Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional*

Rose Marie Inojosa**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A modelagem da organização do governo; 3. O modelo atual e seus paradigmas; 4. A releitura do papel do Estado e seu impacto na organização do governo; 5. A promoção do desenvolvimento social como referência; 6. O modelo intersetorial; 7. As chances desse modelo frente às velhas questões; 8. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: modelagem organizacional; papel do Estado; organização do governo; desenvolvimento social; modelo intersetorial.

Este artigo discute a modelagem da organização do governo para produzir e entregar serviços à sociedade e a mudança do paradigma que informa o atual modelo. Apresenta uma alternativa de configuração do modelo fundada na perspectiva da ação intersetorial e orientada para a promoção do desenvolvimento social, trazendo à discussão seus riscos e potencialidades.

Intersectoriality and the configuration of a new organizational paradigm

This paper discusses the organizational modeling adopted by the government in order to produce and deliver services to society, as well as the change of the paradigm on which the current model is based. It presents an alternative configuration for the model, based on the perspective of an intersectorial action and oriented towards the promotion of social development, discussing its risks and potential.

---

* Este artigo teve sua parte final apresentada no painel *Reforma do Estado e descentralização: experiências brasileiras*, dentro do II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado de 15 a 19 de outubro de 1997, em Isla Margarita, Venezuela.

** Técnica em planejamento e gestão da Fundap-SP e mestre em ciências da comunicação pela USP

1. Introdução

Nos últimos anos, os governos federal, estaduais e municipais, de vários matizes ideológicos, estão particularmente empenhados e, muitas vezes, enredados, em processos de reforma ou "reinvenção" administrativa de seu aparato. Essas mudanças estão permeadas por diferentes concepções do papel do Estado, que, no entanto, na sua apresentação à sociedade, ocultam-se freqüentemente sob os mesmos argumentos e projetos.

Esse esforço de transformação organizacional busca atender à ansiedade da sociedade por uma resposta mais efetiva do governo em relação às condições de vida da população. De outro lado, o governo é instado a atender, através da distribuição de poder, aos grupos de interesse dominantes e capazes de vocalização.

2. A modelagem da organização do governo

O governo viabiliza a realização dos papéis do Estado, definidos na Constituição do país ou pelo próprio governo, através de um conjunto de organizações — secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas —, pelas quais exerce seu poder de regulação e presta serviços à sociedade.

A modelagem desse conjunto, o formato e a articulação das organizações que o compõem refletem as relações de poder e o modo de organizar o trabalho em determinado momento histórico.

O organograma da estrutura organizacional do governo informa sobre a repartição e a hierarquização do poder, bem como sobre a lógica de departamentalização das responsabilidades em relação às ações governamentais e à produção dos serviços.

Os modelos são desenhados de modo a garantir um conjunto de espaços de poder para acomodar compromissos e alianças firmados pelo grupo que assume a direção do aparato. Porém, outros grupos de interesse vão ocupando e criando espaços formais ou informais e cristalizando posições nas organizações, que podem ser compatíveis ou conflitantes entre si e com os dirigentes.

No cenário de atuação das organizações governamentais o poder é dividido, com maior ou menor assimetria, entre os atores internos, como as corporações profissionais, e outros atores provenientes da sociedade civil, que a elas se integram temporariamente ou que, de algum modo, participam do processo decisório.

As relações que a sociedade estabelece com o aparelho do seu governo extrapolam a apropriação de bens e serviços e incrustam, nas organizações governamentais, representações de interesses específicos de grupos dominantes ou capazes de vocalização, interferindo na formulação das políticas públicas.

O modo de organizar o trabalho para realizar os serviços, por sua vez, está relacionado com o estado-da-arte das tecnologias utilizadas para a produção e às relações de trabalho vigentes.

As inovações tecnológicas são produtos da ciência, mas também da estrutura social, pelas quais são valoradas, contribuindo para benefícios ou iniqüidades sociais (Motta, 1997:xii). A incorporação de tecnologia e a própria produção científica não são inocentes em relação às mudanças que provocam na sociedade, e a revolução científica, tecnológica e informacional deste fim de século, pela rapidez e articulação, ganhou maior capacidade de interferência ativa e contundente nas relações sociais.

Na estrutura governamental, a incorporação de tecnologia no modo de organizar o trabalho é fruto de um diálogo entre as pressões que decorrem da dinâmica das inovações e do nível de prontidão institucional para absorvê-las, em função de seus impactos nos arranjos de poder vigentes e dos recursos disponíveis.

Os modelos de organização, na medida em que se cristalizam, geram núcleos de permanência e tendem a mudar mais lentamente do que a distribuição do poder, as mudanças tecnológicas e as relações de trabalho.

Nos espaços organizacionais, os diversos atores exercem poderes peculiares, que podem ser bastante independentes dos dirigentes — os atores que detêm um tipo de poder formal, usualmente por delegação —, inclusive em relação ao tempo de sua permanência na organização. Assim é que se conformam núcleos de resistência, que atuam significativamente nos rumos organizacionais, inclusive no ritmo de incorporação de novas tecnologias.

Na introdução de mudanças na estrutura organizacional, quando há uma interferência na lógica do modelo, quer em termos de divisão de espaços de poder, quer em termos de processos e produtos de trabalho, rompe-se a teia de interesses estabelecidos. A introdução de novos atores ou a mudança no papel dos atores organizacionais é um risco para esses interesses, embora não o seja, necessariamente, para a organização.

Embora as mudanças da estrutura nem sempre modifiquem o conteúdo e o formato dos produtos e serviços que a organização entrega à sociedade, por ser, no mínimo, um rearranjo de poder interno, os resultados da organização, de algum modo, sofrem um impacto.

Em relação às organizações do setor público, é comum que a cada mandato corresponda uma reforma administrativa que, no mais das vezes, parece esgotar-se na alteração de estruturas e, portanto, no tecido do poder das organizações, refletindo a situação mais ampla do jogo de poder que se dá na sociedade. Muitas vezes é criada uma expectativa na sociedade e nos usuários das organizações públicas de que essas mudanças tenham reflexos na qualidade dos serviços que lhes são entregues; porém, nem sempre isso ocorre ou ocorre em um prazo que identifique sua relação com elas. Isso porque os grupos de resistência da organização, não drasticamente afetados pelas

mudanças de poder interno, promovem, de forma passiva ou ativa, a permanência de processos de trabalho e características do produto e das relações com a clientela.

Essas práticas de mudanças estruturais cujos resultados para os usuários não se revelam ou são negativos a curto prazo têm frustrado as expectativas e levado a uma descrença em relação a esse tipo de intervenção que parece não ir além do proveito próprio dos grupos que alcançam o poder.

Entendo, como Cecílio (1997:167), que as reformas de organograma, isto é, de estrutura, precisam ser "sempre secundárias ou caudatárias à introdução de uma nova forma de funcionamento".[1]

Encontra-se no próprio seio das organizações uma preocupação recorrente de resguardá-las de constantes mudanças do poder político, características das mudanças de organograma. Concordo que o tecido de poder também pode ser alterado através de outras práticas capazes de ampliar a autonomia da organização e torná-la menos vulnerável às alternâncias do poder político, mas entendo que essa perspectiva não minimiza os resultados de mudanças no perfil da estrutura do governo, inclusive como meio viabilizador de mudanças das formas de funcionamento.[2]

O modelo de organização do aparato do governo é um elemento determinante para a qualidade dos produtos ou serviços que o Estado entrega à sociedade, bem como da oportunidade e eqüidade da sua prestação, respondendo à concepção prevalente sobre o papel do Estado.

3. O modelo atual e seus paradigmas

As estruturas organizacionais em nossa realidade ainda se apresentam, em geral, com um formato piramidal, composto de vários escalões hierárquicos, e departamentalizadas setorialmente por disciplinas ou áreas de especialização.

A essas características soma-se um conjunto de práticas de organização do trabalho, como: centralização decisória, planejamento normativo, dicotomia entre planejamento e execução (planos de papel), sigilo e ocultação de informações, formalização excessiva (grande produção de papéis que circulam em rotas horizontais e verticais, para receberem, no mais das vezes, meros encaminhamentos), e distanciamento do cidadão e mesmo do usuário, dificultando o controle social.

---

[1] É nessa perspectiva que o trabalho da equipe que integro na Fundap tem atuado com as organizações-cliente nos processos de assessoria a mudanças organizacionais.

[2] Essa questão fica a merecer um debate mais amplo que contraponha as vantagens e desvantagens da emancipação das organizações públicas em relação aos governos.

Embora esse modelo não seja privativo do setor público, parece particularmente resistente nas organizações governamentais.

Esse desenho e as práticas que o realizam foram moldados, historicamente, pelos grupos hegemônicos na sociedade, atendendo aos seus interesses. A estrutura de poder enraizada nas organizações representa essa teia de interesses, muitos dos quais, em função da história, já perderam outros espaços de poder na sociedade e amparam-se nesse aparato para sobreviver. Velhos interesses nem sempre são fracos interesses. Além disso, também há os novos interesses, que se escoram no mesmo aparato que criticam, toda a vez que o jogo do mercado põe suas posições em risco.

Do ponto de vista da modelagem, a organização do aparato tradicional dos três níveis de governo no Brasil — federal, estadual e municipal — responde, portanto, a antigos paradigmas da teoria clássica da administração. Trata-se de um modelo que projeta a organização como uma máquina: "uma rede de partes interdependentes, arranjadas dentro de uma seqüência específica e apoiada por pontos de resistência ou rigidez precisamente definidos" (Morgan, 1996:29).

A conformação histórica dessa organização foi eivada por valores patrimonialistas e clientelistas presentes na sociedade, introduzindo a confusão entre o público e o privado. A concepção mecanicista, somada a esses valores, conformou um aparelho excludente, tanto do ponto de vista da participação nas decisões quanto na contribuição para a redistribuição de riquezas. As políticas sociais gerenciadas por esse modelo de organização do governo tendem a configurar-se como assistencialistas, considerando os problemas sociais como carências e não como direitos. Essas políticas assistencialistas não visam à transformação da sociedade, mas à manutenção de seu equilíbrio para a própria preservação dos interesses hegemônicos.

As demandas de caráter compensatório,[3] atendidas pelo Estado brasileiro de forma assistencialista, ainda persistem, apesar de estar-se fortalecendo na sociedade a consciência dos direitos sociais. Se o aparato governamental tem algum sucesso no atendimento assistencialista, suas dificuldades são maiores quando do outro lado do balcão está um cidadão consciente de seus direitos e que quer ser incluído, isto é, quer compartilhar da riqueza material e imaterial disponível na sociedade em determinado momento histórico.

O modelo de organização tradicional do aparato do governo é compatível com essa ação de caráter assistencialista e fragmenta a ação do Estado na prestação dos serviços à sociedade.

---

[3] Entende-se aqui como demandas de caráter compensatório aquelas que não visam à reversão estrutural da exclusão mas, apenas, à garantia do provimento pontual de algum bem ou serviço.

4. A releitura do papel do Estado e seu impacto na organização do governo

O movimento de redefinição da relação entre o Estado e a sociedade, buscando transformar em direito o que era tratado como carência, começou a emergir por aqui na segunda metade da década de 80, no contexto da democratização do país. O processo constituinte resultou na chamada "Constituição cidadã" de 1988, que consagrou como direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.[4]

Tão logo a Constituição foi promulgada, vários segmentos da sociedade passaram a declarar a sua inviabilidade prática. A Carta configurava o terreno para um Estado de bem-estar já em questionamento nos países democráticos centrais. O argumento mais usado foi e continua sendo a impossibilidade de financiar todos os bens e serviços garantidos como direitos universais.

Claro que uma sociedade eticamente solidária está mais preparada para sustentar o custo da garantia de mínimos sociais a todos, ainda que pela redistribuição do usufruto do padrão superior, mas a sociedade onde a classe dominante estiver preocupada apenas em garantir sua estabilidade e condições de acumulação o fará com maior parcimônia, independentemente de quanto custa. Como diz Kliksberg (1997:30) manifesta-se, hoje, uma espécie de "raciocínio fatalista": "a polarização, a ineqüidade acentuada e a exclusão social seriam fenômenos inevitáveis, e as sociedade latino-americanas estariam predestinadas a conviver com baixa percentagem de pessoas privilegiadas e com um grande número de pessoas cujo nível de vida seria fatalmente precário, ou que, fatalmente, teriam de viver na indigência. Esse mito oculta, subjacente, uma idéia-força maior: a renúncia expressa à solidariedade".

Nesse cenário, o Estado mantenedor de um precário equilíbrio social através das políticas assistencialistas é levado, pela tensão social que a ausência de eqüidade provoca, a assumir seu papel regulador das relações sociais. E isso se dá num momento em que está fragilizado pelo discurso neoliberal do Estado mínimo, que lhe recusa esse papel.

Então, além de o aparato do governo, que realiza as políticas do Estado, estar flagrantemente inadequado para o atendimento de demandas que a sociedade lhe apresenta, precisa mudar sob pressão, com grupos dominantes desejando apenas que ele se reorganize para ser mais eficiente na realização de políticas assistencialistas e não para assumir um novo papel.

---

[4] Art. 6º, cap. II — Dos direitos sociais — título II, *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Esse embate que se dá na sociedade vai refletir-se na mudança do modelo do aparelho do governo, conformado para prestar serviços que são questionados, e é confrontado com caminhos contraditórios.

Nem sempre as propostas de mudança dos modelos de organização explicitam a concepção desses modelos, até porque resultam de acordos multilaterais e acomodações que os distanciam de suas referências iniciais. Além disso, muitas vezes são parciais, atingindo parte das organizações do governo, o que, aliás, tem levado a um desenho e uma atuação desarticulada e desigual.

Os atuais processos de reforma administrativa do aparato governamental estão permeados pelos referenciais vinculados à sua concepção do papel do Estado:

- restringir ao mínimo a intervenção do Estado, na lógica da supremacia do mercado;
- ou realizar uma intervenção fundada no princípio da solidariedade e voltada para o desenvolvimento social.

Na prática, as diferentes abordagens ocultam-se sob as mesmas palavras, como é o caso da descentralização, utilizada tanto para desobrigar o Estado da prestação de alguns serviços e transferi-los à iniciativa privada como para aproximar a decisão do cidadão e obter sua participação na gestão de recursos.

Desse modo, é indispensável indagar qual é a concepção do papel do Estado que informa as propostas de modelo para as organizações do governo, nos seus vários níveis e de acordo com o perfil das equipes governantes.

5. A promoção do desenvolvimento social como referência

O modelo que se quer discutir — e contrapor aos inspirados no Estado mínimo — é referido à promoção do desenvolvimento social.

Entende-se por desenvolvimento social a ampliação das condições de qualidade de vida e do exercício dos direitos de uma dada população, com o objetivo de promover o compartilhamento da riqueza material e imaterial disponível em um grupo social, em determinado momento histórico.[5]

De uma forma genérica seria possível considerar como qualidade de vida a garantia do exercício dos chamados direitos de segunda geração, os direitos sociais e econômicos conquistados no século XX a partir do movimento

[5] O conceito de desenvolvimento social também é extensamente discutido por Cohn (1997:77-93).

operário e sindical — direito ao trabalho, à saúde, à educação, aos meios de bem-estar social, que tornam reais os direitos formais, conquistados a partir do século XVII.

A tradução desses direitos para o cotidiano do cidadão significa acesso a bens que compõem o conceito de qualidade de vida e que variam de acordo com o nível de civilização e as condições sócio-econômicas, políticas e culturais de cada nação.

A linha divisória da exclusão social está na impossibilidade de um grupo de indivíduos alcançar um conjunto de mínimos sociais que lhe permita o exercício de sua condição de cidadão. A noção de mínimos sociais refere-se, portanto, a um conjunto básico de itens relacionados aos direitos do cidadão, constituindo um padrão de qualidade de vida que deve estar próximo do padrão de qualidade de vida média presente numa nação.

No caso do Brasil, o elenco de direitos sociais garantidos pela Constituição Federal diz respeito à variedade da composição dos mínimos sociais. É preciso considerar, também: a quantidade, isto é, quanto de cada item precisa ser garantido; a abrangência, isto é, "quem são os destinatários das prestações capazes de eliminar a condição negativa descrita como posição inferior ao mínimo"; e o *status*, que diz respeito a que título a quantidade considerada básica é assegurada (Martins, 1994).

O conjunto de itens que compõem um padrão básico de qualidade de vida supõe que o segmento da sociedade que o define já conquistou esse padrão e pode mesmo identificar seus limites ou estágios (básico, médio e superior). Então, seu padrão básico pode, por suposto, ser suportado pela sociedade, do ponto de vista econômico e político, pois está em relação a um padrão que é usufruído até o seu limite superior. A questão, portanto, é a desigualdade do usufruto.

A necessidade de promover o desenvolvimento social e reduzir a exclusão implica uma ação para a qual o atual modelo do aparato do governo, que planeja, regula, realiza e avalia de acordo com os velhos paradigmas já apontados, tem-se mostrado inadequado.

O processo de descentralização, apesar das diferentes concepções que o tem permeado, colocou os governos municipais frente a uma nova realidade. Os municípios, que tinham atuação marginal na gestão de políticas públicas, "começam a enfrentar o desafio de atender urgências sociais que ultrapassam as limitadas e pontuais intervenções que no campo do social desenvolviam anteriormente. Os problemas de habitação, saúde, educação, emprego, alimentação etc. começam a constituir matéria cotidiana de atenção municipal" (Masiglia, 1996). Essa pressão para obter respostas em uma realidade complexa, com cidadãos que começam a pressionar para exercerem seus direitos, talvez torne o nível de governo municipal o motor da transformação do perfil da organização governamental, invertendo a prática dos modelos copiados e subordinados ao modelo do governo federal.

6. O modelo intersetorial

Tendo por diretriz a promoção do desenvolvimento social, a modelagem de uma nova estrutura da organização governamental precisa reconhecer, inicialmente, que as "populações não se distribuem ao acaso nas unidades territoriais de um Estado. Ao contrário, tendem a formar conglomerados humanos que compartilham características relativamente similares de natureza cultural e sócio-econômica. Apropriam-se coletivamente de certos territórios, constroem-nos socialmente, como nicho de suas características culturais, econômicas etc. Isto ocorre, em boa medida, por causa das relações solidárias entre indivíduos e famílias que se reconhecem como fazendo parte de um mesmo grupo de população, com a mesma identidade". E, também, "por um processo de seleção negativa, ao não lhes ser permitido o assentamento em territórios previamente ocupados por outros setores sociais" (Castellanos, 1997:68).

Em seguida, é preciso considerar que essa realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. Diz Matus (Huerta, 1996:35) que "o político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade, que faz o planejamento aterrizar. (...) Os problemas reais cruzam os setores e têm atores que se beneficiam ou são prejudicados por eles. Em torno de problemas, a participação cidadã é possível; em torno de setores, é impossível".

Assim, a abordagem intersetorial dos problemas de determinado grupo populacional reconhece que é necessário moldar a ação governamental por um novo paradigma, de modo a promover a inclusão dos grupos alijados dos mínimos sociais e de elevar os padrões de qualidade de vida.

"Intersetorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e a avaliação de ações, com o objetivo alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social" (Junqueira et alii, 1997:26).

Os governos direcionados para a promoção do desenvolvimento social e garantia dos mínimos sociais a todos os cidadãos precisam construir uma interferência intencional e monitorada nas questões que estão no seu espaço de governabilidade.

O modelo que tem como paradigma de organização a intersetorialidade visa propiciar a introdução de práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas, na perspectiva situacional, de compartilhamento de informações e de permeabilização ao controle social.

Entretanto, nenhum processo de modernização, diz Martins (1994:183), "pode progredir e frutificar se não conta com o apoio de uma rede de órgãos especialmente criados para funcionar como o terreno no qual esse processo deita raízes, extraindo daí a seiva que necessita para expandir-se". Nesse sentido é fundamental que um novo modelo se materialize, ganhe visibilidade, obtenha

recursos e acumule os instrumentos indispensáveis para a viabilização de seus avanços.[6]

Para modelar uma organização governamental segundo a lógica intersetorial, em termos de desenho de estrutura, é preciso substituir as secretarias e outros órgãos segmentados por áreas de conhecimento por um corte regional, com secretarias que tenham por missão proporcionar a melhoria das condições de vida da população da sua área de jurisdição, geograficamente delimitada, através das ações e serviços de competência do governo. Essa missão é realizada mediante a identificação e a articulação do atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais da região, considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano.

A organização do trabalho muda, necessariamente, com esse novo modelo e, teoricamente, permite romper com algumas práticas tradicionais.

No modelo tradicional o trabalho é organizado por equipes especializadas para o planejamento, a realização e a avaliação de ações e serviços específicos, em cada secretaria setorial. Essa dinâmica supõe um planejamento geral, com base territorial, acima das secretarias, que articule os planos particulares de cada uma delas e as respectivas redes de serviço. O novo modelo supõe uma outra dinâmica. Haverá, necessariamente, em cada secretaria, um planejamento referido à sua base geográfica e populacional próprias. A articulação desses planos, coordenada através de um colegiado, deverá mediar as eventuais desigualdades regionais, com caráter redistributivo, privilegiando os grupos populacionais em situação ou risco de exclusão social.

Esse modelo novo evidentemente não exclui equipes especializadas por serviços. As escolas, hospitais, centros de assistência, casas de cultura, equipamentos de esporte e lazer, usinas de asfalto, núcleos de fiscalização de obras etc. continuarão a existir com suas equipes especializadas. A diferença é que as equipes e serviços estarão integrados em uma única rede regional.

A estrutura governamental modelada segundo a lógica intersetorial se apresenta como mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação, já que suas necessidades e demandas podem ser expressas tal como existem no mundo real, intrinsecamente interligadas.

---

[6] A Prefeitura de Fortaleza, na atual gestão, empreendeu um processo de transformação completa de sua estrutura e modo de funcionamento, informado pelo novo paradigma. E há outras experiências que não se realizaram através das estruturas, como a que ocorreu em São Paulo, na Prefeitura de Campinas (1993-96), que empreendeu um projeto de atuação intersetorial, através da articulação de secretarias, sem modificar a estrutura da organização. São caminhos para a mudança ou, talvez, etapas diferentes do processo.

O quadro resume a comparação entre os dois modelos.

Comparação de modelos de estrutura organizacional de governo, considerando o critério de departamentalização, a missão e a organização do trabalho

Parâmetro	Modelo tradicional	Modelo novo
Departamentalização	Secretarias por área de conhecimento ou intervenção: saúde, educação, obras, transportes etc.	Secretarias por área geográfica: regiões ou distritos.
Missão de cada secretaria	Realizar ações e serviços da competência da prefeitura, específicos de sua área ou setor, no âmbito do município, visando a contribuir para melhorar as condições de vida da população.	Realizar ações e serviços da competência da prefeitura, visando a promover o desenvolvimento e a inclusão sociais da população da sua área geográfica.
Organização do trabalho	Equipes especializadas para planejar, realizar e avaliar ações e serviços específicos, com objetivos, metas e indicadores setoriais.	Equipes intersetoriais para identificar necessidades e demandas da população, planejar, orientar e avaliar ações integradas, com a definição de objetivos, metas e indicadores de qualidade de vida. Equipes especializadas para realizar serviços.

7. As chances desse modelo frente às velhas questões

Pela capacidade de impacto que as relações de poder e a organização do trabalho da estrutura governamental têm na formulação e implementação das políticas públicas, não basta constituir a promoção do desenvolvimento social como referência ao projeto de governo para obter uma atuação de êxito. As diretrizes são relidas pelas organizações governamentais que realizam os projetos. É preciso prepará-las para isso e considerar que antigas práticas e interesses contraditórios resistirão à mudança.

O fraturamento da velha estrutura de poder instala uma tensão que pode pôr em risco a mudança almejada.

A atual modelagem organizacional do governo é compatível com as práticas de composição política para a direção das organizações; com os poderes dos funcionários públicos e das diferentes corporações e com as práticas fragmentadoras das intervenções especializadas originárias da lógica do aparelho formador.

O "loteamento" do governo não desaparecerá, como por encanto, junto com a velha estrutura, pois tem raízes no sistema político representativo.

Os funcionários públicos foram enfraquecidos pelas mudanças que ocorreram na categoria ocupacional na última década. Mas há corporações que se mantêm influentes, em função de sua inserção no mercado de trabalho privado e, também, da expressão, para a população, do tipo de serviços que prestam. O prestígio, embora corroído de maneira geral, ainda sustenta a vocalização de algumas categorias, senão para promover mudanças, com certeza para contê-las.

E o aparelho formador, historicamente segmentado por áreas de conhecimento e especialização, somente agora começa a discussão do fim do currículo e da transdisciplinaridade. Assim, os profissionais ainda são formados para "fazer o seu ofício", com bastante autonomia no caso de algumas especialidades, e manterem suas linguagens próprias e mecanismos de proteção.

Claro que essas três questões são fatores de resistência ao novo paradigma. Mas a mudança é, necessariamente, um processo que supõe um movimento dialético entre o antigo e o novo, até que se tenha uma realidade distinta da situação anterior e, provavelmente, também do modelo que pretende substituí-la.

É de todo provável que o jogo político através de alianças e acordos continue gerando o "loteamento" de cargos, mas a implementação de práticas de planejamento participativo e a ampliação do controle social podem interferir positivamente.

Quanto às corporações, ou encontrarão novos caminhos para reconquistar a legitimidade e a adesão da população ou tenderão a ser definitivamente empurradas para fora do Estado, perdendo posições importantes para a classe média.

Para criar um olhar integrador, transdisciplinar, capaz de utilizar as especificidades de conhecimento e formação, a demanda ao aparelho formador é para que contribua na geração de profissionais competentes para a regulação, e não só para a prestação, e que forme gerentes sociais.

É possível, além do mais, que o modelo intersetorial contribua para o aprofundamento da participação direta da sociedade civil, de modo a compartilhar a responsabilidade pela definição de objetivos e a avaliação de resultados. Esse processo de construção é também de aprendizagem e de determinação

dos sujeitos, da sua consciência e dos seus direitos de cidadão a uma vida de qualidade.

8. Conclusão

O modelo que ainda predomina na estrutura organizacional do governo brasileiro responde a velhos paradigmas, não tem sido capaz de atender às demandas que a sociedade lhe apresenta e não o habilita a uma atuação diferenciada da assistencialista. Além disso o governo — refletindo o debate que ocorre na sociedade — oscila entre dois caminhos: Estado mínimo ou Estado promotor do desenvolvimento social.

O acolhimento da concepção de um Estado voltado para a promoção do desenvolvimento social implica uma mudança na estrutura organizacional do governo, para capacitá-lo a outro tipo de relação com a sociedade.

O modelo alternativo que se propõe tem como paradigma a intersetorialidade, que modifica a estrutura organizacional do governo, de modo a permitir a articulação de conhecimentos e experiências para a solução de problemas sociais. A configuração desse novo paradigma visa a introduzir práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas, o compartilhamento de informações e a permeabilização ao controle social.

A aplicação desse modelo na realidade, que implica riscos e negociação, aponta para uma possibilidade efetiva de se realizar uma transformação no cenário da administração pública que tenha como foco a busca de resultados positivos para a qualidade de vida da população.

Referências bibliográficas

Barata, Rita Barradas (org.). *Condições de vida e situação de saúde*. Rio de Janeiro, Hucitec, 1997.

Castellanos. In: Merhy, E. E. & Onocko, R. *Agir em saúde: um desafio para o público*. São Paulo, Hucitec; Buenos Aires, Lugar, 1997.

Cecílio, Luiz Carlos de Oliveira. Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicado ao setor governamental. In: Merhy, E. E. & Onocko, R. *Agir em saúde: um desafio para o público*. São Paulo, Hucitec; Buenos Aires, Lugar Editorial, 1997.

Cohn, Amélia. Desenvolvimento social e impactos na saúde. In: Barata, Rita Barradas (org.). *Condições de vida e situação de saúde*. Rio de Janeiro, Hucitec, 1997. p. 77-94.

Huerta, F. O método PES: entrevista com Carlos Matus. São Paulo, Fundap, 1996.

Junqueira; Inojosa, R. M. & Komatsu. *Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. 1997. (2º prêmio do XI Concurso de Ensayos y Monografias del Clad.)

Kliksberg, Bernardo. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo, Fundap, 1997.

Martins, Carlos Estevam. Cinco puntos acerca de la modernización de la administración pública en Brasil. *Reforma y Democracia, Revista del Clad*, 1, 1994.

Masiglia, A. S. Javier. Temas e atores em um cenário de mudanças. *Desenvolvimento e Gestão Local*, São Paulo, Polis, 1996. p. 63-78.

Morgan, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo, Atlas, 1996.

Motta, Paulo Roberto. Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro, Quality Mark, 1997.