decisões tomadas pela justiça assumem sua maior dramaticidade no mundo político. É por meio desse instituto que o Tribunal pode tornar nula uma legislação oriunda dos poderes representativos (CARVALHO, 2004).

Outra forma de cooperação interpoderes advém da relação entre Executivo e Legislativo. Sobre ela foi desenvolvida toda uma teoria chamada de presidencialismo de coalizão, termo apresentado pela primeira vez por Sérgio Abranches (1988). Em geral, os estudos dizem respeito ao processo pelo qual os Executivos têm de formar coalizões de apoio no parlamento com o intuito de garantir a governabilidade em um sistema presidencialista como o brasileiro.

Para alguns autores que traçam uma interpretação menos cooperativa do modelo do presidencialismo de coalizão, este seria marcado pela formação de coalizões heterogêneas, forjadas e negadas à ineficiência governamental. Sendo, pois, um sistema de alta propensão a crises políticas, além das coalizões heterogêneas vincularem o chefe do executivo a compromissos múltiplos, partidários e regionais. A autoridade do executivo poderia ser contrariada pelas lideranças partidárias ou regionais, sobretudo os governadores.

Deste modo, para Lúcio Rennó (2006), as críticas ao presidencialismo de coalizão

podem ser agrupadas em dois argumentos básicos: o primeiro seria que montar maiorias legislativas no Brasil seria difícil, o que, necessariamente, envolveria práticas ilegais, corruptas, trocas de favores, clientelismo e nepotismo. Já o segundo argumento giraria ao redor da instabilidade deste relacionamento entre os dois poderes, o que leva o governo a ter de ser obrigatoriamente um bom gestor de sua base de apoio, o que daria margem para manobras dos atores políticos e reduziria a previsibilidade do sistema. Seria o processo político, portanto, mais individualista que constricto institucionalmente.

Contudo, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998) possuem uma postura mais cooperativa e colaborativa da relação entre legislativo e executivo, afirmando que o presidencialismo de coalizão brasileiro possuiria mecanismos institucionais que, na prática, não trariam maior “ingovernabilidade” do que o parlamentarismo. Pelo contrário, seria também o sistema brasileiro marcado por uma forte interferência e sobrevalorização do poder executivo sobre a pauta do legislativo, que seria uma arena aonde os parlamentares apresentariam grande disciplina na defesa dos interesses da coalizão, ainda que muitas vezes tenham de abrir mão de seus próprios interesses, o que seria compensado pelos benefícios oferecidos pelo governo, como a oferta de cargos no executivo. Não é por este diagnóstico da dinâmica de cooperação republicana que Rennó (2006) afirma que a proposta de reforma política defendida por Limongi seria conservadora, contrariando outros autores que defenderiam uma postura mais radical de reforma, incorporando mecanismos parlamentaristas. Há, ainda, aqueles que defenderiam uma postura intermediária de reforma política, com destaque para Rennó (2006).

A Cooperação Social

Para Leonardo Avritzer (AVRITZER, 2008:44) há, na sociedade brasileira nas últimas décadas, uma propensão participativa e associativa forte, com um número bastante significativo de práticas participativas. O autor destaca três delas, que seriam consideravelmente significativas e com diferenças importantes entre si: o Orçamento Participativo, os Conselhos de Políticas e os Planos Diretores Municipais, conforme apresentado na tabela abaixo.

TABELA 1 – Tipologia sobre a efetividade dos desenhos participativos

Tipo de desenho	Orçamento Participativo Desenho de baixo para cima	Conselho de políticas Desenho de partilha	Plano diretor municipal
Capacidade democratizante	Alta	Média	Baixa
Efetividade/ Dependência do Sistema político	Alta	Média	Baixa

Fonte: AVRITZER, 2008:60.

Assim o Orçamento Participativo teria um desenho de baixo para cima, já que depende da mobilização da população para existir, teria alta capacidade democratizante e efetividade, por ser deliberativo e estruturado, fundamentalmente, por assembleias, além de ter alta dependência do sistema político, já que depende também da vontade da classe política municipal. Os Conselhos de políticas teriam desenho de partilha, pois são órgãos que juntam membros do poder público e da sociedade, teria uma capacidade democratizante média, pois se organiza por meio de membros que assumem um papel de representação, possui média efetividade, por poder ser tanto consultivo como deliberativo, além de dependência mediana do sistema político, pois podem ser tanto instituídos por força de lei superior, quanto pela vontade política da classe política local. Por fim os Planos Diretores Municipais teriam um desenho de ratificação, já que prescindem da incorporação ou não das consultas populares por meio da classe política no poder, pelo mesmo motivo teriam baixa capacidade democratizante e baixa efetividade, além do que, por serem obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes, trariam baixa dependência do sistema político.

Além dos mecanismos de participação descritos acima, podemos destacar uma série de outras formas e mecanismos possíveis de participação social, como as conferências e audiências públicas, além, obviamente, dos processos de Referendo ou de Plebiscito. Contudo, no conjunto do nosso esquema, acreditamos que a cooperação social, além da participação social, englobaria mecanismos de cooperação entre Estado, Terceiro Setor e Setor Privado. Tal relacionamento também tomou novas formas nos últimos anos, com a presença da discussão da substituição do Estado positivo (que teria entrado em crise junto com o *Welfare State*) pelo Estado regulador. Para Majone (1999) esse novo perfil de

Estado teria sua atuação definida de modo a corrigir as falhas de mercado, estabelecer, controlar e revisar as regras econômicas. Suas instituições características seriam as comissões parlamentares, agências e comissões independentes, além dos tribunais. Os seus principais atores seriam os movimentos em prol de questões singulares, as agências reguladoras, os analistas e os juizes. Seu estilo de políticas seria restrito à regra e não mais aos desenhos discricionários, traria uma cultura política pluralista e uma responsabilização política indireta. Na citação abaixo, destacam-se alguns destes novos arranjos de articulação do Estado com o Terceiro Setor e com o Setor Privado.

Assim como o modelo de agências reguladoras independentes adotado no Brasil na década de 1990 foi importado da experiência norte-americana, também hoje podemos observar a importação de novos modelos de agências executivas, de agências de fomento e de modelos de gestão de parcerias público-privado. Ao mesmo tempo, podemos observar a adoção de formas de governança no controle da execução de políticas públicas por terceiros (organizações sociais) ou no controle dos empreendimentos baseados em contratos de gestão (MATTOS, 2006).

Deste modo o tema chave para entendermos a cooperação social seria “governança”, ainda que, como apontado por Capella (2008), este termo tenha assumido no presente significados ambíguos e demasiado vagos. Aqui o entendemos como a busca pela incorporação de diversos atores na lógica de atuação governamental, de modo a ampliar o alcance do Estado, maximizando o seu grau de atuação, idéia que sintetiza bem a noção de Estado-rede, desenvolvida por Castells (1999). Além de procurar dotar de maior efetividade e legitimidade as políticas públicas, através da expansão dos mecanismos de participação social.

A Cooperação Horizontal

É possível caracterizar uma forte tensão na gestão das políticas sociais contemporâneas, advindas das dimensões pelas quais a sociedade passa a estar condicionada: “pela multiplicação e fragmentação dos interesses, pela ampliação frenética das demandas, por graves dificuldades de coordenação e direção, pela incerteza e pela insegurança, pelo enfraquecimento das lealdades e o empobrecimento da convivência” (NOGUEIRA, 2004). Essas características incidem sobre a gestão, forçando-lhe a incorporar uma estrutura mais horizontal e mais permeável à participação social, tornando a gestão, participativa e melhor coordenada para a intervenção, através da integração das

políticas, buscando dar respostas integrais aos problemas sociais.

Tais tensões no aparelho do Estado têm fundado projeções de que pouco a pouco o Estado estaria assumindo estrutura de rede e multiníveis, dentro de uma abordagem intersetorial e transversal de implementação de políticas públicas. Trazemos, pois, a definição de intersetorialidade, conforme silva (2011).

A intersetorialidade pode ser definida como o conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre diversos setores responsáveis pelas políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc.), mas também as próprias áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde, etc. Assim, a intersetorialidade não se restringe a uma questão meramente administrativa, mas engloba enfoques multidimensionais, respostas integrais e superação das intervenções setoriais especializadas ou fragmentadas, com baixo grau de diálogo na busca por soluções para problemas comuns e/ou inter-relacionados (SILVA, 2011:2).

Já a transversalidade pode ser entendida como sendo uma “intersetorialidade de elevado nível institucional”. Segundo Serra (2004: 3), a transversalidade tenta dar respostas organizacionais à necessidade de incorporação às tarefas da organização de temas, visões, enfoques, problemas públicos, objetivos, que não se encaixam em somente uma das estruturas organizacionais verticais, e tenta, também, que todas estas estruturas verticais compartilhem, sinergicamente, a pactuação de um objetivo comum que não seja específico a nenhuma delas em particular.

Cunill Grau (2005) classifica os estudos existentes sobre intersetorialidade com base na origem da justificativa proposta por eles (mais política ou mais técnica). A premissa mais política é a de que a integração entre setores possibilita a busca de soluções integrais aos problemas sociais e se traduz em uma assunção de que todas as políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento, como a melhoria da qualidade de vida da população, devem ser planejadas e executadas intersetorialmente. Já a premissa mais técnica concentra seu foco sobre a análise da eficiência, afirmando que a integração entre os setores permite que as diferenças entre eles possam ser usadas produtivamente no enfrentamento dos problemas sociais por criar melhores soluções que a setorialidade, já que permite compartilhar os recursos (não somente econômicos, mas das mais distintas ordens) que são próprios de cada setor. Deste modo a intersetorialidade

ganha destaque para se superar o que Martins (2005) descreve como sendo a existência de uma “teoria da fragmentação” no que diz respeito à formulação/implementação das políticas públicas.

Existe uma série de estudos que enfatizam que, nos últimos anos, motivado por uma ampla implementação de um corpo de políticas sociais altamente distributivas e focalizadas (NERI, 2008), a temática da cooperação horizontal tem emergido com vigor (SILVA, 2011; CARNEIRO, 2010), já que um dos grandes trunfos desta nova geração de políticas sociais seria integrar as ações governamentais, superando a negativa percepção de prestação de serviços públicos ineficientes e ineficazes. Nesta perspectiva não é absurdo entendermos o porquê a expressão “gestão de políticas públicas” passou a ganhar destaque no debate acadêmico contemporâneo, inclusive congregando um ramo de estudos com amplas pesquisas e importantes centros de ensino (graduação e pós-graduação).

Considerações finais

Procuramos entender algumas das questões e das temáticas que mais têm ganhado força no debate recente como grandes desafios para o ciclo de (re)produção das políticas sociais, relacionando-as com a produção recente da ciência política brasileira e áreas correlatas. Procuramos, pois, desenvolver um esquema explicativo que pudesse traduzir as relações entre quatro desafios básicos de cooperação às unidades gestoras dos programas sociais, de modo a agrupar nestas perspectivas uma vasta gama da literatura da área de ciência política, com destaque para o campo de políticas públicas.

Acreditamos que compreender o momento atual das políticas sociais no Brasil seja um desafio tanto para a classe política como para a comunidade acadêmica do campo de ciência política, mas não restrita a ele somente, já que, como vimos, entender esse fenômeno é um processo complexo e que não pode ser empreendido sem que consideremos os importantes aportes que fazem as outras áreas, fundamentalmente as que compõem as ciências sociais aplicadas. Esta seria a grande chave para que possamos fazer a análise digna deste momento de inflexão das políticas sociais brasileiras, a fim de aproveitarmos o deslocamento delas para o centro do debate acadêmico e para o topo da pauta da agenda governamental.

Referências

ABRANCHES, S. H. (1988). **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Dados, 31, 1: 5-34.

ABRUCIO, F. L. (2005). **A coordenação federativa no Brasil**: experiências do período F.H.C. e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p.41-68.

ADORNO, S. (2008). Direitos Humanos. In: OLIVEN, R. G. O.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G.M. **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs.

ALMEIDA, M. H. T. (2005). **Recentralizando a federação?** Revista de Sociologia e Política. vol.24, pp. 29-40.

ARANTES, R. B. (1999). **Direito e política**: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, nº 39, fevereiro.

ARRETCHE, M. (2009). **Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira**: de como 1988 facilitou 1995. Dados. 2009, vol.52, n.2, pp. 377-423.

AVRITZER, L. (2008). **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol.14, n.1, junho, p.43-64.

BEGHIN, N; JACCOUD, L; SILVA, F. B. (2005). Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. IPEA: Brasília.

CAPELLA, A. C. N. (2008). **Menos governo e mais governança?** Repensando a lógica da ação estatal. 6º Encontro da ABCP. Campinas.

CARNEIRO, C. B. L; COSTA, B. L. D; VASCONCELOS, M. (2010). **Intersetorialidade e pobreza**: implementação, coordenação e o legado de políticas prévias. Anais do VII Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto, Recife-PE.

CARVALHO, E. R. (2004). **Em busca da judicialização da política no Brasil**: apontamentos para uma nova abordagem. Revista de Sociologia e Política, nº 23: 115-126, nov.

CARVALHO, J. M. (2001). **Cidadania no Brasil**. Civilização Brasileira. São Paulo.

CASTELLS, M. (1999). Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. B; WILHEIM, J; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP.

COELHO, R. C. (1999). **Partidos Políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte**. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. FFLCH/USP. São Paulo.

- CUNILL GRAU, N. (2005). **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. In: Anais do X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago - Chile, outubro.
- DAGNINO, E. (2001). **Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: Tendências recentes**. Journal of Iberian and Latin American Studies - JILAS, July.
- DAGNINO, E. (2004). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991). **As três economias políticas do Welfare State**. In: Revista Lua Nova, n. 24, set.
- FAGNANI, E. (2005). Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. IE/UNICAMP. Campinas.
- KUGELMAS, E; SOLA, L. (1999). **Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90**. Tempo Social, v. 11, n. 2, p.15-39.
- LEAL, V. N. (1988). **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Alfa-Omega. Rio de Janeiro.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. (1998). **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, n.44, pp. 81-106.
- MAJONE, G. (1999). **Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança**. In: Revista do Serviço Público. Ano 50, n.1, jan-mar.
- MARTINS, H. F. (2005). Fragmentação e intersectorialidade: em busca de uma agenda da integração. In: LEVY, E. & DRAGO, P. A. (orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. FUNDAP. São Paulo.
- MATTOS, P. T. L. (2006). **A formação do estado regulador**. In: Novos Estudos Cebrap, n.76, nov.
- NERI, M. (2008). A nova geração de políticas sociais. In: OLIVEIRA, F. B. (Orgs.), **Política de gestão pública integrada**. Rio de Janeiro: FGV.
- NOGUEIRA, M. A. (2004). **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. Editora Cortez. São Paulo.
- RENNÓ, L. R. (2006) Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualismo dirigidos? IN: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. (orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

- RIBEIRO, M. B. (2010). **Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período de 1995-2009**: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. IPEA. Rio de Janeiro.
- SANTOS, W. G. (1970). **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- SCHWARTZMAN, S. (2004). **As causas da pobreza**. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- SERRA, A. (2004). **La gestión transversal**: expectativas y resultados. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2 – 5 Nov. Madrid, España.
- SILVA, L. A. L. (2010). **Os desafios da gestão escolar e as políticas educacionais**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Administração Pública, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, UNESP. Araraquara.
- SILVA, L. A. L. (2011). **A emergência da intersectorialidade como tema chave na análise de políticas sociais**. Anais do II Fórum Brasileiro de Pós-graduação em Ciência Política. São Carlos.
- SOUZA, C. (2005). **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988**. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p.105-122.
- VIANNA, M. L. T. W. (1998). **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro, IUPERJ/REVAN.