

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA” – FEESR  
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPGD  
MESTRADO EM DIREITO

Pedro Luis Menti Sanchez

O REFLEXO DAS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS NO PLANEJAMENTO DA  
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ESFERA MUNICIPAL  
SOB A PERSPECTIVA DA INTERSETORIALIDADE

Marília, SP

2021

Pedro Luis Menti Sanchez

O REFLEXO DAS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS NO PLANEJAMENTO DA  
POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ESFERA MUNICIPAL SOB A  
PERSPECTIVA DA INTERSETORIALIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito – do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, em sua Área de Concentração em Direito e Estado na Era Digital, Linha de Pesquisa Dogmática Jurídica e Transformação Digital. Como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof.º Dr. José Eduardo Lourenço dos Santos

Marília, SP

2021

Autor: Pedro Luis Menti Sanchez

Título: O REFLEXO DAS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ESFERA MUNICIPAL SOB A PERSPECTIVA DA INTERSETORIALIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito – do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, em sua Área de Concentração em Direito e Estado na Era Digital, Linha de Pesquisa Dogmática Jurídica e Transformação Digital e aprovada pela banca examinadora.

Marília, SP, 27 de agosto de 2021.

---

Coordenadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Samyra Haydêe Dal Farra Napolini, Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM

---

Orientador, Prof.º Dr.º José Eduardo Lourenço dos Santos, Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM

---

Membro da Banca Examinadora, Prof.º Dr.º Teófilo Marcelo de Arêa Leão Junior, Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM

---

Membro da Banca Examinadora, Prof.º Dr.º Arthur Bezerra de Souza Junior, Universidade Presbiteriana Mackenzie - MACKENZIE

*Aos meus pais, Pedro Luis Sanchez e Gislene  
de Oliveira Menti Sanchez, por sempre  
acreditarem em mim e por terem abdicado de  
suas vidas em prol das realizações e da  
felicidade de seus filhos.  
À minha irmã Maria Laura Menti Sanchez,  
por sua preocupação, carinho e incentivo.  
Ao meu amado companheiro, Alexandre Gil de  
Mello, por todo amor, estímulo, apoio e  
compreensão. Nada disso teria sentido se  
vocês não existissem na minha vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela dádiva da vida e por me permitir realizar tantos sonhos nesta existência. Obrigado por me permitir errar, aprender e crescer, por sua eterna compreensão e tolerância, por seu infinito amor, pela sua voz “invisível” que não me permitiu desistir e principalmente por ter me dado uma família tão especial, enfim, obrigado por tudo. Ainda não descobri o que eu fiz para merecer tanto.

Aos meus pais Pedro Luis Sanchez e Gislene de Oliveira Menti Sanchez pelo apoio e incentivo que serviram de alicerce para as minhas realizações.

A minha irmã Maria Laura Menti Sanchez pela amizade e atenção dedicadas quando sempre precisei.

Ao meu querido companheiro Alexandre Gil de Mello pelo seu amor incondicional e por compreender minha dedicação ao projeto de pesquisa.

Ao meu professor orientador Dr.º José Eduardo Lourenço dos Santos pelas valiosas contribuições dadas durante todo o processo.

A todos os meus amigos do curso que compartilharam dos inúmeros desafios que enfrentamos, sempre com o espírito colaborativo.

Também quero agradecer ao UNIVEM e o seu corpo docente que demonstrou estar comprometido com a qualidade e excelência do ensino.

## RESUMO

O estudo faz reflexões sobre as vantagens da intersetorialidade nas políticas públicas, enfatizando a pertinência da conexão entre os diversos agentes que atuam no processo, viabilizando maior eficácia no gasto do dinheiro público e a clareza resultante de um trabalho realizado por diversas instituições. Tal fato se tornou possível após a promulgação da Constituição de 1988 e a expansão dos direitos sociais, onde a transformação da gestão das políticas sociais no Brasil passa a ter aspectos relativos à intersetorialidade. As políticas sociais influenciam diretamente na vida de todos os indivíduos e estão ligadas de maneira intrínseca aos modelos de gestão pública. Diante dessas reflexões, este estudo pretendeu refletir sobre as contribuições das inovações tecnológicas dentro do contexto das políticas públicas e da intersetorialidade na esfera municipal. A metodologia adotada para a realização do estudo se baseou em uma abordagem de caráter qualitativo, pois a mesma envolve atividades ou investigação que podem ser denominadas específicas. O alinhamento entre setores é facilitado pelas tecnologias de informação e comunicação, devendo estas ser utilizadas para colaborar com a interação entre os diversos setores sociais e a sociedade civil. Essas inovações tecnológicas, que deram início a uma nova era nos anais da humanidade, devem ser utilizadas de forma intensa, em benefício da coletividade. Não restam dúvidas sobre a potencialidade das tecnologias, sendo importante usá-las de maneira a proporcionar soluções para demandas de dimensão pública.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Assistência social; Inovações tecnológicas; Gestão; Planejamento.

## ABSTRACT

The study reflects on the advantages of intersectorality in public policies, emphasizing the pertinence of the connection between the different agents that work in the process, enabling greater efficiency in the expenditure of public money and the clarity resulting from work carried out by different institutions. This fact became possible after the promulgation of the 1988 Constitution and the expansion of social rights, where the transformation of the management of social policies in Brazil began to have aspects related to intersectorality. Social policies directly influence the lives of all individuals and are intrinsically linked to public management models. Given these reflections, this study intended to reflect on the contributions of technological innovations within the context of public policies and intersectorality at the municipal level. The methodology adopted to carry out the study was based on a qualitative approach, as it involves activities or investigation that can be called specific. Alignment between sectors is facilitated by information and communication technologies, which should be used to collaborate with the interaction between different social sectors and civil society. These technological innovations, which started a new era in the annals of humanity, must be used intensively for the benefit of the community. There are no doubts about the potential of the technologies, it is important to use them in order to provide solutions for demands of a public dimension.

**Keywords:** Public policies; Social assistance; Technological innovations; Management; Planning.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	13
1.1. Dignidade humana	13
1.1.1. Garantia do mínimo existencial	15
1.2. Conceito de políticas públicas	18
1.3. Políticas de Estado e Política de Governo	20
1.4 Os atores das políticas pública	22
1.5 As fases das políticas públicas	25
1.5.1 As formas de políticas públicas e suas precarizações	27
1.6 Os impactos da participação social na formulação das políticas públicas, na perspectiva de acesso a direitos	28
1.7. A política pública como instrumento para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais dos grupos vulneráveis	30
CAPÍTULO II - INTERSETORIALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS	32
2.1. Conceito de intersectorialidade	32
2.2. A funcionalidade da intersectorialidade nas políticas públicas	35
2.3. Intersectorialidade: realidades e desafios na gestão das políticas públicas	41
2.3.1. As mazelas do trabalho intersectorial e a cultura da departamentalização.	44
2.3.2. Os desafios da articulação entre as políticas públicas para o desenvolvimento das ações na perspectiva da intersectorialidade	46

2.4. Os reflexos da atuação intersetorial para a efetividade de direitos dos grupos vulneráveis na gestão pública	50
CAPÍTULO III – INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ESFERA MUNICIPAL E A INTERSETORIALIDADE	55
3.1. Contextualização	57
3.2 Inovação tecnológica: o papel e os reflexos das inovações tecnológicas na implementação das políticas públicas sociais na esfera municipal.	60
3.3. Proposta de modelo conceitual para compartilhamento de banco de dados para implementação da Política Pública de Assistência Social na esfera do município de Penápolis	65
CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	76
GLOSSÁRIO	84
ANEXO 1	85
ANEXO 2	86
ANEXO 3	87

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo consiste em um requisito acadêmico no processo de formação para a obtenção do título de Mestre em Direito, do Programa de Pós graduação do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, tendo como linha de pesquisa Dogmática Jurídica e Transformação Digital, objetivando refletir sobre as contribuições das inovações tecnológicas dentro do contexto das políticas públicas e da intersectorialidade na esfera municipal; onde será analisado como a tecnologia pode corroborar de forma produtiva na aplicabilidade da gestão das Políticas Públicas e da Intersectorialidade.

Com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, acontece uma reorganização das relações socioinstitucionais no que concerne a gestão das políticas públicas. A gestão começa a ancorar-se na parceria entre Estado e sociedade.

O Estado, como detentor do poder político, organiza os grupos sociais com vistas ao bem comum, ponderando a realização das necessidades individuais com as necessidades coletivas do grupo.

Dessa maneira, entram em cena novos atores na gestão dos serviços públicos com atribuições partilhadas, resignificando as relações de poder em favor de decisões e práticas intersectoriais que efetivam a passagem e a concretização de direitos sociais. Para fomentar ainda mais todo o exposto surge a troca de informações por vias digitais, que ocupa papel fundamental na era da informação frente a um cenário no qual é possível acessar, aprender, colaborar e trocar informações via redes digitais.

A intersectorialidade está relacionada aos procedimentos de gestão e inserção de ações, saberes e esforços de setores distintos da política pública, com o intuito de implantar objetos comuns de intervenção entre eles, para o enfrentamento mais estruturado dos problemas sociais.

O que se entende é que a intersectorialidade, como ferramenta de ação nas políticas sociais, é uma peça fundamental para romper com a lógica de esfacelamento existente, no entanto, as distintas percepções que envolvem o assunto, podem resultar em dificuldades para sua materialização, dependendo da abordagem que se adote.

A partir do exposto, o presente estudo partiu das seguintes hipóteses:

1. Há necessidade de um modelo de gestão intersectorial das políticas públicas e sua fundamental importância para a melhoria da qualidade de vida da sociedade em geral voltada ao contexto municipal. O modelo de gestão pautado na intersectorialidade

aparece como um novo meio para sanar problemas que implicam sobre uma população que ocupa determinado território.

2. Nos dias atuais, aliados a intersectoriedade e às políticas públicas já foram criados ambientes virtuais que contém áreas de discussão de questões específicas e de interesse geral, pois a governança no momento atual da sociedade requer e pressupõe a participação da sociedade no desenho e implantação das políticas públicas, tal qual o conceito de intersectorialidade.

A inovação tecnológica deve ser compreendida como o aumento do padrão de qualidade de uma política pública por meio da criação de mudanças claras na maneira de agir com estabilidade em um determinado contexto (saúde, educação, meio ambiente, assistência social, etc.). Modernizar, inovar é desafiar o que é feito rotineiramente e inserir novas regras de ação para resolver antigos problemas e enfrentar novos desafios.

Dessa maneira procura-se por meio dessa pesquisa responder como a tecnologia pode contribuir para a implementação das políticas públicas sociais na esfera municipal?

A pesquisa será desenvolvida através do método dedutivo, por ser racionalista, pressupondo a razão como maneira de chegar ao conhecimento verdadeiro; faz uso de uma análise geral para a particular, até a conclusão; utiliza o silogismo: de duas premissas retira-se uma terceira logicamente decorrente.

Quanto à natureza, o estudo será desenvolvido a partir de uma pesquisa básica, que de acordo com o Manual de Frascati tem como objetivo a aquisição de conhecimentos no que tange a compreensão de novos fenômenos, voltada ao desenvolvimento de produtos, processos ou sistemas inovadores.

A abordagem para a realização do estudo será de caráter qualitativo, pois a mesma envolve atividades e investigação que podem ser denominadas específicas.

O primeiro passo para a realização do estudo foi a realização de um levantamento bibliográfico, investigando um referencial teórico e documental que pudesse oportunizar suporte para o aprofundamento da temática.

O estudo terá como marcos teórico: no que tange às Políticas Públicas os estudos de Maria Paula Dallari Bucci; A Intersectorialidade será mostrada através das contribuições de Nuria Cunill; Sobre Gestão será pesquisado Toledo; Já para colaborar no campo das Inovações Tecnológicas contaremos com as contribuições de Fabiano Hartman.

Após leitura e análise dos resultados obtidos através dos dados primários e secundários subsidiados por meio do referencial teórico usado no decorrer da investigação

aconteceu o processo de análise e reflexão na busca de uma interpretação clara para a realização do estudo.

O estudo foi organizado da seguinte maneira: No primeiro capítulo será tratado sobre: Dignidade humana; Garantia do mínimo existencial; Conceitos de Políticas Públicas, suas fases, bem como seu ciclo de construção; Política de Estado e Política de Governo, será relatado também sobre as formas de políticas públicas e suas precarizações e os impactos da participação social na formulação das políticas públicas na perspectiva de acesso a direitos.

No segundo capítulo será feito um estudo sobre a Intersetorialidade, sua realidade e desafios no planejamento e implementação das políticas públicas e também sobre os reflexos da atuação intersetorial para a efetividade de direitos dos grupos vulneráveis na gestão pública.

No último capítulo, discutiremos sobre as inovações tecnológicas na implementação da política pública de assistência social na esfera municipal e a intersetorialidade e para finalizar foi abordado sobre uma proposta de modelo conceitual para compartilhamento de banco de dados para implementação da Política Pública de Assistência Social na esfera do município de Penápolis.

Os movimentos políticos, econômicos e sociais proclamaram uma atuação política concreta nas esferas de tomada de decisões governamentais com o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas municipais, estaduais e federais e de dimensões legais que amparam a atuação da sociedade nos debates em todos os contextos de governo.

## **CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

### **1.1. Dignidade humana**

É habitual que se atribua o axioma do princípio da dignidade humana ao raciocínio de Immanuel Kant. Indubitavelmente tal atributo ocorre pelo fato de Kant ter sido o pioneiro a reconhecer que ao homem não se deve atribuir valor – assim entendido como preço –, precisamente no padrão em que deve ser encarado como um fim em si mesmo e em função da sua autonomia enquanto ser racional. Cunha (2002) bem destaca a hodiernidade do tema e a recongnição de que se deve a Kant sua mais pregressa enunciação:

O sistema internacional de proteção aos direitos humanos, construído posteriormente à Segunda Guerra Mundial, caracteriza-se por ser uma resposta à emergência, no período entre-guerras, de diferentes regimes totalitários, aos quais se atribuía em grande parte, a responsabilidade pelo conflito que havia abalado o mundo. Dessa forma, a compreensão do fenômeno totalitário é pressuposto do entendimento em torno do sentido e do alcance desse sistema protetivo. (CUNHA, 2002)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, instituída em 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, determina a origem da humanidade e da dignidade já no seu prefácio:

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo (...). considerando que as Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e valor da pessoa humana (...).

De acordo com Kant, a dignidade é o valor de que se conferem tudo o que não tem preço, quer dizer, de que não está sujeito a ser trocado por um proporcional. A herança das reflexões de Kant para a filosofia dos direitos humanos, sobretudo, é a isonomia na atribuição da dignidade. Ao passo em que a independência no desempenho da razão prática é um requisito singular para que um ser se vista de dignidade, e que todos os seres humanos desfrutam dessa autonomia, considera-se que a condição humana é o alicerce fundamental e suficiente à dignidade, livremente de qualquer tipo de reconhecimento social.

A maior herança do pensamento kantiano no que concerne a filosofia dos direitos humanos é sem dúvida a equidade na jurisdição da dignidade. À medida que a liberdade na

ação da razão prática é requisito singular para que uma pessoa se blinde de dignidade, e que todos os sujeitos regozijem dessa autonomia.

Pinto (1992, p. 85) especifica a celebre fórmula kantiana, segundo a qual o homem é pessoa porque é "fim em si mesmo", quer dizer, tem valor independente e não somente valor como meio para alguma coisa diversa, de onde provém a sua dignidade. Ainda de acordo com o autor, o reconhecimento de tal dignidade estabelece a regra ético-jurídica essencial, que determina a cada ser humano o direito ao respeito.

Barroso (2012, p. 73) define a dignidade da pessoa humana como valor intrínseco de todos os sujeitos, a autonomia de cada ser humano e em valor social:

Realmente, não é fácil elaborar um conceito transnacional de dignidade humana, capaz de levar em conta da maneira adequada toda a variedade de circunstâncias religiosas, históricas e políticas que estão presentes nos diferentes países. Apesar disso, na medida em que a dignidade tem ganhado importância, tanto no âmbito interno quanto no discurso transnacional, se faz necessário estabelecer um conteúdo mínimo para o conceito, a fim de unificar o seu uso e lhe conferir alguma objetividade. Para levar a bom termo esse propósito, deve-se aceitar uma noção de dignidade humana aberta, plástica e plural. Grosso modo, esta é a minha concepção minimalista: a dignidade humana identifica 1. O valor intrínseco de todos os seres humanos; assim como 2. A autonomia de cada indivíduo; e 3. Limitada por algumas restrições legítimas impostas a ela em nome de valores sociais ou interesses estatais (valor comunitário).

É inquietante a maneira como a dignidade da pessoa humana vem sendo exibida na atualidade. A sua subjetividade ocasiona muitas vezes um sentido vago, sendo a dignidade mencionada para várias ações diferentes, podendo ser usada muitas vezes por lados opostos, tomemos como exemplo o aborto, onde alguns defendem o direito da mulher em poder decidir seu futuro, principalmente em casos de estupro, já por outro lado outros enxergam a dignidade da criança, onde a mesma tem o direito de nascer com vida independentemente da aprovação da mãe como um direito nato.

Diante do contexto acima mencionado se faz necessário demarcar seu campo de atuação, pois se torna perigoso deixar lacunas, tendo em vista o decorrente incremento do incondicionalismo judicial e a insegurança jurídica.

De acordo com Daniel Sarmiento (2016, p. 309):

A fundamentação deve, no mínimo, explicitar porque a situação concreta se enquadra no princípio da dignidade da pessoa humana e qual a derivação jurídica que resulta desse enquadramento. O interprete deve exteriorizar esses elementos, permitindo o controle intersubjetivo sobre tais passos argumentativos. No afã de fazê-lo, o interprete bem-intencionado poderá também se beneficiar da oportunidade de exercer um controle racional sobre a sua "intuição de decisão", que pode ter se baseado em impulso emotivo que não sobreviva a um esforço genuíno de racionalização. (SARMENTO, 20Q6, P. 309)

O princípio da Dignidade da Pessoa humana firmada no Brasil pela Constituição Federal de 1988 é fundamental para o povo brasileiro, pois objetiva a garantia do ser humano como fim em si mesmo, e não como instrumento do Estado, somente por ter nascido humano. Esse princípio também se faz importante para que haja proteção de qualquer ameaça à dignidade humana.

Ingo Wolfgang Sarlet pautado na concepção de Robert Alexy, os direitos fundamentais posicionamento jurídicos inerentes às pessoas, que, sob a ótica do Direito Constitucional positivo, foram por seu argumento e fundamentalidade incorporadas ao texto da Constituição e, dessa forma, egressas do contexto de disponibilidade dos poderes constituídos, assim como as que, por seu conteúdo e significância, possam lhes ser assemelhados, integrando-se à Constituição, tendo, ou não, apontamento na Constituição formal.

[...] a história dos direitos fundamentais é também uma história que desemboca no surgimento do moderno Estado constitucional, cuja essência e razão de ser residem justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem. (SARLET, 2012, p. 70)

De forma mais restritiva, Ingo Wolfgang Sarlet acopla o termo “direitos fundamentais” aos direitos humanos reconhecidos em determinado ordenamento constitucional.

#### 1.1.1. Garantia do mínimo existencial

As concepções liberais efusivamente difundidas no século XVIII propiciaram duas revoluções que modificaram o padrão jurídico e institucional do mundo ocidental: a revolução norte-americana, em 1776, e a revolução francesa, em 1789. Com esses ideais, as formulações utilitárias também marcaram época, imprimindo um novo conceito sobre moralidade, agora despido de preceitos divinos ou abstratos.

Em 1971, John Rawls lançou “Uma teoria da justiça”, marco filosófico na interpretação da virtude considerado a primeira das instituições sociais, objetivando edificar seu raciocínio na escolha de princípios regentes da justiça como equidade, a partir de um contratualismo hipotético. Sua compreensão exponencial respalda a reformulação ou abolição de leis e instituições injustas, ainda que se apresentem eficientes e bem organizadas.

Credita à justiça a qualidade de virtude primeira das instituições sociais, assim como a verdade seria dos sistemas de pensamento, razão pela qual a verdade e a justiça não

aceitariam compromissos, repudiando por completo a ideia utilitarista de que o bem-estar da maioria poderia justificar o cerceamento das liberdades da cidadania igual.

Enquanto teoria contratualista liberal, a justiça como equidade não tolera um arranjo institucional em que os indivíduos estejam despidos de segurança em suas liberdades, porque essa condição é precípua para que se alcancem seus planos racionais de vida. Quaisquer que sejam esses planos, os indivíduos necessitam de uma estrutura básica e um núcleo mínimo de direitos que sustente sua execução.

Parte Rawls da ideia de que as pessoas, de uma forma geral, possuem o senso de obediência civil, comportando-se de acordo com as normas de conduta que especificam um sistema de cooperação, criado para promover o bem de todos. Contudo, não ignora a existência de conflitos de interesses, ainda que a sociedade seja um empreendimento cooperativo que visa o benefício mútuo.

Rawls (2008, p. 12) sustenta que a justiça deve ser entendida como o equilíbrio apropriado entre as existências conflitantes. Define a concepção de justiça, inerente a todos os indivíduos participantes do processo de cooperação, como um conjunto de princípios correlacionados que objetiva identificar as considerações relevantes que determinam esse equilíbrio.

Fixados os conceitos de justiça e concepção de justiça, concebe a estrutura básica da sociedade através de princípios que proporcionem o estabelecimento da divisão de vantagens sobre as parcelas distributivas apropriadas, e afirma (2008, p. 5) que os princípios da justiça social são “um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições básicas da sociedade e definem a distribuição apropriada dos benefícios e dos encargos da cooperação social”.

Define, então (2008, p. 6), a concepção pública de justiça como “aquilo que constitui a carta fundamental de uma associação humana bem ordenada”, aí incidindo as especificações dos direitos e deveres fundamentais, bem como a definição das parcelas distributivas apropriadas.

Nessa teoria, a sociedade é vista como um sistema equitativo de cooperação. Assim, a distribuição dos encargos e benefícios deve ser respaldada por princípios discutidos e aceitos pelo corpo social. Ciente de que a pluralidade de valores influenciaria na tomada dessas decisões, bem como de que os princípios deveriam ser construídos acima de interesses de grupos ou classes, Rawls (2008, p. 21 e 166) sugere uma criação hipotética denominada posição original, na qual ocorre a reunião para debate e deliberação desses princípios.

A posição original é balizada por um fator de imparcialidade, essencial para se alcançar a justiça como equidade, justificando-se que os indivíduos presentes não carreguem para a deliberação valores de ordem pessoal, como também conhecimento sobre suas origens, posições sociais, gostos e predileções morais. Essa neutralização ocorre porque os indivíduos estão cobertos pelo véu de ignorância, que os impede de reconhecerem em si e nos demais tais circunstâncias (RAWLS, 2008, p. 166), ou, como sustenta Gargarella (2008, p. 21),

Os impede de conhecer qual é a sua classe ou status social, a sorte ou desventura que tiveram na distribuição de capacidades naturais, sua inteligência, sua força, sua raça, a geração a qual pertencem etc.

Rawls (2008, p. 167) ainda adverte que esses indivíduos presentes na posição original são dotados de racionalidade, porque podem compreender o que é bom para si, como também de razoabilidade, que propicia a capacidade de conceber um ideal de justiça e de assim se comportarem no trato social com o grupo.

Esses princípios são escolhidos por pessoas livres e racionais que visam a promoção de seus próprios interesses, aceitando-os como princípios norteadores em uma situação inicial de igualdade para a definição das condições fundamentais de sua associação.

Aqui nasce a justiça como equidade: a discussão em situação inicial (posição original) de igualdade (véu da ignorância), para captação dos princípios norteadores da estrutura básica da sociedade (escolha de direitos e deveres fundamentais/divisão dos benefícios sociais), leia-se, norteadores de uma concepção de justiça, a partir da cooperação mútua entre seres livres e racionais que chegarão às regras de equilíbrio.

Rawls (2008, p. 21) afirma que a posição original é o status apropriado para garantir que os acordos fundamentais nele alcançados sejam equitativos, na medida em que pressupõe que pessoas racionais escolheriam determinados princípios de justiça.

Para explicar o êxito na identificação da posição original, Rawls (2008, p. 22) sustenta que o alcance equitativo deve pressupor que:

Ninguém seja favorecido ou desfavorecido pelo acaso ou pelas circunstâncias sociais na escolha dos princípios. Também parece haver consenso geral de que deve ser impossível adaptar os princípios às circunstâncias de casos pessoais. Também devemos garantir que determinadas inclinações e aspirações e concepções individuais do bem não tenham influência sobre os princípios adotados.

É importante ressaltar que a visão de Rawls acerca do que se compreende como liberdades básicas em princípio não se devem confundir com a visão ampliativa proporcionada no constitucionalismo brasileiro. Esse núcleo básico seria inicialmente

limitado aos direitos civis e políticos. Assim, foram elencados: a liberdade política (o direito ao voto e a exercer cargo público) e a liberdade de expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; a liberdade individual, aqui incidindo a proteção contra a opressão psicológica, a agressão e a mutilação (integridade da pessoa); o direito à propriedade pessoal e a proteção contra a prisão e detenção arbitrárias, segundo o conceito do Estado de Direito (RAWLS, 2008, p. 74).

A contextualização do pensamento de Rawls ainda reflete a necessidade de se compreender a aplicação dos dois princípios de justiça não apenas como um mínimo padrão para todos (de liberdade e igualdade), mas um mínimo adaptado às necessidades individuais.

Segundo Ana Paula de Barcellos, o mínimo existencial é caracterizado pelo núcleo do princípio da dignidade humana pautado pela eficiência positiva e de exigibilidade. Considerando também que, como esse núcleo interligado ao mínimo existencial visa proporcionar condições materiais fundamentais à dignidade humana, sendo prevalência do Estado brasileiro, não deveria estar sujeito à reserva do possível.

Entende-se o princípio da dignidade da pessoa humana como formado por um núcleo, composto pelo mínimo existencial e além dessa parte central, há uma parcela que, não obstante faça parte da dignidade humana, está sujeita à deliberação política acerca da concepção dominante em determinado momento histórico e segundo as preferências do povo. Esta parcela está sujeita à reserva do possível. (BARCELLOS, 2008, p. 272-278)

No que concerne ao núcleo que se relaciona ao mínimo existencial, viabilizador de condições materiais fundamentais à dignidade humana, sendo primazia do Estado brasileiro. Dessa forma o debate sobre a reserva do possível não deveria ser significativo nesse âmbito, pois necessita ser presumidos que o Poder Público porta recursos para oportunizar o atendimento das necessidades mínimas que compõem o núcleo e que necessitam ser prioritárias. (BARCELLOS, 2008)

## 1.2. Conceito de políticas públicas

O Estado, como detentor do poder político, organiza os grupos sociais com vistas ao bem comum, ponderando a realização das necessidades individuais com as necessidades coletivas do grupo.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci:

“Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Para que o Direito carregue legitimamente a qualificação de ciência deve manifestar-se como elemento transformador, e não apenas como mantenedor de uma ordem política, econômica e jurídica, estabelecida por um grupo minoritário quantitativamente, de força política e econômica, impingindo sua ordem aos demais segmentos sociais, visto que mais fortes. Como exemplo dessa imposição, é de se observar que, apesar da Constituição de 1988 ser permeada de direitos sociais, que são direitos e garantias fundamentais, estes não refletem essa transformação que a ciência jurídica deveria impingir para a inclusão social dos menos favorecidos no mundo do trabalho, da previdência e da saúde, dentre outros parâmetros que garantem a dignidade do homem, quando não são realizados. Com relação às dimensões da política, leciona Schmidt:

A literatura inglesa estabelece três diferentes termos para designar as dimensões da política: a *polity*, que abrange a análise das instituições políticas e das questões administrativas da burocracia estatal; a *politics*, que compreende os processos da dinâmica política e da competição pelo poder; e a *policy*, que diz respeito aos conteúdos concretos da política, que são as políticas públicas (2008, p. 23).

Destacam-se a permanência das relações e a existência de reciprocidade entre essas três dimensões no funcionamento estatal. Em função dessa reciprocidade entre as citadas dimensões, tanto o conceito de políticas públicas, quanto à aplicação dessas políticas sofrem todas as reformas e transformações porque passa o Estado e a Administração Pública, no constante processo evolutivo.

Podemos conceituar as Políticas Públicas como fenômeno jurídico, percebemos sua natureza jurídica e estabelecemos o regime jurídico aplicável à atuação do Estado e também dos demais partícipes de sua execução.

É extremamente importante consignar que as políticas públicas a serem desenvolvidas em nosso país devem ter o norte da concretização da cidadania em todas as suas dimensões, integrando os diversos aspectos sociais, políticos e econômicos, bem como atendendo às necessidades de inclusão social, pois esta é a determinação constitucional de 1988.

A participação da sociedade na gestão pública é apontada como uma suposição do sistema democrático-participativo adotado pela CF/88, que trouxe atualidades, como proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Participação essa que é um início inseparável da democracia, garantindo, não só aos sujeitos, como também a grupos e

associações, o direito à representação política, à informação e à defesa de seus interesses, possibilitando-lhes a atuação na gestão dos bens e serviços públicos. (DALLARI, 1996).

No que diz respeito à relação Estado-Sociedade, temos uma aproximação lógica da política de Hobbes que faz reflexões acerca da questão do controle do Estado sobre a sociedade. Neste foco, o Estado tem como objetivo assegurar a paz e defender a vida dos que a ele pertençam (BOBBIO; PASQUINO; MATTEUCCI, 2008).

No que diz respeito à relação Estado - Sociedade, temos uma aproximação lógica da política de Hobbes que faz reflexões a cercada questão do controle do Estado sobre a sociedade. Neste foco, o Estado tem como objetivo assegurar a paz e defender a vida dos que a ele pertençam (BOBBIO; PASQUINO; MATTEUCCI, 2008).

Sob a óptica de Lima (1983), a participação do povo pode ser vista sob dois aspectos: o funcionalista e o histórico-cultural. De acordo com o funcionalista, a participação da sociedade seria vista como uma maneira de se obter apoio para programas de desenvolvimento social é um instrumento de se aproveitar melhor os próprios recursos vindos da população. A participação é pautada pelas características culturais e sociais de sujeitos e grupos, que suplantaria a falta de participação por meio da sistematização e concentração em programas de desenvolvimento, por meio da mudança de valores corriqueiros para valores modernos.

De acordo com Behring e Bosschetti (2006) faz-se necessário reconhecer os limites dos direitos de cidadania nos marcos do capitalismo, posto que possibilitem reduzir as desigualdades sociais, mas não são capazes de minar a propriedade privada e a estrutura de classes, determinantes dessas desigualdades.

A realidade social de hoje demanda do Estado uma enorme gama de atividades para a garantia da cidadania e a efetivação dos direitos fundamentais, daí a afirmação de que o Estado é Democrático e Social de Direito, significando que deve efetuar políticas ou programas de ação, para atingir determinados objetivos sociais.

### 1.3. Políticas de Estado e Política de Governo

Ao se falar sobre sistemas políticos, estamos refletindo como é organizado o poder político e como o mesmo é exercido, sendo o parlamentarismo e o presidencialismo. Quando se fala em regime de governo, falamos somente da maneira como o poder está

distribuído entre os elementos de um mesmo Estado, com potencial para atuar de maneira autoritária, democrática e totalitária.

É através do regime de governo que se identifica como se correlata a imperiosidade de um governo com os outros componentes dele: governante e governados.

As formas de governo estão relacionadas a maneira sobre como um estabelecido governo constitui e aplica os poderes sobre os governados. Assim, temos uma visão de que a estruturação que um governo faz dos membros estatais é a maneira de governar.

De acordo com Paulo Bonavides, em sua obra “Ciência Política, as concepções de forma de governo variam”, notamos diferenças de três instantes em que os pensadores conceituaram da seguinte maneira: na Antiguidade, com Aristóteles; na Idade Moderna com Maquiavel e Montesquieu; e nos dias atuais, por meio de autores que se dispõem a compreender as maneiras mais recentes de governo, com singularidades não notadas pelas vivências políticas passadas.

Bonavides relata que as classificações mais íntegras advêm da reflexão aristotélica e moderna, pois as mesmas se pautam no que é fundamental para que se entendam as maneiras de governar:

Os números de pessoas que exercem o poder soberano, nesse sentido, têm como principais formas de governo aquelas que dizem respeito à divisão do poder entre os atores políticos, ou seja, o que está em jogo é quanto um poder é dissolvido. (BONAVIDES, 2006, p. 248)

A ramificação de poder e a quantidade de sujeitos que atuam no poder estão interligadas de maneira direta a maneira como um governo organiza o Estado e os elementos estatais, de maneira a criar relações distintas entre governante, governados e a "máquina estatal". É fundamental enfatizar que Estado e governos são termos diferentes. O primeiro com tendência fixa, que pouco se altera, dizendo respeito à ideia de nação que se situa em um determinado território, já o governo é algo mais efêmero, com tendências a ter menos durabilidades que o Estado.

O Estado é absoluto, sendo que nenhum poder, na esfera do seu território, se encontra acima dele, na medida em que definem quais são as regras vigentes e tem o poder de punição de maneira coercitiva pelo uso do monopólio de punir.

Mesmo o poder do Estado sendo único, há distinções das funções entre os 3 poderes. Dessa forma, para alcançar seus objetivos, o Estado se subsidia dos 3 poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo os titulares de 2 deles eleitos diretamente pela

população: no Poder Executivo — o prefeito, o governador e o presidente da República; e no Poder Legislativo — os vereadores, os deputados estaduais, os deputados federais e os senadores.

O Estado moderno, através dos poderes, tem por objetivo organizar a vida em sociedade, e, para isso, exerce cinco macrofunções:

- 1) funções políticas, que consistem na definição de direitos e deveres dos cidadãos, assim como a relação entre pessoas e entre estas e as instituições;
- 2) funções executivas, voltadas para a implementação das políticas públicas;
- 3) funções jurisdicionárias, direcionadas à solução de litígios;
- 4) funções fiscalizadoras, destinadas à garantia do cumprimento da ordem jurídica e da regulação estatal; e
- 5) funções de defesa da ordem e integridade territorial. (SYLVIA WALBY 2009, p. 75)

O Estado, através de seus governantes, é que controla os recursos, engendra e aplica as políticas públicas em todas as relações humanas, em especial nas esferas regulatória (definição de tarifas e preços), distributiva (saúde, educação, segurança, transporte) e redistributiva (previdência, reforma agrária, entre outras).

Segundo José Afonso da Silva, os objetivos do Estado brasileiro estão contidos no artigo 3º da Constituição e edificar uma sociedade livre, justa e solidária, proporcionar o desenvolvimento nacional, acabar com a pobreza e a marginalização, minimizando as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem preconceitos, com respeito às diferenças.

“algumas são normas-síntese ou normas-matrizes cuja relevância consiste essencialmente na integração das normas de que são a súmula, ou que as desenvolvem, mas têm eficácia plena e aplicabilidade imediata, como as que contêm os princípios de soberania popular e de separação de Poderes (...). Outras normas dos princípios fundamentais são teleológicas, como a do inciso II do art. 3º. Outras são definições precisas de comportamento do Brasil como pessoa jurídica de direito internacional (art. 4º).” (SILVA, 1999)

Determinar, perante regulação, as tomadas de decisão, é um dos maiores avanços da Humanidade, permitindo que as relações sociais aconteçam sob a proteção de instituições e subsidiadas pelo interesse coletivo, independentemente da vontade do governante.

#### 1.4. Os atores das políticas pública

A democracia participativa, do ponto de vista normativo está prevista no artigo 1º, parágrafo único, segunda parte da CF/88, que determina que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Como desdobramentos dessa determinação constitucional, citam-se os direitos políticos, definidos como o conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular, nos termos do artigo 14 da CF/88. Desse modo, têm-se como direitos políticos o direito de sufrágio, a alistabilidade, a elegibilidade, a iniciativa popular de lei, a ação popular, a organização e participação de partidos políticos, constituindo-se em elemento de democracia direta na produção legislativa.

Segundo Vitale (2008), com base no artigo 1º da CF/88, surgiram diversas previsões acerca da democracia participativa: abordando o âmbito do Poder Executivo, pode-se afirmar que a CF/88 estabelece uma relação entre participação e direitos sociais. Na esfera da seguridade social, por exemplo, a Constituição prevê o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (art. 194, VII); na da assistência social, o texto constitucional refere-se à “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204, II).

Além dessas políticas setoriais, a CF/88 trouxe ainda o envolvimento da sociedade civil nas políticas de natureza mais abrangente, como planejamento municipal, política urbana e gestão pública em geral. Há a determinação da participação do usuário na Administração Pública Direta e Indireta em seu art. 37, § 3º, e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII), o qual foi ampliado com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece diretrizes gerais da política urbana.

Dessa forma, o princípio da democracia participativa é amplamente amparado pela CF/88, não se tratando de um rol taxativo, e sim de um sistema aberto a outras formas de participação popular. A sociedade tem o direito de participar efetivamente da gestão da coisa pública, exteriorizando seus interesses e necessidades. A democracia participativa é um fator de legitimidade do poder político e estrutura do princípio da transparência, diminuindo a distância entre o bem comum e os seus destinatários. (PIMENTA, 2007).

A qualidade da democracia pode ser medida pela participação popular encontrada em cada sociedade que permite ao cidadão comum inserir-se nos processos de formulação, decisão e implementação das políticas públicas, e desta forma, “quanto mais direto for o exercício do poder político, mais acentuada será a capacidade democrática das instituições

políticas, cujas decisões estarão mais próximas de traduzir a genuína vontade popular”. (DIAS *apud* VIGLIO, 2004, p. 18)

E, para se alcançar uma maior efetividade, os gestores públicos precisam viabilizar a integração entre o Estado e a coletividade, abrindo espaço para uma consciência política geral, tanto por parte dos próprios gestores como da população. O Estado vem, cada vez mais, deixando claro que necessita da colaboração da sociedade para superar problemas de políticas públicas.

Novas mudanças são introduzidas com a democracia representativa e a necessidade de se aprofundar os processos de participação social e política, como expressa Gohn (2011):

“ (...) a dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de ‘introduzir o povo’ em práticas de gestão pública, como preconizava as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a idéia da participação se vinculava à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas. ” (GOHN, 2002, p. 07)

A participação popular tem recebido diversas formas de interpretação. Segundo Di Pietro (2005), essa participação pode ser dividida em duas modalidades: formas de participação direta, como a iniciativa popular legislativa, o referendo, o plebiscito; e formas de participação indireta, como a participação por meio de ouvidorias, ou de conselhos.

Já segundo Lima (1983), a participação popular pode ser encarada sob dois enfoques: o funcionalista e o histórico-cultural. De acordo com o primeiro, a participação da população seria considerada um meio de se obter apoio para programas oficiais de desenvolvimento social, vez que sem esta, o programa não poderia se concretizar, e também considerada como um meio de se aproveitar melhor os próprios recursos advindos da população. A participação, assim, é explicada pelas características culturais e sociais de indivíduos e grupos, que superariam a falta de participação através da organização e mobilização em programas de desenvolvimento, através da mudança de valores tradicionais e produção, bem como as suas expressões ideológicas e políticas, são vistas como fundamentais para explicar as formas de participação social e cultural.

De acordo com Rocha (2011), as diversas concepções acerca da participação popular podem ser resumidas em:

“a) participação popular comunitária: surgida no início do século XXI, representa um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade no setor da educação,

visando dar respostas ao problema do binômio pobreza-educação. Tem como características a assistência aos mais desamparados econômica e socialmente, através das escolas comunitárias, por ressaltar os valores da educação, do trabalho e do coletivismo como meios para o progresso. Essa concepção definiu a comunidade como social e culturalmente homogênea, com identidade própria e com uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário; e ao Estado foi dado o papel de estimular a comunidade a se unir, organizar-se, enquanto solução em si mesma, passando esta a exercer um papel minimamente ativo e consciente.

b) participação popular contestatória: na década de 1970, a participação passa a ter um sentido de reação e contestação contra as limitações governamentais à tentativa de conquista da educação pelas classes populares. Dessa forma, o espaço de participação ultrapassa o setor da educação, e alcança o conjunto da sociedade e do Estado. Para esse enfoque, qualquer aproximação com o Estado era encarada como manipulação, e o sentido da participação era o de acumular forças para a luta permanente pela mudança do modelo existente; e

c) participação popular cidadã e o controle social do Estado: segundo esse enfoque, o Estado Democrático de Direito reconhece a necessidade de defender a sociedade contra os eventuais excessos no funcionamento da máquina administrativa estatal, por meio da divisão de função entre os poderes e os mecanismos de controle, em nome da sociedade.

Essa dimensão de participação popular é a que garante o exercício da democracia para além dos espaços formais de poder e da representatividade eleitoral, levando em conta os interesses do conjunto da população, e possuindo uma visão abrangente e integrada do território, da sociedade e das questões do desenvolvimento. (ROCHA, 2011)

A previsão da participação popular, conforme discorre Sundfeld (2006), em todos os atos decisivos no exercício do poder é a diferença crucial entre o Estado de Direito e um concreto Estado Democrático de Direito, em que há um controle do planejamento governamental pela sociedade.

#### 1.5. As fases das políticas públicas

As Políticas Públicas, definidas como programas de ação governamental voltados à concretização dos direitos fundamentais, envolvem a atividade de planejamento, a regulação de comportamentos, a organização da burocracia estatal, a distribuição de benefícios e a arrecadação de impostos.

A política pública está voltada a realização de direitos por meio de arranjos institucionais que se expressam em programas de ação governamental complexos. A lei é uma das formas de expressão jurídica da política pública, mas esta, para tornar-se realidade demanda uma série de outras medidas, como a criação de órgãos, a celebração de convênios, a contratação de pessoal etc.

O que é preciso deixar claro é que a consagração de direitos sociais traz consequências jurídicas importantes, notadamente a vinculação dos Poderes Públicos às políticas públicas que constituem objetivo primário de tais direitos.

Ademais, cumpre informar que o processo democrático interfere diretamente na consecução e devida implantação das políticas públicas no nosso País, dado que todas as estruturas democráticas permitem que ocorra um diálogo entre as entidades civis objetivando justamente verificar quais são as políticas públicas que devem ser implementadas a fim de que ocorra o devido atendimento aos interesses da sociedade como um todo.

Held (1991) informa que:

Estamos mergulhados numa situação paradoxal: o avanço da democracia como regime político em diversas partes do mundo ocorreu no mesmo momento em que a eficácia desse regime como forma nacional de organização política é colocada em questão.

Em outros termos, diversas nações proclamam-se como democráticas no momento em que as mudanças na ordem internacional comprometem a possibilidade de um Estado-nação democrática independente. Essas mudanças são resultado do processo de globalização, que gera uma tendência à organização de amplas áreas da atividade humana em termos globais, aumentando as incertezas sobre o destino da democracia.

Mais adiante aponta que:

[...] as democracias podem ser tratadas essencialmente como unidades autossuficientes: que as democracias são claramente separadas umas das outras; que as mudanças no âmbito de uma democracia podem ser explicadas em grande parte por referência às estruturas internas e à dinâmica das sociedades democráticas nacionais; e que a política democrática expressa, em última análise, a interação de forças operando no plano do Estado-nação.

Destarte, o processo de globalização permitiu que a democracia se desenvolvesse no plano mundial, permitindo que inúmeras questões sejam discutidas objetivando justamente favorecer e implementar melhoria a sociedade. Nota-se que a implantação do processo democrático permite um maior diálogo entre a sociedade e os governantes, ensejando essa aproximação o que contribui de maneira positiva para implementação de melhorias na sociedade, manifestando inclusive pela criação de políticas públicas que atendam aos interesses da coletividade.

Com relação aos elementos das políticas públicas podemos mencionar:

Ação - a política pública surge toda vez que o Estado é incitado a agir: planejar o desenvolvimento nacional, organizar um serviço público, construir escolas, hospitais, contratar pessoal, investir recursos;

Prioridades - a serem decididas junto aos formuladores das políticas públicas;

Formulação - das propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados;  
Implementação - propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária a observância da burocracia.

Para Bercovic (2008)

“O maior problema que a judicialização das políticas públicas pode causar consiste no risco da usurpação do poder constituinte do povo, por meio do engessamento da política pelo que ele chama de “interpretação jurisprudencial da Constituição”, comprometendo, assim a própria legitimidade democrática:

A partir deste protagonismo crescente dos tribunais, os juízes foram convertidos de instrumentos de garantia em legitimadores do sistema constitucional. De guardião do poder constituinte, o tribunal constitucional se pretende seu substituto, usurpando o poder constituinte do povo. “A legitimidade da justiça constitucional na democracia implica na descrença dos representantes eleitos, considerando-se o juiz uma alternativa melhor”

A fase de implementação, ou execução da política pública propriamente dita, deverá observar os princípios e diretrizes estabelecidos na fase inicial de formulação. Muitos desses princípios e diretrizes estão inscritos na Constituição, tais como a descentralização de um serviço, a necessidade de participação popular nas instâncias de tomada de decisões, a observância de metas e dos prazos previamente definidos.

No tocante a fiscalização e controle como etapa fundamental das políticas públicas fala-se de uma atividade a ser desenvolvida pelos mais diversos setores: o Judiciário, a sociedade civil, os Tribunais de Contas, o Ministério Público

#### 1.5.1. As formas de políticas públicas e suas precarizações

A Constituição Federal de 1988 englobou um projeto de democracia social que procurava atender aos desejos da sociedade na edificação de uma nova institucionalidade com justiça social. O grande desafio na promoção da inclusão social e a subdivisão de renda frente o nível de diferença existente teve a contribuição da sociedade civil no que tange as reivindicações sociais e a edificação de sistemas de proteção social, estruturados de maneira descentralizada e participativa como requisitos essenciais para a globalização da cidadania.

É fundamental ressaltar que esses fatos ocorrem no Brasil em um momento de mudanças na sociedade, que interferem na “questão social”, trazendo a essas modificações as perguntas no que concerne a compatibilidade ou incompatibilidades entre direitos, políticas sociais e as relações que se formam entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista. (YAZBEK, 2012 p. 305-306).

A assistência social brasileira se desenvolveu ao longo da história como uma política regressiva, pautada em práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas (YAZBEK, 2012, p. 310).

Segundo Lowi, as políticas públicas se apresentam de quatro formas:

- I. Políticas Distributivas: são decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo;
- II. Políticas Regulatórias: são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse;
- III. Políticas Redistributiva: atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento;
- IV. Políticas Constitutivas: lidam com procedimentos. (LOWI, 1972, p. 298)

Na Política Social a luta contra a pobreza dá lugar a luta de classes. A perspectiva é de desenvolvimento dos “ativos” dos pobres, desconsiderando os fatores estruturais da pobreza, atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres.

1.6. Os impactos da participação social na formulação das políticas públicas, na perspectiva de acesso a direitos

Com o processo de democratização trazido pela promulgação da Constituição Federal em 1988, houve a universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, a ampliação da dimensão da cidadania e da democracia, e uma nova concepção do papel do Estado. Ganha destaque o princípio da participação popular na gestão pública, presente no parágrafo único do artigo 1º da CF/88, o qual afirma que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente.

Essa participação popular direta passou a ser vista como uma forma de aproximação entre a sociedade e o Estado, levando em consideração a diversidade de interesses e, principalmente, o surgimento de espaços para o debate desses interesses coletivos.

A Constituição Federal de 1988 modificou a relação do Estado com a sociedade, tendo por base a participação de organizações civis na formulação e co-gestão das políticas públicas, através, por exemplo, de espaços de participação direta nas decisões dos governos: os Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais.

A partir desse processo de democratização, surgem no âmbito dos municípios, os Conselhos Municipais, juntamente com Conferências e Audiências Públicas, todos visando à participação direta da população na promoção das políticas públicas. No tocante aos Conselhos, pode-se afirmar que são espaços públicos compostos por representantes da sociedade civil e do Estado, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas, através de reuniões e debates periódicos. Cada conselho é estabelecido a partir de um projeto de Lei, que fixa as suas competências e os seus representantes. Os Conselhos Municipais estreitam a relação entre o governo e a população de determinada localidade na busca de soluções para os anseios sociais.

Cabe ao gestor local a oferta de condições necessárias para essa participação popular, através de divulgação da existência desses espaços e, assim, da convocação da população para integrar-se nesse processo, legitimando a soberania constitucional, ao passar, necessariamente por algumas questões como: a transparência nas eleições dos conselhos, o próprio perfil dos eleitos (se representam a comunidade de forma igualitária), o processo de deliberação dos conselhos (ou seja, a real proporção entre as decisões tomadas entre conselheiros da população e conselheiros governamentais), a relevância ou própria existência do debate dentro desse aparelho.

A participação deve ser vista sob o ponto da qualidade do participante, fazendo-se necessário que a população tenha um entendimento prévio sobre o que está proposto a participar, sendo que, muitas vezes, apenas o entendimento não basta. Imprescindível é o esforço de participar, a vontade de fazer parte do processo decisório. A tendência é que o nível de participação evolua com o tempo e adquira-se qualidade na participação no decorrer da experiência participativa.

Três itens enfatizam os sentidos que passa a tomar a participação no que concernem os direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem:

- I. A participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- II. A participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
- III. A sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

A participação social teria um desempenho expressivo tanto no que tange à expressão de demandas como no que diz respeito à democratização da gestão e da execução

das políticas sociais. A solidificação desta participação, nos últimos anos, perpetuou-se principalmente através dos variados formatos de conselhos e ferramentas distintas de parceria colocadas em prática nas políticas sociais.

A formação de conselhos e parcerias no âmbito das políticas públicas responde a variados impulsos que agiram sobre sua criação e desenvolvimento. Os conselhos surgem, sobretudo, das reivindicações de democratização da sociedade frente ao processo de decisão que transpassa as políticas sociais.

Os conselhos permitem que grupos demandantes assim como os demais interesses organizados tenham representatividade própria na discussão e no processo decisório das políticas sociais. Esta forma de organização tem impactos nas políticas públicas, no sentido da ampliação da capacidade de articulação do Estado com atores sociais. Em seguida busca-se identificar as competências institucionais dos diversos conselhos de modo a avaliar em que medida refletem possibilidades substantivas de influenciar tais políticas.

#### 1.7. A política pública como instrumento para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais dos grupos vulneráveis

Vignoli (2001, p. 2) define vulnerabilidade como a falta de aproximação aos alicerces de oportunidade ofertados pela sociedade, mostrando a carência de um conjunto de particularidades necessárias para o aproveitamento efetivo da estrutura de oportunidades presentes.

Busso (2001) julga a vulnerabilidade como a precariedade dos ativos que sujeitos, famílias ou grupos arrumam para enfrentar obstáculos existentes que acarretam na perda do bem-estar.

Os grupos mais expostos às situações de vulnerabilidade social são aqueles que moram em lugares com altos índices de vulnerabilidade. Assim, pode-se afirmar que há um elo entre vulnerabilidade social e vulnerabilidade educacional, o que eterniza um baixo índice de escolarização dos indivíduos e pessoas com baixos conhecimentos para se inserir no mercado de trabalho.

A garantia do mínimo existencial constitui o padrão mínimo da consolidação dos direitos sociais de prestação, pois, sem o mínimo necessário à existência, interrompe a possibilidade de sobrevivência do sujeito e, com ela, as condições de liberdade e equidade.

Simone Sá Portella (2005, p.1) enfatiza que no mínimo existencial não há articulação constitucional própria, precisando procurá-lo na idéia de liberdade, nos princípios

da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa, nos direitos humanos, nas imunidades e privilégios do cidadão.

Em consonância com a autora, Freire Junior (2005, p.79) conclui que:

A reserva do possível é um argumento que deve ser analisado e sopesado na hora da decisão judicial. Não para impedir a fixação da responsabilidade estatal, mas para que seja construída uma forma de viabilização de uma Constituição compromissada com a dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais.

Behring e Boschetti (2008) dizem que:

O caráter público desta política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção (Rua), mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo em ingerências do Estado e da sociedade. (Behring e Boschetti, 2008 p.95)

Assim, as políticas públicas são um conjunto de decisões, projetos, objetivos e metas para resolver problemas em áreas específicas.

Behring e Boschetti (2008) enfatizam as principais funções da política pública:

Como concretizadoras de direitos sociais, as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas. O ser humano, seja ele quem for, é um ser social e, como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitiva e de capacidade de aprendizagem e desenvolvimento que devem ser consideradas pelas políticas públicas. (Behring e Boschetti, 2008 p.103)

Assim, a colaboração das políticas sociais no Brasil compreende estratégia fortalecedora de direitos sociais e de proteção, reconhecendo na pobreza o eixo estimulador das desigualdades sociais.

## CAPÍTULO II - INTERSETORIALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1. Conceito de intersectorialidade

A intersectorialidade está relacionada aos procedimentos de gestão e inserção de ações, saberes e esforços de setores distintos da política pública, com o intuito de implantar objetos comuns de intervenção entre eles, para o enfrentamento mais estruturado dos problemas sociais.

A intersectorialidade no contexto das políticas públicas começou a ser observada como uma proporção considerada à medida que não se via a eficácia, a praticabilidade e a eficiência esperadas na efetuação das políticas setoriais, primeiramente no que concerne ao atendimento das ações da sociedade e aos mecanismos concedidos para a realização das mesmas. Assim, a intersectorialidade passa a ser uma das exigências para a inclusão das políticas setoriais, objetivando sua eficácia através da junção entre instituições governamentais e sociedade civil.

De acordo com Koga:

Há de se constatar o domínio da política econômica sobre a política social, porque o tratamento subalterno dado às políticas no Brasil tem resultado na crescente mercantilização dos serviços tido como básicos à população, quais sejam, os do campo da saúde, da educação ou da habitação, levando a crer num processo de desresponsabilização do Estado. (Koga 2003, p. 223)

Almeida Filho (2000) define intersectorialidade comparando com terminologias correlatas, constituindo-se de maneira evolutiva as alternativas de interação ou integração de diferentes campos disciplinares:

1. Multidisciplinaridade: é um sistema que funciona através da justaposição de disciplinas em um único nível, estando ausente uma cooperação sistemática entre os diversos campos disciplinares;
2. Pluridisciplinaridade: justaposição de diferentes disciplinas científicas que, em um processo de tratamento de uma temática unificada, efetivamente desenvolveriam relações entre si; seria, portanto, ainda um sistema mononível (como na multidisciplinaridade), porém os objetivos aqui são comuns, podendo existir algum grau de cooperação entre as disciplinas; de todo modo, por envolver campos disciplinares situados num mesmo nível hierárquico, há uma clara perspectiva de complementaridade, sem, no entanto, ocorrer coordenação de ações nem qualquer pretensão de criar uma axiomática comum;
3. Interdisciplinaridade auxiliar: interação de diferentes disciplinas científicas, sob a dominação de uma delas, que se impõe às outras como campo

- integrador e coordenador; o sistema, portanto, apresenta dois níveis, postos que as informações expropriadas das disciplinas subordinadas são colocadas a serviço da especialidade tomada como disciplina mestre;
4. Metadisciplinaridade: situa-se no nível epistemológico superior e atua como mediadora da comunicação entre as disciplinas em um campo; assegura a interação e interrelação entre interdisciplinaridade: para além da disciplinaridade, a noção de interdisciplinaridade implica uma disciplina;
  5. Axiomática comum a um grupo de disciplinas científicas conexas, cujas relações são definidas a partir de um nível hierárquico superior, ocupado por uma delas; esta última, geralmente determinada por referência à sua proximidade a uma 4 temática unificada, atua não somente como integradora e mediadora da circulação dos discursos disciplinares, mas principalmente como coordenadora do campo disciplinar;
  6. Transdisciplinaridade: indica a integração de disciplinas de um campo particular sobre a base de uma axiomática compartilhada e implica a criação de um campo novo que idealmente seria capaz de desenvolver uma autonomia teórica e metodológica perante as disciplinas que o originaram. (ALMEIDA FILHO, 2000, p.236)

Setores, como Assistência Social, Educação e Saúde, dispõem de dados que se utilizados de forma composta, e com ações pensadas em conjunto, farão com que os diferentes setores que lidam com as fragilidades plurifacetadas de natureza e aspectos diversos dos núcleos familiares, encontrem saídas e soluções coletivas a partir destas ações intersetoriais.

As estruturas setorializadas têm uma tendência a tratar o povo e os problemas relacionados aos mesmos de forma fracionada, com serviços executados unicamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorra no mesmo espaço territorial e meio-ambiente.

Intersetorialidade pode ser entendida como combinação de saberes e experiências na programação, realização e avaliação de ações, com o intuito de alcançar resultados interligados em situações complexas, objetivando um efeito de cooperação no desenvolvimento social. Com vistas a promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social.

[...] a intersetorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 24).

Destacamos a colaboração de Tumelero (2012) no que tange as políticas intersetoriais:

No Estado brasileiro – democrático e de direito – afirmado pela Constituição Federal de 1988, o indicativo de ações governamentais integradas intersetorial e interinstitucionalmente constitui diretriz para várias políticas públicas destinadas a assegurar direitos. Apesar disto, as práticas intersetoriais ainda figuram como processos inovadores experimentais viabilizados na maioria das situações pelo interesse dos atores que executam tais políticas e menos por uma decisão política de governo - são poucas as experiências em que administrações municipais optam por um desenho de governo pautado na intersetorialidade.

Antes mesmo de se debater sobre a intersetorialidade Santos (2011, p. 22) relata que é necessário a busca pelo entendimento do que é setor:

A categoria “setor” é utilizada amplamente para analisar a ação do Estado segundo a lógica setorial, isto é, circunscrita e dividida por atividades como saúde, educação, planejamento urbano entre outras. Ao conceituar a intersetorialidade lembra que cada município possui as suas características, ou seja, para entender a intersetorialidade é necessário abrir um espaço para que se possibilite compreender a estrutura construída nos setores e entre eles para a implementação de políticas públicas como um conjunto de diversas lógicas e diferentes perspectivas de um mesmo objeto.

Por outro lado, Silva (2008, p. 90) enfatiza ser possível objetivar novos meios de democratizar as relações internas. Para o autor, o fundamental é conhecer se a discussão sobre a democratização está na pauta da agenda do Estado e determinar o que representa politizar as questões administrativas.

Nesse sentido, Nascimento (2010, p. 101).

A intersetorialidade pode ser combinada a modelos ascendentes ou mais descendentes de gestão. Entende-se por ascendente o princípio da intersetorialidade aplicado na base da gestão institucional com setorialidade no modelo de gestão dos órgãos de cúpula, ou seja, a intersetorialidade acontecerá à medida que diferentes representações da gestão municipal se articulam e se integram a fim de atingir uma meta comum e o modelo descendente realiza o movimento contrário, levando em consideração a atuação de diferentes sujeitos/técnicos de organismos públicos e da sociedade civil na formulação de propostas para atendimento comum de uma meta, objetivo etc.

Na óptica de Pereira (2010), a diversidade de termos que envolvem a intersetorialidade leva a uma confusão, tendo em vista que por vezes é substituída por iguais, assim como ocorre com o vocábulo interdisciplinaridade que contribui para o entendimento da intersetorialidade, mas que não a substitui.

Um arranjo técnico ou burocrático criado para facilitar a gestão das demandas que pululam no universo complexo da política social e nas arenas de conflitos que nesse universo se estabelecem. Mas, como arranjo técnico não funciona como critério político, é um erro tomá-lo como base definidora de políticas compartilhadas (PEREIRA, 2010: 4).

Faz-se necessário mais do que uma simples troca de saberes para haver intersetorialidade, pois, isso não resulta em mudanças qualitativas. “Para tanto é preciso que haja o reconhecimento de que o todo, constituído pela relação entre partes, tem potencialidades de se desenvolver”, gerando inovação, dando a possibilidade do surgimento de novos elementos. (PEREIRA, 2010:13)

Tumelero (2012, p. 5-6), relata sobre o alicerce para estruturar os governos e o efeito da intersetorialidade sobre os usuários dos serviços públicos:

Ao nos referirmos à intersetorialidade é importante pontuar que a estrutura segmentada dos governos em saberes e conhecimentos setorizados e especializados tem efeitos sobre os usuários dos serviços públicos, os quais não são percebidos como integrantes de uma realidade de múltiplas determinações que também inclui aspectos subjetivos. Muito frequentemente são qualificados pelas suas necessidades e vulnerabilidades objetivas, apreendidas de modo fragmentado por saberes disciplinares, perdendo sua dimensão de sujeito humano/social e, por conseguinte, distanciando-se de práticas que possam assegurar sua autonomia e atuação política. Tais elementos são reforçados pela cultura política nacional, impregnada de direcionamentos clientelistas, paternalistas, cunhada pelo personalismo político e internalizada na dinâmica organizacional do aparato estatal brasileiro.

Na concepção de Grau (2005) o termo intersetorialidade também possui diversas conotações, a partir da perspectiva que se adote para analisá-lo, e por isso, o entendimento que se tem por setor é fundamental para essa definição, tendo em vista que a noção que se tem de intersetorialidade, inicialmente, é a integração de diversos setores com vistas a solucionar problemas sociais.

Junqueira (1998, p.15) enxerga na intersetorialidade a suplantação da esfacelamento das políticas públicas, de maneira que a população seja vista de maneira global:

Nesta perspectiva, a intersetorialidade não é um conceito que engloba apenas as políticas sociais, mas também sua interface com outras dimensões da cidade, como sua infra-estrutura e ambiente, que também determinam sua organização e regulam a maneira como se dão as relações entre os diversos segmentos sociais (Junqueira 1998, p.15)

Dessa forma, por meio desses conceitos aqui expostos a intersetorialidade impulsiona indivíduos, esferas e saberes em benefício da conexão incorporada das políticas públicas.

## 2.2. A funcionalidade da intersetorialidade nas políticas públicas

A terminologia “política” pode ser usada sob vários aspectos. Observamos três grandes contextos de sua utilização: como âmbito da política (polity), distinguindo-se de

outros contextos sociais, em um segundo momento pode ser visto como a ação política (politics) e por último como se orientar para decidir (policy). O último contexto faz referência sobre como empregar para conceituar e entender as políticas públicas (MULLER & SUREL, 2004; SECCHI, 2010).

[...] uma perspectiva de trabalho intersetorial envolve mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente. Às vezes, as pessoas usam a expressão intersetorialidade para se referir a conjuntos de projetos que eventualmente estabelecem algum diálogo na hora da formulação ou da avaliação. (CKAGNAZAROFF E MOTA, 2003, p. 33)

De acordo com Duebel (2003), a análise das políticas públicas, utilizadas em uma gestão, colabora na compreensão do relacionamento entre sociedade civil e Estado. As políticas públicas, como normas, enfatizam a realização das tomadas decisões de maneira concreta.

(...) um conjunto formado por um ou por vários objetivos coletivos considerados necessários o desejáveis e por meios e ações que sejam tratados, pelo menos parcialmente, por instituição ou organização governamental com o objetivo de orientar o comportamento de atores individuais ou coletivos para modificar uma situação percebida como insatisfatória ou problemática (DUEBEL, 2003, p.27)

De acordo com Campos (2000), as questões intersetoriais abarcam âmbitos de comunicação, mediação de conflitos, acúmulo de forças na edificação dos indivíduos e em suas ações. De maneira colaborativa, Inojosa (2001) relata que a intersetorialidade, na esfera das políticas públicas, vista como “a conexão de conhecimentos e práticas voltadas ao planejamento, para a execução e avaliação de políticas, projetos e programas, com o intuito de se chegar a um bom resultado em episódios complexos” (INOJOSA, 2011, p.105).

Giddens (1995) diz que o fenômeno da globalização não pode ser visto como um processo unilateral, e sim, como um aglomerado amplo de transformações com alguns resultados contraditórios, manifestando-se em nível global e local, ocasionando novos meios de estratificação. Para Minhoto e Martins (2001) a globalização não acontece somente na esfera econômica, se estendendo aos contextos políticos, social e cultural. Porém, é nítido que os efeitos da globalização mostram de forma direta no cenário econômico.

Assim, as redes aparecem como suportes estruturais organizacionais das incorporações, prevalecendo triplicidade de parceria:

A do capital com o trabalho qualificado, sob a forma de redes de locação, subempreitada e contratação (conhecidas como terceirização); a dos setores de montagem com as cadeias fornecedoras, valendo-se dos contratos de pesquisa, de

franquias, de licenças de patentes e de licença de marcas como instrumentos de apoio tecnológico às pequenas empresas; a dos sistemas integrados de competição, formando esquemas competitivos em que as empresas dos países em desenvolvimento se integram aos grandes sistemas de produção e/ou distribuição dos países desenvolvidos (MINHOTO; MARTINS, 2001, p. 3).

A associação entre as políticas públicas é categórica para a concretização dos direitos sociais, se referindo pelo provimento das demandas sociais por um procedimento de proteção social por parte do Estado. Os direitos sociais abrangem, assim, a,

“[...] idéia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas.” (COUTO, 2004, p.183)

Sob a óptica de Junqueira (2004, p.27) “qualquer política social direciona à sua maneira uma solução, sem levar em consideração o cidadão em sua totalidade e nem a questão das outras políticas sociais [...]”. De acordo com Junqueira; Inojosa e Komatsu, (1997, p.22),

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e seus problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio ambiente.

Diante do cenário de cumprimento das políticas públicas, a ideia de intersetorialidade está intimamente ligada ao ponto de vista de descentralização.

Os conceitos de intersetorialidade e descentralização aproximam-se, na medida em que este último é compreendido como a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos e o primeiro diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada. Ambos devem considerar as condições territoriais, urbanas e de meio ambiente dos micros espaços que interagem com a organização social dos grupos populacionais. (JUNQUEIRA; INOKOSA, KOMATSU, 1997, p. 24)

A descentralização não quer dizer democratização, mas sim uma forma de viabilizar o seu alcance. A intersetorialidade se mostra como um meio para que por meio das políticas públicas se chegue a um objetivo comum. Ação realizada em conjunto mediante a utilização de ferramentas de intersetorialidade e de descentralização concebe um modelo novo que norteia a gestão pública. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 24)

A descentralização pode ser vista como uma ferramenta na busca da inclusão social:

O problema das minorias 'inatas', que pode surgir em todas as sociedades pluralistas, agudiza-se nas sociedades multiculturais. Mas quando estas estão organizadas como Estados democráticos de Direito, apresentam-se, todavia, diversos caminhos para se chegar a uma inclusão 'com sensibilidade para as diferenças': a divisão federativa dos poderes, uma delegação ou descentralização funcional e específica das competências do Estado, mas acima de tudo, a concessão de autonomia cultural, os direitos grupais específicos, as políticas de equiparação e outros arranjos que levem a uma efetiva proteção das minorias. (HABERMAS, 2007, p. 172)

A concepção de descentralização remete ao pensamento de que os recursos indispensáveis precisam dar garantias ao atendimento das ações sociais e comandados de forma efetiva para os níveis nos quais elas aparecem, considerando que os executores que funcionam em tais níveis teriam condições mais propícias para implantar ações mais eficazes perante as reivindicações. (CKANAZAROFF; MOTA, 2003, p. 25).

Para que se produzam políticas públicas que seja capaz de estabilizar direitos sociais globais as concepções de intersetorialidade e descentralização são conjecturas fundamentais, pois "a descentralização é uma das hipóteses que tem anunciado as determinações de mudanças que sucederam na gestão do setor social nos últimos anos". (JUNQUEIRA, 1997, p. 33)

As políticas públicas procuram dar atendimento às necessidades que a sociedade apresenta, assim "a qualidade de vida requer um olhar integrado dos problemas sociais". (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

A intersetorialidade parte do compromisso ético profissional de cada ator que a opera. A postura ética dos gestores e o clima ético da organização podem estimular ou reprimir o desenvolvimento de uma política social ativa (ALMEIDA, 2007 p 118).

A intersetorialidade surge como um meio para resolver tais problemas. É uma reflexão bastante relevante, pois assinala um entendimento conjunto de obstáculos e soluções possíveis, por meio de uma melhoria dos recursos insuficientes, sendo a diversidade da realidade social que de forma inevitável não ficará somente na efetivação de uma única política pública. (JUNQUEIRA, 2004, p. 27)

A intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim dos direitos sociais; é uma nova maneira de abordar os problemas sociais. Cada política social encaminha a seu modo uma solução, sem considerar o cidadão na sua

totalidade e nem a ação das outras políticas sociais, que também estão buscando a melhoria da qualidade de vida. (JUNQUEIRA, 2004, p. 27)

A intersetorialidade precisa conter um novo paradigma na maneira de projetar, efetivar e monitorar ações de políticas públicas, com o objetivo de viabilizar garantias de forma igualitária para todos, modificando toda uma forma de conexão dos variados setores governamentais e de seus interesses. (JUNQUEIRA, 2004, p. 28)

Uma nova construção se delineia, exigindo mudanças, tanto no âmbito das organizações públicas estatais responsáveis pela gestão das políticas sociais, como dos grupos populacionais. No âmbito das organizações estatais, com a descentralização, elas devem transferir suas competências para instituições prestadoras de serviços sociais. Com isso, estabelece-se uma parceria com organizações privadas autônomas voltadas para o interesse coletivo capazes de desenvolverem de maneira integrada projetos intersetoriais em resposta às demandas sociais da população. (JUNQUEIRA, 2004, p. 28)

A orientação é fazer com que as questões intersetoriais viabilizem tocar a qualidade de vida dos variados segmentos sociais do município por meio de um desenvolvimento sustentável. (JUNQUEIRA, 2004, p. 32)

No cenário de modernização econômica do Estado é que a reforma ganha força no Brasil, e com ela o conceito de descentralização como uma estratégia de racionalização do aparelho estatal até então centralizado e burocratizado. O objetivo é dotar o aparato de agilidade e eficiência, para aumentar a eficácia das ações das políticas públicas a partir do deslocamento, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre essas políticas. A construção da intersetorialidade se dá a partir da articulação de vários setores e envolve distintos atores sociais, tais como: governo, sociedade civil organizada, movimentos sociais, universidades, autoridades locais, setor econômico e mídia, tendo como preceito a reunião de vários saberes e possibilidades de atuação, no sentido de viabilizar um olhar mais amplo sobre a complexidade do objeto, a fim de possibilitar a análise dos problemas e das necessidades, no âmbito de um dado território e contexto, bem como a busca de soluções compartilhadas. (JUNQUEIRA, 2004, p. 32)

Por meio da intersetorialidade, procura-se superar a visão restrita de mundo e o entendimento da realidade. Reconhecer os domínios temáticos colabora na comunicação para que se construa uma síntese. Seria esse a premissa para um caminho sinérgico nas políticas públicas (MENDES; ACKERMAN, 2007).

A descentralização abstém de mudanças, uma maneira nova de relação entre Estado e Sociedade, entre o poder público e a própria realidade social. Apesar de o Estado possuir uma função fundamental de desempenho nesse contexto social, o mesmo não pode substituir a sociedade seja qual for o sistema. (JUNQUEIRA, 2004, p. 32)

É nessa perspectiva que a intersetorialidade constitui um importante fator de inovação na gestão das políticas sociais. Ao invés de estabelecer parcerias isoladas por políticas, muda-se a lógica, ou seja, identificam-se os problemas sociais, integrando saberes e experiências das diversas políticas, passando a população também a desempenhar um papel ativo e criativo nesse processo. Se apenas com as organizações estatais esse trabalho era de difícil consecução, devido às suas práticas e valores, que privilegiam os interesses individuais, com as organizações sem fins lucrativos, com uma lógica de gestão que valoriza o cliente, esse processo pode ser facilmente instaurado, dando maior eficácia à gestão das políticas sociais. (JUNQUEIRA, 2004, p. 34)

Dessa forma, as ideias de descentralização e intersetorialidade concebem ferramentas de reorganização das políticas públicas que é a soma da conexão de forças políticas entre executores governamentais e não governamentais proporcionando o aparecimento de novas maneiras de se conduzir e de se conceber políticas sociais, onde a sociedade civil começa a ocupar lugar de importância, constituindo esse movimento e mantendo contato com outras instituições, sejam estatais ou não, criando uma rede integrada na tentativa de sanar os problemas sociais. Faz-se importante ressaltar, que tais modificações necessitam de grandes mudanças nas práticas públicas e privadas de organização, pois a viabilidade de participação não padroniza os interesses que mobilizam as relações sociais. (JUNQUEIRA, 2004, p. 35)

A descentralização, representada pelos variados atores envolvidos no contexto social, e a dissociação, simboliza de maneira decisiva as experiências intersetoriais. As consequências obtidas por meio das intervenções vêm promovendo o envolvimento cada vez mais abrangente das variadas esferas da administração, colaborando para a transformação do protótipo de gestão. Essas articulações são possíveis por meio da construção de parcerias entre segmentos distintos.

Dessa forma, o desafio está lançado na edificação de bases políticas e de ferramentas intersetoriais que demonstrem o diálogo, harmonização e a formação de culturas organizacionais novas entre agentes públicos e órgãos.

Essas mudanças só serão efetivas quando houver nova maneira de olhar a realidade social, de lidar com ela, o que significa mudar práticas organizacionais, que só ocorrem quando há transformação de valores e da cultura das organizações. Dessa forma a criação de sistemas e fluxos de comunicação, o planejamento e as definições de estratégias entre as diversas estruturas e agentes públicos e privados, possibilitam construir uma nova cultura organizacional e o atendimento integral das demandas. (Junqueira, 2005, p. 6).

Reiteremos que a perspectiva da intersetorialidade das políticas públicas funde-se na melhoria das condições de vida de toda a sociedade, no aperfeiçoamento e uso dos recursos (materiais, humanos e financeiros). Porém, se faz necessário elucidar que a intersetorialidade

não deve ser vista somente como empreendimento individual de profissionais ou equipes, a mesma necessita de decisões coletivas, institucionais e políticas, rompendo com política da setorização que vem sendo fortificada com as negociações de cargos entre partidos e parlamentares.

### 2.3. Intersetorialidade: realidades e desafios na gestão das políticas públicas

Da intersetorialidade perante a estrutura ao se buscar a implementação de um alicerce de gestão pública que viabilize que se atue de maneira intersetorial, a questão estrutural é o primeiro obstáculo a ser apresentado. A hierarquia, aqui entendida como o relacionamento de subordinação que há entre os distintos atores dentro da estrutura pública administrativa, apresenta forte consequência na hipótese estrutural em rede, importante para promover a intersetorialidade.

De acordo com Goldsmith e Eggers, p. 56, 2006:

O modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. Sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimento de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais.

Os anos 80 foi marcado, no Brasil, por grandes transformações sociais, políticas e institucionais, resultado da intensa busca pela democratização da gestão pública do país. Nesse contexto, surgem grandes batalhas entre o estado, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, ocasionando grandes batalhas pela maximização da democracia, que objetivava garantir a participação social nas decisões da gestão e controlar os recursos públicos.

Dentro Constituição Federal de 1988 é evidente as marcas das lutas pela democratização da gestão pública, quando se assegurou, por exemplo, a gestão descentralizada e participativa. Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional evidencia a participação social, através de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa.

Durante a década de 90, observa-se a regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em várias esferas sociais, fazendo a inclusão da sociedade civil, por meio de Conselhos Gestores, em seu controle e durante a sua formulação. Assim, esses Conselhos começam a ser considerados elos de participação de ações públicas no contexto

local, especificados pelo ingresso de novos meios interativos entre governo e população na gestão de políticas públicas (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Draibe (1992), refletindo sobre a emergência das metas da garantia de direitos sociais para todos, faz uma redefinição, mostrando o lugar central do envolvimento de novos atores na própria prestação dos serviços. Segundo a autora:

A questão é como ampliar a responsabilidade estatal na área social sem necessariamente arcarmos com os recorrentes problemas de gigantismo, burocratismo, autonomizações indevidas, ausências de controles. E isso numa época em que a sensibilidade social e da opinião pública para tais questões aumentou enormemente; em que, por outro lado, os discursos e as posturas liberais privatizantes vêm ganhando amplo espaço e em que, finalmente, foram alteradas e ampliadas as possibilidades de envolvimento de formas organizadas da sociedade na própria operação dos serviços sociais, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais (DRAIBE, 1992, p. 68).

Na intersetorialidade como complementaridade de setores busca-se um atendimento que supere as fragmentações, enxergando as necessidades da população em suas diversas dimensões; na intersetorialidade como prática encontramos que são as “práticas intersetoriais que possibilitam a abordagem e atendimento conjunto dos problemas da população. Neste envolvimento cada setor pode contribuir com seu fazer e perspectiva setorial, de maneira articulada” (SCHUZ; MIOTO, 2010: 63).

O que se entende é que a intersetorialidade, como ferramenta de ação nas políticas sociais, é uma peça fundamental para romper com a lógica de esfacelamento existente, no entanto, as distintas percepções que envolvem o assunto, podem resultar em dificuldades para sua materialização, dependendo da abordagem que se adote. Outro item que pode intrinsecar essa ação é a variação de terminologias utilizadas para se referir à intersetorialidade, que em uma primeira instância não quebra com a setorialização, mas sim a reforça.

A intersetorialidade contribui para a reconstrução de conhecimentos, que é a soma da integração entre os ambientes setoriais. Sposati (2006, p. 140) reflete a intersetorialidade sendo um procedimento planejador da construção de novas ideias, novas demandas para cada uma das políticas públicas.

Trabalhar em rede é bastante complexo, fazendo com que a sociedade se transforme culturalmente, para que as questões relacionadas à intersetorialidade sejam maximizadas, fazendo com que ocorra um ponto de vista integral no que tange às demandas da população.

Ao se viabilizar o diálogo entre todos os campos políticos, a intersectorialidade considera as particularidades de cada setor concebendo ferramentas de comunicação, favorecendo assim, a competência de solução de conflitos, tentando suplantar as práticas dissociadas e o êxito para alcançar os objetivos e resultados objetivados.

O comportamento e desempenho de gestores na esfera da intersectorialidade conjectura uma forma de retratar de forma integral a realidade, o que engloba mudanças no contexto dos alicerces organizacionais. Para transpassar de forma justificável os cenários excludentes é essencial desenvolver ações diferentes, estruturada, reivindicando além de uma somatória ou incorporação de setores. (BRONZO, 2010).

No âmbito administrativo, sobretudo na administração pública, a intersectorialidade pode ser entendida como uma nova congruência de gestão para a superação da forma segmentada com que são efetivadas as políticas sociais no Brasil (NASCIMENTO, 2010; INOJOSA, 2001; PEREIRA, 2014).

Burocracia, ineficácia, profissionais sobrecarregados, falta de financiamento intersectorial e problemas em mensurar a somatória das ações, são exemplos de situações que precisam ser melhoradas para que ocorra a articulação entre todos os setores.

Assim, as equipes que se colocam a favor desse embate necessitam trabalhar de forma coletiva, buscando alternativas em grupos. Dado ao fato de que a intersectorialidade pode ser um ambiente de junção que promoverá formas de modernizar e de fomentar episódios positivos para todas as esferas públicas interligadas por meio desse procedimento.

O foco da intersectorialidade, no contexto das políticas sociais, são as variadas expressões sociais vividas pela sociedade e posicionada em um dado território; habilitado pela política pública cuja ação de enfrentamento recai sobre as variadas camadas da gestão pública ou da sociedade civil.

Da intersectorialidade perante a hierarquia ao se buscar implantar um arcabouço de gestão pública que viabilize a atuação intersectorial, questões relacionadas á hierarquia é um dos primeiros desafios que se mostra. A hierarquia, mostrada aqui como subordinação existente entre os atores distintos dentro da estrutura administrativa de um órgão público, tem grande repercussão na apresentação de uma estrutura em rede, essencial para a promoção da intersectorialidade.

As vantagens de se trabalhar em rede vão além da aprendizagem dos gestores, pois se mostram como uma ferramenta de ajuda ao se construir respostas para as demandas cada vez mais crescentes das políticas públicas. No alicerce da gestão estão membros que necessitam estar aptos a aceitarem as adaptações exigidos. Os servidores precisam flexibilizar

suas vontades, sendo capazes de trabalhar de maneira coletiva, tomando decisões com o objetivo de alcançar vãos maiores, indo além das necessidades setoriais.

É de extrema importância que seja instalado o trabalho em redes durante o planejamento e gestão de políticas públicas, compreendendo muito mais que ações pontuais de inovação ou inserção de novas tecnologias de comunicação. Requer uma mudança cultural e educativa. Trata-se de uma mudança que valorize o trabalho compartilhado, a visão holística e o objetivo comum. Uma sensibilização que atente para a “crescente interdependência funcional entre atores na consecução de uma política” e que entenda as redes de políticas “como meios eficientes para garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas” (FLEURY, 2005:79).

### 2.3.1. As mazelas do trabalho intersetorial e a cultura da departamentalização.

Departamentalização é um dos pressupostos básicos de organização. É agrupar atividades distintas em locais específicos dentro de uma organização, com o objetivo de organizar a facilitação e a coordenação, otimizando o produto final. De acordo com Oliveira (2009), podemos conceituar departamentalização como agrupamentos em unidades organizacionais ocorridas de acordo com critérios específicos de atividades e recursos, tais como humanos, financeiros, tecnológicos, materiais, etc.

De acordo com Oliveira há maneiras distintas de departamentalização:

1. **Departamentalização por função ou funcional:** é uma das mais comuns. Nela, os funcionários são agrupados conforme a função que exercem na empresa. Sua vantagem é tirar o maior proveito das especialidades. A desvantagem é inibir uma visão holística dos processos de produtos finais.
2. **Departamentalização por quantidade:** baseia-se em critérios numéricos. Um responsável fica a cargo de um número determinado de funcionários. Esse tipo de departamentalização é usado, às vezes, quando há uma divisão de turnos de trabalho na empresa. Ela só é bem-sucedida quando as tarefas exercidas pelos funcionários são semelhantes e repetidas.
3. **Departamentalização por local ou locacional, territorial ou por função geográfica:** muito comum nas multinacionais, consiste na distribuição de departamentos conforme sua localização geográfica. Esse tipo de departamentalização apresenta vantagens estratégicas, já que permite a instalação de unidades mais perto de seus clientes, matéria prima, canais de escoamento, etc., porém, tem como desvantagem a despesa de manter várias instalações e salários.
4. **Departamentalização por produto ou serviço:** é aquela utilizada quando a organização quer ou necessita focar mais nos produtos que em suas funções internas. A vantagem são funcionários com habilidades específicas são concentrados em apenas um foco de atividade. Além disso, fica mais fácil avaliar os resultados de cada departamento. Por outro lado, os custos administrativos são mais altos, uma vez que cada unidade tem sua equipe de marketing, de análise financeira, etc.

5. **Departamentalização por cliente:** também é orientada pelo mercado. Cada departamento é direcionado a um público-alvo do produto. O ponto forte dessa divisão é facilitar o atendimento das necessidades do consumidor.
6. **Departamentalização por processo:** ocorre quando as tarefas passam de um departamento para o outro, seguindo uma sequência lógica.
7. **Departamentalização por projetos:** empresas que lidam com projetos temporários, como agências de consultoria, dividem seus recursos humanos, financeiros e materiais de acordo com projetos com prazos limitados. Essa departamentalização tende a ser temporária.
8. **Departamentalização matricial:** ocorre quando há mais de um tipo de distribuição de tarefa ocorrendo ao mesmo tempo. Por exemplo, a sobreposição da departamentalização funcional com a de produtos.
9. **Departamentalização mista:** se dá pela combinação de tipos diferentes de departamentalizações. São várias as possibilidades de combinações. (OLIVEIRA, p. 101-117, 2009)

A intersetorialidade surge como uma ferramenta de abordagem das necessidades populacional, pautada na complementariedade de setores, tentando superar a fragmentação. Diante do exposto as necessidades da população são atendidas em sua maioria, em suas variadas esferas.

Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997 p. 24), destacam que:

A intersetorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, realizações e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, P.24)

A departamentalização aparece ao passo que as empresas e instituições vão crescendo e se diversificando; sendo preciso fazer a divisão das atividades principais e ações organizacionais, transformando-as em responsabilidades departamentais ou divisionais. As diversas variantes de departamentalização determinam os parâmetros utilizados para juntar as pessoas em unidades organizacionais, assim, ficando melhores administradas.

O processo de divisão da estrutura organizacional em departamentos recebe o nome de departamentalização, e surge como parte integral do processo de delegação do poder e sua respectiva autoridade (HAMPTON, 2010).

As funções do gestor estão pautadas em organização, direção e controle, sendo que os demais exibem uma examinação das atividades cotidianas e a primordialidade de uma visão geral do ambiente como maneira de oportunizar o processo de decisão (BENÍCIO; CASTRO FILHO, 2007; SILVEIRA JÚNIOR; VIVACQUA, 2014).

Segundo Soto (2003, p.2),

É necessário precisar os objetivos, perguntar pelo seu significado dentro da instituição, como é entendido, como é gerado, em que tempo é possível obter resultados, qual o impacto esperado e custo de adiar, quais as dificuldades esperadas e a experiência exigida. Este trabalho de explicitar e explicar os problemas reorganiza o entendimento das questões, integra os diversos pontos de vista, traduz as tendências em planos de ação concretos e potencializa a experiência prática e as oportunidades de melhoria. (SOTO, 2003, p. 2)

De acordo com Rebouças (2009), Departamentalização pode ser conceituada como conjuntos em elementos organizacionais efetivados de acordo com atividades específicas e recursos humanos, materiais, tecnológicos, financeiros, etc.

Para que realmente ocorra a Departamentalização, é necessário fazer uma reflexão criteriosa das ações. Rebouças recomenda que se utilizem as concepções de diferenciação e de integração das tarefas. As Tarefas diferentes precisam ser feitas por departamentos diferentes, já as tarefas que se assemelham podem e devem ser realizadas em um mesmo departamento. Ainda há quatro outros princípios que contribuem no processo de formação ou junção de departamentos.

1. Princípio do maior uso: o departamento que mais realiza uma determinada tarefa deve ser responsável por ela;
2. Princípio de maior interesse: a supervisão de uma tarefa deve ficar a cargo do departamento e do gerente que tem mais interesse em ter essa tarefa realizada com sucesso;
3. Princípio de separação do controle: tarefas de supervisão devem ser separadas das tarefas de execução;
4. Princípio da supressão da concorrência: as atividades de um departamento não podem ser realizadas também por outro. Caso essa repetição seja detectada, é preciso que a função seja restringida a apenas um departamento para se evitar o desperdício de recursos e tempo.

Assim, se faz importante levar em consideração que as organizações criam departamentos com o objetivo de agrupar o trabalho em unidades organizacionais, procurando melhorar seu desempenho. Deste modo, a departamentalização trás como princípio a homogeneidade, procurando agrupar o trabalho em unidades homogêneas.

A departamentalização tem como objetivo aproveitar os recursos que se encontram disponíveis de maneira eficaz, visando o controle e a coordenação das responsabilidades e dos conflitos que há nas instituições, a partir do momento em que se delega o poder e ocorre a integração do ambiente externo com a organização vigente.

2.3.2. Os desafios da articulação entre as políticas públicas para o desenvolvimento das ações na perspectiva da intersetorialidade

O debate sobre articulação das políticas sociais nos países capitalistas vem crescendo muito nos dias atuais, seja pelo movimento da globalização ou pelas grandes mudanças no mundo do trabalho, ocasionando a precariedade das condições de vida dos trabalhadores e na exclusão dos mesmos do desenvolvimento de produção.

A não articulação entre os diversos contextos do âmbito administrativo para a concepção, acompanhamento e avaliação das políticas públicas ainda enfrenta grandes obstáculos. A articulação é fundamental para se buscar com eficácia o uso inteligente e racional dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros.

Custódio e Cavalcante da Silva refletem sobre assunto:

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio ambiente. Conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras. O planejamento tenta articular as ações e serviços, mas a execução desarticula e perde de vista a integralidade do indivíduo e a interrelação dos problemas. (Junqueira; Inojosa; Komatsu; 1997, p. 21)

A intersetorialidade das políticas públicas passou a ser visto como um contexto muito valorizado ao passo que não se via a eficácia, a efetividade e a eficiência objetivadas durante a implantação das políticas setoriais, em especial no que concerne ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponíveis para que a mesma seja executada. Assim, a intersetorialidade começa a ser peça fundamental para a implantação das políticas setoriais, objetivando a sua eficiência por meio da ligação entre governo e sociedade civil.

Para que as políticas públicas sejam eficientes na efetivação dos direitos sociais globais a concepção de intersetorialidade e descentralização são requisitos essenciais, pois segundo Junqueira: “descentralizar é uma das hipóteses que tem informado transformações que acontecem na gestão da esfera social nos últimos vinte anos”. (JUNQUEIRA, 1997, p. 33)

De acordo com Bidarra (2009), a intersetorialidade pode ser definida como uma articulação de conhecimentos e práticas, na moção do planejamento, da efetivação e da avaliação de políticas públicas, com olhos voltados para alcançar níveis mais satisfatórios de desenvolvimento. De acordo com Bronzo e Veiga (2007) a intersetorialidade é uma questão que vai além do ato de articular-se ou comunicar-se entre as variadas esferas sociais, formando-se, também, como parte integrante, pois o problema da exclusão social requer que sejam realizadas ações de forma conjunta com os vários contextos e setores de ação estatal.

A intersetorialidade como práxis é vista por Schutz (2009) como ações agrupadas sob saberes diferentes, a hipótese de aprendizados contínuos pelo relato do “fazer”, mesmo sob a concepção de cada esfera, na perspectiva de uma realidade localizada territorialmente.

Assim, estamos de acordo com Pereira (2011, p. 4) ao dizer que o termo setor “é um arranjo técnico ou burocrático concebido para facilitar a gestão das demandas que surgem no complexo ambiente da política social e nos campos conflitantes que estabelecidos nesse universo”.

De acordo com André Viana Custódio e C.R. Cavalcante da Silva, o Brasil já mostrou que a fragmentação e a setorização de políticas públicas é difícil e ineficaz, ocasionando comportamentos e resultados longe das diretivas e dos objetivos esperados.

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio ambiente. Conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras. O planejamento tenta articular as ações e serviços, mas a execução desarticula e perde de vista a integralidade do indivíduo e a interrelação dos problemas. (Junqueira; Inojosa; Komatsu; 1997, p. 21)

Os moldes setoriais não abrangem a realidade social de forma total e complexa. Não obstante, a setorialização das políticas públicas faz com que ocorra certo “Feudalismo” no contexto da gestão pública, onde se trabalha de forma isolada, sem acessar dados de outros setores. Sem a soma de esforços para sanar os problema, ocorrendo gastos desnecessários por não haver interação entre todos os setores.

Nascimento julga que a intersetorialidade começou a ser um dos quesitos para a implementação das políticas setoriais, objetivando sua irrefutabilidade através da articulação entre governo e sociedade civil. A autora julga ainda que a inclusão da intersetorialidade nas políticas públicas ocasiona a articulação de saberes técnicos, pois álbuns especialistas de áreas distintas começam a participar de agendas coletivas, e compartilhando objetivos comuns. O produto de conhecimentos que acontece em uma articulação institucional das variadas esferas existentes na administração pública viabiliza um enfoque mais profundo da realidade, ocasionando condições para que se identifiquem as melhores ferramentas e soluções.

Um trabalho intersetorial requer uma busca por resultados integrados, segundo Inojosa (2001), em que enfatiza novas ferramentas de gestão da administração pública.

Nessa perspectiva Correia (2005), relata que articular as demandas com outros setores é um dos maiores desafios dos gestores, sendo um momento de articular as transformações da sociedade. Ainda segundo Correia (2005), planejar e executar ações

intersetoriais, nos dias atuais requer um movimento amplo, articulando conselhos e sociedade, para fortalecer a representatividade, evitando a burocratização.

Uma vez perfazendo a ação intersetorial, as redes de base local e/ou regional, reclamam por valorização e qualificação na interconexão de agentes, serviços, organizações governamentais e não governamentais, movimentos sociais e comunidades. Intervir em rede, na atualidade, requer que se estabeleçam, entre as diversas instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços, vínculos horizontais de interdependência e de complementaridade. (COMERLATT 2007 p. 269).

A implantação de ferramentas da intersetorialidade necessita de um esforço pessoal e dos outros contextos na atuação integrada, concretizando uma nova maneira de posicionamento para as questões sociais.

Ao discorrer sobre a complexidade da questão social e os parâmetros estruturais da sociedade brasileira, Junqueira (1998), enfatiza a urgência de haver a promoção da intersetorialidade, alegando que as políticas setoriais encontram obstáculos na promoção da igualdade e a integralidade do atendimento ao cidadão. No âmbito da Administração Pública, evidencia-se, acima de tudo, a compreensão de que a possibilidade de sucesso da implantação da intersetorialidade está vinculada ao aperfeiçoamento da descentralização das políticas sociais no nível local (JUNQUEIRA, 1998).

Algumas reflexões acerca da implementação da gestão intersetorial apontam para a necessidade de aprendizagem institucional como uma maneira de obtenção de resultados mais eficazes destas iniciativas. Neste quesito, Andrade (2006) reflete que a metodologia na construção de pactos intersetoriais não faz com que se acabe com os conflitos, mas os coloca em processos de seus mecanismos coletivos de decisão democrática.

Nesse contexto, falar sobre intersetorialidade nas políticas públicas é desafiador, pois a intersetorialidade requer articulação de todos os setores das políticas públicas, sendo ferramenta efetiva no enfrentamento das manifestações das questões sociais, sendo necessária a concretização em métodos de gestão e ações. Assim, “a intersetorialidade das políticas públicas, e a troca de saberes das profissões distintas para interceder de maneira articulada e na plenitude das demandas das famílias e grupos populacionais é um desafio para superar a esfacelamento das políticas e para fomentar as intervenções e ações propostas” (PAZ, 2019)

## 2.4 Os reflexos da atuação intersetorial para a efetividade de direitos dos grupos vulneráveis na gestão pública

Ao passo em que os pesquisas e estudos a sobre a temática da pobreza foram se mostrando limitados e inacabados para a composição e efetivação de políticas sociais, as discussões sobre a vulnerabilidade social foram aumentando.

Ainda assim, podemos refletir que a pobreza é uma das circunstâncias que coloca as famílias e os indivíduos em situações de vulnerabilidade social, pois, a

Pobreza não pode ser definida de forma única, mas ela se evidencia quando parte da população não é capaz de gerar renda suficiente para ter acesso sustentável aos recursos básicos que garantam qualidade de vida digna. Estes recursos são água, saúde, educação, alimentação, moradia, renda e cidadania (GOMES; PEREIRA, 2005, p. 359).

Para Da Luz (2009):

Vulnerabilidade é comumente associada à pobreza. A uma pobreza historicamente associada às classes perigosas e, portanto, “corre-se o perigo da retomada de velhas noções, como a da anomia social associada à vulnerabilidade, e mais uma vez, o pobre é estigmatizado e culpabilizado” (DA LUZ, 2009, p. 55).

Segundo Silva et al. (2004, p. 288), “pessoas vistas como socialmente vulneráveis se definiriam como conjuntos ou subconjuntos da população brasileira que se encontram na linha de pobreza, vista em muitos dos trabalhos correntes na literatura brasileira e na internacional”. Ainda para autores, os maiores grupos vulneráveis da sociedade brasileira, visto do aspecto econômico, são integrados pelos “grupos indigentes e pobres”. Compreendem também que a vulnerabilidade não diz respeito somente as especificidades econômicas, mas também a ações de discriminação social. De acordo com os autores, “alguns grupos tornam-se vulneráveis pela ação de outros agentes sociais”.

Ainda segundo Da Luz (2009), os autores Arregui; Wanderley (2009) fizeram uma tradução para a língua portuguesa um trecho do texto da CEPAL, que diz respeito à vulnerabilidade:

Grupos específicos da população que tem uma longa história de análise e políticas sociais. É usada, em primeiro lugar, para identificar grupos que estão em uma situação de risco social, por exemplo, grupos formados por indivíduos que, devido a fatores de seu ambiente doméstico ou comunitário, apresentam maior probabilidade de mostrar formas anômicas de conduta (agressividade, delinquência, dependência química), ou de sofrer formas diferentes de males pela ação ou omissão de outros (violência dentro da família, ataques na rua, desnutrição), ou de manifestar níveis inadequados de conduta em áreas chave para a inclusão social (tais como educação, relacionamentos no trabalho, ou interpessoais (DA LUZ, 2009, p. 56).

Um ponto fundamental no que concerne sobre a temática da vulnerabilidade faz menção sobre a noção de ativos. Bronzo (2005) enfatiza que a noção de ativos está diretamente articulada com risco e vulnerabilidade, considerando tipos distintos de recursos que as pessoas e famílias apresentam e que podem ser utilizados como mobilização de ferramentas de respostas aos eventos de risco.

Ainda segundo a autora é fundamental levar em consideração a ligação entre os diferentes tipos de ativos e reconhecer os diferentes resultados que essas ligações podem produzir em determinados tempos. Bilac (2006) exemplifica discorrendo que:

Por muito tempo, o trabalho remunerado da mulher-mãe, entendido como complementação importante da renda familiar num contexto de ausência de estruturas públicas de cuidados com a infância, se, de um lado, amenizava a fragilidade financeira da família, de outro criava novas vulnerabilidades no que diz respeito aos cuidados dos filhos muito pequenos. Até o início dos anos 1970, este era o argumento preferido de homens e mulheres para explicar porque as mulheres não trabalhavam remuneradamente (BILAC, 2006, p. 54).

O conceito da equidade formal, promulgado na Constituição Federal, no artigo 5º, diz que todos são iguais perante a lei, e para concretizar essa igualdade, prescreve no artigo 3º, IV, que são fundamentais políticas públicas para viabilizar a toda sociedade, principalmente aqueles vulneráveis, condições mínimas de dignidade.

De acordo com o jurista Bruno Galindo:

Apesar das históricas lutas em favor da igualdade como princípio jurídico-político e constitucional e sem desmerecer sua importância, em nossos dias parece que é necessário defender a diferença para que a igualdade seja factível em suas potencialidades. Tentando desparadoxizar: o princípio da igualdade, a partir das perspectivas de sua materialização, precisa de um redimensionamento para considerar os tratamentos desigualitários não como um objeto de discriminação excludente, mas, ao contrário, como formas de incluir setores sociais desfavorecidos. (GALINDO, 2012, p. 19 -20)

Vignoli (2001, p. 2) define vulnerabilidade como a falta de aproximação aos alicerces de oportunidade ofertados pela sociedade, mostrando a carência de um conjunto de particularidades necessárias para o aproveitamento efetivo da estrutura de oportunidades presentes.

Busso (2001) julga a vulnerabilidade como a precariedade dos ativos que sujeitos, famílias ou grupos arrumam para enfrentar obstáculos existentes que acarretam na perda do bem-estar.

Os grupos mais expostos às situações de vulnerabilidade social são aqueles que moram em lugares com altos índices de vulnerabilidade. Assim, pode-se afirmar que há um

elo entre vulnerabilidade social e vulnerabilidade educacional, o que eterniza um baixo índice de escolarização dos indivíduos e pessoas com baixos conhecimentos para se inserir no mercado de trabalho.

Ao se falar de gestão intersetorial de políticas públicas e a importância que a mesma tem diante da qualidade de vida da sociedade, Junqueira (1999) reflete que a qualidade de vida requer “um olhar integrado dos problemas sociais”, quer dizer, a intersetorialidade surge como uma ferramenta de resolução de problemas que abalam a população. Esse ponto de vista é extremamente importante, pois aponta para um enfoque integrado de soluções aos problemas sociais. Junqueira ainda associa ainda a ideia de que a intersetorialidade é a incorporação do território, da igualdade e direitos sociais, entendendo que a sociedade e as suas necessidades estão taxadas a um território.

Ao se objetivar o atendimento das solicitações sociais dos cidadãos, a intersetorialidade vem a ser organizada no centro das políticas públicas estando interligada a prática, quer dizer, ao defrontamento dos obstáculos que realmente acontecem. Dessa maneira a articulação entre os atores dos setores sociais constrói uma maneira de governar para poder enfrentar os problemas e construir políticas públicas, oportunizando a superação do desfacelamento dos conhecimentos e também estruturas sociais, com o objetivo de produzir efeitos significativos, Campos (2000).

A intersetorialidade está relacionada aos procedimentos de gestão e inserção de ações, saberes e esforços de setores distintos da política pública, com o intuito de implantar objetos comuns de intervenção entre eles, para o enfrentamento mais estruturado dos problemas sociais.

Setores, como Assistência Social, Educação e Saúde, dispõem de dados que se utilizados de forma composta, e com ações pensadas em conjunto, farão com que os diferentes setores que lidam com as fragilidades plurifacetadas de natureza e aspectos diversos dos núcleos familiares, encontrem saídas e soluções coletivas a partir destas ações intersetoriais.

O que se entende é que a intersetorialidade, como ferramenta de ação nas políticas sociais, é uma peça fundamental para romper com a lógica de esfacelamento existente, no entanto, as distintas percepções que envolvem o assunto, podem resultar em dificuldades para sua materialização, dependendo da abordagem que se adote. Outro item que pode intrinsecar essa ação é a variação de terminologias utilizadas para se referir à intersetorialidade, que em uma primeira instancia não quebra com a setorialização, mas sim a reforça.

Intersetorialidade pode ser entendida como combinação de saberes e experiências na programação, realização e avaliação de ações, com o intuito de alcançar resultados interligados em situações complexas, objetivando um efeito de cooperação no desenvolvimento social. Com vistas a promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social.

Dessa forma, como a descentralização não é o mesmo que democratização, mas sim um meio de torná-la possível, a intersectorialidade não é um fim e nem irá, por si mesma, promover o desenvolvimento e a inclusão social, mas é um fato de sua viabilização enquanto ação do Estado.

Na óptica de Pereira (2010), a diversidade de termos que envolvem a intersectorialidade leva a uma confusão, tendo em vista que por vezes é substituída por iguais, assim como ocorre com o vocábulo interdisciplinaridade que contribui para o entendimento da intersectorialidade, mas que não a substitui.

Um arranjo técnico ou burocrático criado para facilitar a gestão das demandas que pululam no universo complexo da política social e nas arenas de conflitos que nesse universo se estabelecem. Mas, como arranjo técnico não funciona como critério político, é um erro tomá-lo como base definidora de políticas compartilhadas (PEREIRA, 2010: 4).

Faz-se necessário mais do que uma simples troca de saberes para haver intersectorialidade, pois, isso não resulta em mudanças qualitativas. “Para tanto é preciso que haja o reconhecimento de que o todo, constituído pela relação entre partes, tem potencialidades de se desenvolver”, gerando inovação, dando a possibilidade do surgimento de novos elementos. (PEREIRA, 2010:13)

Na concepção de Grau (2005) o termo intersectorialidade também possui diversas conotações, a partir da perspectiva que se adote para analisá-lo, e por isso, o entendimento que se tem por setor é fundamental para essa definição, tendo em vista que a noção que se tem de intersectorialidade, inicialmente, é a integração de diversos setores com vistas a solucionar problemas sociais.

Na intersectorialidade como complementaridade de setores busca-se um atendimento que supere as fragmentações, enxergando as necessidades da população em suas diversas dimensões; na intersectorialidade como prática encontramos que são as “práticas intersectoriais que possibilitam a abordagem e atendimento conjunto dos problemas da população. Neste envolvimento cada setor pode contribuir com seu fazer e perspectiva setorial, de maneira articulada” (SCHUZ; MIOTO, 2010: 63).

Assim, podemos definir de acordo com Junqueira et al (1997, p.24) que a intersetorialidade engloba saberes e experiências na elaboração, realização e avaliação de procedimentos cujo foco é alcançar resultados agregados em circunstâncias complexas, objetivando uma ação colaborativa nos resultados da implantação das políticas sociais visando a promoção e o impacto nas condições de vida da sociedade e a regressão da exclusão da população vulnerável.

Embora o debate em torno da intersetorialidade englobe também uma maior complexidade na Política de Assistência Social nota-se nesse posicionamento uma profundidade mais localizada, vislumbrado projetos e benefícios de maneira articulada com outras políticas sociais locais, como meio de superação das condições de vulnerabilidade e prevenção de situações de risco (BRASIL, 2004):

[...], ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas [e sociais], com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (BRASIL, 2004, p. 38)

É fundamental salientar que não se fala aqui do entendimento da materialização da intersetorialidade como a solução para todas as adversidades encontradas nas esferas sociais, mais entender a sua relevância enquanto meio para se efetivar os direitos sociais e ampliar a cidadania, tal fato não acontece de forma isolada, e nem partindo de uma premissa simplesmente técnica, e sim englobando sua especificidade política e ética em todo processo de delineamento, desempenho, acompanhamento e avaliação das questões de maneira geral.

“[...], a tarefa de interiorizar as políticas sociais não é fácil, mas também não é impossível, desde que a maioria esteja consciente de que vale a pena persegui-la em prol do interesse público” (PEREIRA, 2014, p. 37).

É sob essa ótica, levando em consideração e respeitando as especificidades, que se crê na materialização da intersetorialidade e sua relação com as demais políticas.

O trabalho coletivo colabora com a uniformização dos relacionamentos, a cooperação e a colaboração, sendo esses alicerces constituintes para o bom andamento de uma equipe.

Dessa forma, a intersetorialidade é uma das prerrogativas do mundo atual em políticas públicas, ao passo que é entendido em termos práticos como ferramenta de intervenção em fenômenos complexos em sua constituição (Andrade, 2006).

### **CAPÍTULO III – INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ESFERA MUNICIPAL E A INTERSETORIALIDADE**

Assim como várias esferas sociais, a gestão pública e a democracia sofreram transformações por meio das novas tecnologias digitais. Trabalhar em rede oportuniza o surgimento de novas ferramentas da participação da sociedade e a maximização do âmbito público, fazendo com que surjam novas posturas dos agentes públicos, com vistas a inclusão dialógica. Todavia, é fundamental que gestores façam acompanhamento sistemático sobre o debate nos ambientes virtuais, reconhecendo as demandas vistas como prioridade pela sociedade.

As tecnologias de informação afetam as políticas públicas em momentos distintos, afetando desde o debate de qual situação real deve ser tratada pelo poder público, até modificar o ciclo de políticas públicas ao se observar algumas percepções sobre opiniões negativas e positivas da ação governamental de maneira mais rápida.

A palavra inovação está relacionada a ação de inovar, ao fato de realizar algo que seja novo. Vivemos em um mundo onde as mudanças ocorrem de forma rápida, a inovação se configura no centro de reflexões de vários tipos, sendo debatida em meios bastantes distintos. No ambiente virtual, por exemplo, a temática é muito utilizada.

Uma das esferas onde a palavra inovação surge frequentemente está interligada a produção de novas ferramentas, produtos ou processos intensivos em conhecimento.

A inovação tecnológica é nos dias atuais fundamental nas ferramentas de distinção, competição e aumento em um contingente mais amplo de negócios. Adotar ferramentas novas práticas nos ambientes corporativos está aliada à busca de discernimentos com capacidade de produção de produtos e serviços para o mercado, para assim gerar benefícios competitivos suportáveis no que concerne a seus oponentes (VILHA, 2009).

Para melhor entender a tecnologia e o desenvolvimento da ciência da computação e o processo da inclusão digital em todas as esferas da sociedade, se faz essencial notar que o mundo de maneira geral passou por muitas mudanças, principalmente após a Segunda Revolução Industrial (GERBAN, 2009).

Tais mudanças começam a ser notada com maior assiduidade nos anos finais do século XX, quando todo o mundo experimenta uma geração totalmente nova, que vem rodeada de muitas inovações tecnológicas chamada de Revolução Técnica-Científica,

chamada de Terceira Revolução Industrial desencadeada no Japão e Alemanha, iniciando a era digital ou informacional, onde o pensamento e o conhecimento são o grande aliado para que se produza conhecimentos novos (MELLO, 2010).

Segundo Kullok (2004) o que se denomina “era da informação ou digital” que aconteceu nos anos finais do século XX e começo do século XXI é marcada pela rápida transmissão informações para todos os lugares através dos meios de comunicação.

A era digital encurtou distâncias entre pessoas e empresas e acentuou cada vez mais o uso intenso e amplo do computador principalmente para integrar o processo de globalização econômico (MERCADO; KULLOK, 2004).

Assim, o progresso e aumento gradativo das tecnologias ocasionam no dia a dia da sociedade contemporânea efeitos relevantes em todos os cenários. Essas tecnologias além de proporcionarem mudanças no cenário de produção e economia, age também nas relações sociais que acontecem devido a inclusão de novas ferramentas tecnológicas na sociedade (BASTOS, 2002).

Costa e Borges (2006, p. 63), discorrem sobre a inovação como sendo a materialização de serviços e produtos novos do conhecimento obtido por meio das faculdades, para os autores a inovação é ponto fundamental para o desenvolvimento das nações, considerando que a mesma acontece em primeiro lugar dentro das empresas.

De acordo com Piscitelli (1995),

Na esfera política da administração pública, surge a necessidade de se buscar atender a determinados objetivos no momento de implementar mecanismos de controle interno da parte do agente político sobre o agente burocrático no intuito de minimizar as características do problema de agência, tais como: I) revisão e/ou verificação das operações sob os aspectos eminentemente contábeis, formais e legais; II) avaliar a eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; III) avaliar a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; e iv) avaliação dos resultados.

Para Rodriguez (2008) inovação pode ser entendida como:

A criação de novos conhecimentos internos como também na aquisição e adaptação de conhecimento estrangeiro. Este aspecto envolve em linhas gerais que o Brasil deve importar novos instrumentos, como por exemplo, maquinários e tecnologia. Mas um fator fundamental para a utilização destes instrumentos inovadores é a habilidade dos trabalhadores para que possam aprender e a operar essas novas máquinas e equipamentos. Como também é de fundamental importância a capacidade de solucionar problemas e soluções por parte dos planejadores e supervisores, para garantia de obter o máximo de potencia e de produtividades destes aparelhos.

### 3.1. Contextualização

Desde o tempo da economia clássica a inovação é vista como fundamental para o desenvolvimento econômico. Adam Smith observa a tecnologia como agente essencial e transformador da economia, em especial pelo alargamento da divisão do trabalho e a melhoria das máquinas. Tigre (2006) diz que, sob a luz de Karl Marx, o capitalismo está em evolução constante, pois faz com que o dono do capital invista o que está sobrando em máquinas mais modernas e eficazes, pois as máquinas mais novas ocasionam lucros maiores, se destacando frente a concorrência.

A indústria eletrônica é bastante inovadora, se encaixando em várias atividades produtivas, de acordo com Gutierrez e Alexandre (2003) a indústria eletrônica é um setor de extrema importância:

Ela surge na base de outros setores econômicos, do controle de processos produtivos aos bens de capital, das atividades agropecuárias ao comércio, dos serviços ao mercado financeiro, dos projetos de engenharia à mecânica (Gutierrez e Alexandre, 2003, p.167).

As estratégias tecnológicas compõem um subconjunto das ferramentas competitivas gerais. Que se definem conforme os objetivos, se enquadrando em seis tipos distintos, conforme Tigre (2006):

1. Estratégia ofensiva: Estratégia utilizada por empresas para lançar, no segmento da indústria que pretendem liderar tecnologicamente, produtos, serviços, processos de produção, logística, design de produto ou modelo de negócios totalmente inovadores. É necessário um ambiente intelectual e capital favorável para manter essa estratégia.
2. Estratégia defensiva: Pode mesclar tecnologias amadurecidas com tecnologias de ponta para que a empresa possa se defender, pois é praticamente inviável manter constantemente uma estratégia ofensiva com produtos inovadores. As firmas também selecionam as tecnologias empregadas a fim de evitar incertezas. É uma estratégia cautelosa, pois os erros das empresas pioneiras são servidos de aprendizado e usados como exemplo para superar as empresas concorrentes.
3. Estratégia imitativa: Estratégia que imita as inovações de empresas concorrentes, sem a intenção de dominar o mercado, mas apenas de não ser deixada para trás. Típica de países em desenvolvimento e muito favorecida pelo protecionismo governamental.
4. Estratégia dependente: Um modelo de estratégia normalmente involuntário em que a empresa dependente assume papel subordinado a outras empresas parceiras, dependendo da inovação alheia. Tem objetivo principal de operar os equipamentos de forma eficiente, fabricar e comercializar produtos e serviços de terceiros ou comprar a tecnologia já pronta, por meio de licenças de uso, com o posterior pagamento de royalties sobre a venda do produto comercializado.
5. Estratégia tradicional: Produtos sem alterações significativas ao longo do tempo, pois a demanda não exige ou porque são tradicionalmente artesanais e suas características seriam perdidas. As inovações acontecem geralmente na gestão da qualidade e na comercialização.

6. Estratégia oportunista: Estratégia frequentemente utilizada em oportunidades especiais e caracterizada pela introdução rápida de produtos inovadores em nichos de mercado abertos temporariamente.

A Inteligência Artificial (IA) não se trata de um tema recente, a mesma teve início em meados dos anos 40, onde já existia pesquisas relacionadas à sequencias de métodos e análise do funcionamento do cérebro, objetivando a formalização de seu comportamento. Estes dois aspectos de pesquisa eram separados entre si, sem se preocupar com a construção de uma Inteligência Artificial. A busca era somente por novas ferramentas para a utilização do computador, que ainda se tratava de um projeto.

A visão global vem a favorecer a concepção de políticas, levando em consideração várias especificidades e limitações de um determinado local, ou de alguma singularidade da população. A articulação requer grande uso de metodologias importantes e fundamentais, como, as tecnologias de informação e comunicação. Essas tecnologias mostraram um novo conceito econômico e político: de informação e de conhecimento. Propagando informações ao passo em que as mesmas acontecem, agregando grande número de pessoas, independentemente de onde estiver geograficamente.

Tais tecnologias ajudam grandiosamente a gestão governamental, por facilitar o armazenamento, integração, armazenamento e comunicação de informações e conhecimentos, integrando setores de órgãos variados, proporcionando a articulação da sociedade e do governo.

Muitos teóricos refletiram sobre as possibilidades geradas pelos meios digitais, como Pierre Lévy, precursor do conceito de inteligência coletiva. O autor propõe a criação de ambientes virtuais, onde grupos debatem assuntos de interesse coletivo, procurando aperfeiçoar a formulação das ações e tomada de decisões. Esse processo acontece por meio da construção de uma discussão coletiva, onde cada integrante contribui ajudando a elaborar questões e no processo avaliativo de argumentos, na tomada e na avaliação das decisões.

No contexto da gestão pública, as visibilidades dos dados atreladas às tecnologias como Inteligência Artificial tendem a colaborar de forma significativa na melhoria da qualidade da gestão das políticas públicas, não somente na melhoria ao atendimento ao cidadão e serviços governamentais, mas também disponibilizando dados que podem estimular a inovação, promovendo o aumento do crescimento econômico por meio de informações permanente e de confiabilidade, que podem ser usadas para a criação de novos negócios.

Diante do contexto as tecnologias se tornam muito importantes para nosso País, onde as pessoas se demonstram insatisfeitas com a maioria dos serviços públicos, algumas

pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, realizada em São Paulo e Rio de Janeiro, demonstram que os serviços públicos receberam uma má avaliação, em especial, os que estão relacionados à segurança, saúde, transporte e educação.

Dessa forma, o desafio dos dias atuais para a gestão pública é apanhar e analisar dados para poder dar estrutura a um planejamento mais eficaz que apresente como resultado um atendimento mais humanizado aos cidadãos. Processar dados, transformando-os em parâmetros para acelerar as engrenagens da máquina pública.

No que concerne à qualidade dos serviços públicos, os gestores precisarão implementar políticas públicas objetivas para investimentos em tecnologia, essencialmente em âmbitos que possam auxiliar a ter menos burocracia, redução de custos e melhorar a produtividade, a partir de procedimentos administrativos de qualidade.

Pesquisas realizadas pelo Ash Center for Democratic Governance da Harvard Kennedy School mostra que os benefícios mais patentes do uso da IA à gestão pública são aqueles que ajudam na “redução de tributos, ajudando a resolver problemas de aplicação de recursos e efetuar ações notadamente complexas”. Universalmente, os gestores estão aderindo a IA e realizando desde os serviços mais simples aos mais complexos.

Usar tecnologias por parte dos governos pode trazer grandes benefícios para a população, essencialmente para controlar o uso do dinheiro público. Em meio aos debates sobre reforma da previdência e severidade fiscal, esse é um item que tem que ser incluído nas discussões.

Satya Nadella, CEO mundial da Microsoft, em entrevista a Humberto Sampaio, diretor da VERT elencou as principais situações onde a Inteligência Artificial pode contribuir para a melhoria da administração pública:

1. **COMBATER FRAUDES E CORRUPÇÃO:** Os sistemas de IA são programados e construídos para encontrarem situações que não estão de acordo com os padrões. A taxa de assertividade da ferramenta chega a ultrapassar 90%. Esse meio tecnológico aumenta a eficácia dos tribunais de conta, facilitando o trabalho do Ministério Público e da polícia.
2. **PROCESSOS LEGAIS:** Técnicas de IA podem reconhecer casos em que já há uma jurisprudência e agilizar os trâmites legais sem que um juiz precise ficar muito tempo analisando.
3. **AGÊNCIAS REGULADORAS:** Esse é um dos grandes motivos de discórdia entre iniciativa privada e governo. Várias vezes, para se alcançar uma licença para um projeto, as empresas ficam esperando muito tempo até o aval do regulador. Tal demora pode implicar em retrocesso por parte de investidores. Com o emprego da IA, se torna possível automatizar grande parte das etapas

de licenciamento, fazendo com que os profissionais das agências reguladoras se livrem de ter que analisar vários documentos.

4. ATENDIMENTO À POPULAÇÃO: Muitas empresas já estão fazendo o uso de robôs para dar agilidade no atendimento ao consumidor. Esse mesmo conceito pode ser utilizado para o contato entre sociedade e a máquina pública, tornando mais fácil a vida da população.

Dentro das tecnologias temos os Inputs que são as demandas, as necessidades, recursos que necessitam de transformação. Pode-se conceituar Input como uma matéria prima, alguma coisa que precisa ser lapidado, transformado, com o objetivo de criar um produto, quer dizer, Input é uma demanda que ocasiona um movimento, um processo político que resultará em decisões e políticas públicas.

A Lei n. 10.973, é a Lei de Inovação, que foi instituída em dezembro de 2004 sendo regulamentada no mês de outubro de 2005 pelo Decreto n. 5.563. De acordo com Hernán (2008) a Lei da Inovação relata sobre a necessidade de incentivar áreas de pesquisa científica e tecnológica no contexto produtivo, levando em consideração a capacitação de todos os envolvidos, procurando buscar em médio prazo autonomia tecnológicos. A Lei da Inovação se pauta em três eixos:

- I - A constituição de ambientes propícios a parcerias entre empresas, universidades e institutos tecnológicos;
- II - O estímulo à participação de institutos de ciência e tecnologia no processo de inovação;
- III - O estímulo à inovação na empresa. (HERNÁN, 2008)

Os suportes às vezes não se encontram vinculados de maneira direta a cada demanda ou política específica. De maneira geral, se direcionam para o sistema político ou para a classe governante. Mas, por outro lado os inputs de apoio nem sempre estão vinculados de maneira direta a uma política, não podem estar totalmente desvinculados das políticas governamentais, pois assim, o governo não conseguiria realizar seus objetivos.

3.2. Inovação tecnológica: o papel e os reflexos das inovações tecnológicas na implementação das políticas públicas sociais na esfera municipal.

A atuação do gestor público, na transformação política/administrativa do Brasil, sempre mostrou fundamental importância para o contexto socioeconômico, ainda que alguns modelos de gestão utilizados no decorrer dos anos não demonstrassem isso. Mas, em nenhum momento, a atuação do gestor deixou de se vincular à participação da sociedade e a ética.

É fundamental a visão ampla de gestão, no estabelecimento de ferramentas, ajustar parcerias entre setores, viabilizar ações de desenvolvimento socioeconômico e ambiental, “atendendo aos princípios da boa governança: claro, mensurável, conexo, íntegro (cumprimento da lei)” (LEVY, 2006, p.5).

Assim,

“Pode-se entender por plano a definição de objetivos a serem alcançados e de prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários a realização dos objetivos definidos, bem como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos, políticos necessários; e por diretor, as diretrizes estabelecidas em conformidade com a proposta social que se pretende alcançar, que constituem uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados.” (CARVALHO, 2006, p.134).

No contexto da gestão pública, a visibilidade dos dados atreladas às tecnologias como Inteligência Artificial tendem a colaborar de forma significativa na melhoria da qualidade da gestão das políticas públicas, não somente na melhoria ao atendimento ao cidadão e serviços governamentais, mas também disponibilizando dados que podem estimular a inovação, promovendo o aumento do crescimento econômico por meio de informações permanente e de confiabilidade, que podem ser usadas para a criação de novos negócios.

O setor público, diante das transformações socioeconômicas, na dimensão de sua função de regulador, fomentador da educação e cultura, promotor de políticas de proteção ambiental, de saúde e segurança, enfim, gerador de qualidade de vida, precisa acompanhar e, como primeiro setor da economia, estar à frente deste processo. Torna-se imprescindível que “governos e serviços públicos se envolvam em processos contínuos de inovação: soluções convencionais e conhecidas parecem simplesmente não mais atender e somente se conseguirá fazer frente aos novos desafios com sucesso por meio de respostas criativas”. (SCHWELLA, 2006, p.1).

As várias transformações ocorridas no campo da tecnologia da informação e das comunicações inovaram produtos, serviços e práticas de gestão em todo o mundo, trazendo a inovação para o centro do processo de geração de soluções.

É sabido que nos dias atuais as demandas da população vêm aumentando em sua multiplicidade e intensidade, itens que aliados ao aumento das responsabilidades dos estados e municípios em decorrência da descentralização administrativas, formam um contexto em que os governadores e prefeitos eleitos deverão utilizar a criatividade e pensar em novas maneiras de administrar para enfrentar os problemas da sociedade. Só assim responderão às novas exigências e necessidades dos cidadãos, cada vez mais variadas.

A inovação tecnológica deve ser compreendida como o aumento do padrão de qualidade de uma política pública por meio da criação de mudanças claras na maneira de agir com estabilidade em um determinado contexto (saúde, educação, meio ambiente, setor social, etc.). Modernizar, inovar é desafiar o que é feito rotineiramente e inserir novas regras de ação para resolver antigos problemas e enfrentar novos desafios.

Portanto, para Reinaldo Dias, mestre em Ciências Políticas, as inovações no setor público estão subsidiadas na criação e aplicação de novos modelos de gestão, processos, produtos, serviços e métodos à disposição do cidadão que possibilitam melhorias na eficácia e qualidade dos resultados. Assim, nesse processo de inovação pública, um dos principais impulsores é a participação de uma cidadania ativa e participativa reivindicando melhor atendimento da administração pública, fiscalizando suas ações e colaborando com sugestões.

Fazer uso das tecnologias para fazer com que a gestão pública se torne eficaz deve estar aliado a indicadores de desempenho, os mesmos colaboram para que o gestor público tenha uma visão geral de como estão sendo desempenhadas as tarefas. Tal fato é fundamental para poder detectar erros e fazer com que os serviços prestados à população sejam priorizados.

A Inteligência Artificial (IA) não se trata de um tema recente, a mesma teve início em meados dos anos 40, onde já existia pesquisas relacionadas à seqüências de métodos e análise do funcionamento do cérebro, objetivando a formalização de seu comportamento. Estes dois aspectos de pesquisa eram separados entre si, sem se preocupar com a construção de uma Inteligência Artificial. A busca era somente por novas ferramentas para a utilização do computador, que ainda se tratava de um projeto.

Quando se fala de Inteligência Artificial, é difícil defini-la, mas ao longo do tempo ela seguiu quatro linhas de pensamento:

I. Sistemas que pesam como seres humanos: “O novo e interessante esforço para fazer os computadores pensarem... máquinas com mentes, no sentido total e literal”. (HAUGELAND, 1985).

II. Sistemas que atuam como seres humanos: “A arte de criar máquinas que executam funções que exigem inteligência quando executadas por pessoas.” (KURZWEIL, 1990).

III. Sistemas que pensam racionalmente: “O estudo das faculdades mentais pelo seu uso de modelos computacionais.” (CHARNIAK; MCDERMOTT, 1985).

IV. Sistemas que atuam racionalmente: “A Inteligência Computacional é o estudo do projeto de agentes inteligentes.” (POOLE et al., 1998).

As linhas de pensamento I e III fazem referência ao processo de pensamento e raciocínio, já as II e IV ao comportamento. Além do mais, as linhas de pensamento I e II metrificam o sucesso em situações de fidelidade ao desempenho humano, enquanto na III e IV

fazem menção ao sucesso fazendo comparações a um conceito ideal de inteligência, que terá o nome de racionalidade. Um sistema é racional se “faz tudo certo”, com os dados que tem (RUSSELL; NORVIG, 2004).

O conceito de IA está correlacionado a capacidade das máquinas de pensarem como seres humanos, quer dizer, alcançar a competência de aprender, raciocinar, perceber, deliberar e decidir de forma racional e inteligente. Como já exposto anteriormente, não se trata de um termo recente em meados de 1956, um professor universitário, que foi considerado o precursor da IA concebeu o termo para descrever um mundo onde as máquinas poderiam “resolver os tipos de problemas que hoje são reservados para humanos”. (McCarthy, 1956).

O objetivo da IA é criar meios que simule o comportamento e raciocínio do ser humano, para construir máquinas inteligentes que utilizem tanto sistemas especialistas quanto redes neurais que ao contrário dos sistemas comuns possuem a capacidade de responder de forma mais flexível para as dificuldades e encontrar o significado correto mesmo em casos que a mensagem pareça ser contraditória ou ambígua.

Segundo Turban, a IA pode ser utilizada automaticamente e juntamente com a programação de um computador. O grande foco da programação imediata é criar um sistema que possua as habilidades de desenvolver sistemas novos por si só, seguindo os critérios do programador.

“(…) as decisões tomadas por humano são impugnáveis, pois é possível delimitar os fatores que ensejaram determinada resposta e o próprio decisor deve ofertar o iter que o induziu a tal resposta (arts. 93, IX, CF/1988 (LGL\1988\3) e 489 do CPC (LGL\2015\1656)). Por outro lado, os algoritmos utilizados nas ferramentas de inteligência artificial são obscuros para a maior parte da população – algumas vezes até para seus programadores – o que os torna, de certa forma, inatacáveis. Em função disso, a atribuição de função decisória aos sistemas de inteligência artificial torna-se especialmente problemática no âmbito do Direito”. (NUNES, 2018),

Para Rich (1994, apud Rosa, 2011), Inteligência Artificial é o estudo de como os computadores podem realizar ações as quais, que até o momento, os humanos realizam melhor. Tal definição é bastante plausível, uma vez que o autor enxerga a Inteligência Artificial como desafiadora dos próprios limites de comparação entre homem e máquina, pois se a máquina começar a fazer melhor que o ser humano, deixará de ser IA e passará a ser um programa convencional.

A terminologia Inteligência Artificial (IA) considera vários processos computacionais cujas funções realizadas, caso um ser humano as executasse, seriam consideradas inteligentes. (Lopes et al., 2014).

Valente (1999) diz que “A tecnologia computacional tem mudado a prática de quase todas as atividades, (...)”, podemos evidenciar tal fato, através de programas que tornam uma aula mais divertida também abre portas para uma novíssima matéria, a robótica, que através do computador podemos dar intelecto a robôs, fazendo com que eles executem movimentos e funções, ensinando aos alunos a forma que um objeto pode funcionar através da tecnologia computacional.

Segundo estudos da Universidade de Stanford, até o ano de 2030, todo o cotidiano estará modificado com a Inteligência Artificial, desde a ida para o trabalho até a maneira de cuidarmos da nossa saúde. O relatório “Artificial Intelligence and Life in 2030” prevê como as tecnologias inteligentes afetarão aspectos como saúde, segurança, entretenimento, educação e transporte.

Segundo Richard Bellman, apud Hartmann IA é automatizar atividades a qual associamos à cognição humana, como, por exemplo, tomadas de decisões, a soluções de problemas e o aprendizado.

Entre os sistemas que a IA abrange podemos destacar o subsistema político, que é o conjunto das instituições do Executivo, do Legislativo, quadro administrativo público e forças de segurança pública. No subsistema político tem lugar o processamento dos *inputs*: formação da agenda governamental, formulação das alternativas para atender às demandas, tomada de decisão, implementação das políticas.

Para que o funcionamento e a divulgação dos ambientes virtuais de integração tenham êxito, é fundamental que sejam atualizados, e que haja articulação entre as partes. Ambientes virtuais lentos, pouco atrativo não renderão bons resultados.

Manuel Castells configura a ciberdemocracia como um sistema onde a sociedade tem participação direta durante as tomadas de decisões de seus gestores. Essas tecnologias viabilizam a edificação de um processo em rumo à democracia direta que, ainda lenta, nota-se no Brasil, através de opiniões postadas em redes sociais e dos abaixo assinados virtuais.

Ainda de acordo com Castells:

As formas de mobilização política voltadas a temas específicos e política não partidária, ganham legitimidade em todas as sociedades, influenciando a gestão pública e condicionando as regras e os resultados da concorrência política formal. Recuperam a legitimidade do interesse pelas questões públicas nas mentes e nas vidas das pessoas, ao introduzir novos processos e novas questões políticas, agravando a crise da democracia liberal clássica e ao mesmo tempo estimulando o surgimento do que ainda está para ser revelado: a democracia informacional. No Brasil as redes sociais já são usadas para mobilização popular a fim de, por exemplo, agendar manifestações públicas. A comunicação pela web tem permitido a realização de abaixo assinados como o que uma ONG obteve mais de um milhão de

assinaturas para um pedido de afastamento de parlamentar federal. (CASTTELS, p. 93, 2008)

Para Schumpeter (1961), o processo de desenvolvimento subsidiado pelas inovações tecnológicas não aparece de forma de maneira espontânea. Precisa ser promovido de forma ativa por atores que participam ativamente do sistema. Pinho (1999) traça um paralelo sobre a óptica de Schumpeter com a figura do gestor municipal. Dentro dessa óptica, o autor relata que, no plano de governo local quem toma a frente como agente transformador é o prefeito, cabendo a ele inserir ou e introduzir inovações nas esferas municipais.

As tecnologias de informação e comunicação colaboram, reforçando a participação social nas políticas públicas e atos governamentais, não somente para divulgar as políticas e ações, e sim também como facilitadora para se aplicar debates, análises e definições de medidas que envolvem o coletivo.

### 3.3. Proposta de modelo conceitual para compartilhamento de banco de dados para implementação da Política Pública de Assistência Social na esfera do município de Penápolis

A história da Assistência Social no Brasil é marcada por lutas, grandes conquistas e diversas mudanças, deixando de ser tratada como uma esmola, caridade ou benevolência, tornando-se uma política de seguridade social. O marco dessa mudança foi a Constituição Federal de 1988 que trouxe a Assistência como política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Com o passar dos anos e a constante luta dos movimentos sociais, novas conquistas foram alcançadas e com a Constituição de 1993 foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, regulamentando e estabelecendo normas, critérios e objetivos para a organização da Assistência Social, trazendo em seu artigo 1º

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS Anotada, 2009, p. 06).

Dentre seus artigos, a LOAS preconiza que a gestão da política e a organização das ações da Assistência Social devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo organizado nos três níveis de gestão governamental, tornando-se competência das três esferas de governo.

Em 2003 na quarta Conferência Nacional foi deliberado sobre a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Aprovada em 2005 com objetivo de materializar a política de assistência social com caráter descentralizado e participativo, criando serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Outras legislações, também foram importantes no processo de construção da Política Pública de Assistência Social, como a Política Nacional de Assistência Social 2004, que apresenta as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, aprovada em 2005 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e alterada em 2012, que apresenta os eixos estruturantes necessários para a implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em 2009 (reimpressa em 2014) que possibilitou a padronização dos serviços em todo território nacional, a organização por níveis de complexidade do SUAS estabelecendo tipologias para execução dos serviços.

O SUAS é um sistema público que organiza os serviços de assistência social através de uma gestão participativa, articulando os esforços e os recursos dos três níveis de governo para execução e financiamento da Política Nacional de Assistência Social. Ele organiza as ações da Assistência Social através de dois níveis de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica tem por objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Sua porta de entrada é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), unidade responsável pela oferta dos serviços socioassistenciais.

O CRAS assume dois grandes eixos estruturantes do SUAS, a matricialidade sociofamiliar e a territorialização, tendo a função de gestão do território e oferta obrigatória e exclusiva do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família - PAIF que:

Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo... (TIPIFICAÇÃO, 2009, p.12).

O programa atende Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de

pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em especial:

1. Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais;
2. Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas;
3. Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros;
4. Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social.

Destaca-se como trabalho social essencial ao serviço: Acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa.

De acordo com o teórico C.J. Date, banco de dados pode se conceitua como um sistema de computador e manutenção de registros e dados. Sua principal função é armazenar dados de maneira que os usuários estejam sempre alimentando e atualizando esses dados, pois os mesmos quando processados viabilizam informações. Então se pode concluir que sistemas de banco de dados é que um sistema de armazenamento de dados subsidiado em computador, quer dizer, um sistema que tem como intuito registrar e manter informações.

Um banco de dados deve ser interligado, unificado a vários outros arquivos, onde os mesmos devem ser diferentes, evitando-se assim a duplicidade de dados. Os departamentos precisam ter acesso ao banco de dados, porém cada usuário deverá acessar somente o que for permitido em seu contexto de trabalho, garantindo a seguridade desde o início.

Um sistema de banco de dados é projetado para armazenar grandes volumes de informações. O gerenciamento de informações implica a definição das estruturas de armazenamento destas informações e o fornecimento de mecanismos para sua manipulação. Além disso, o sistema de banco de dados precisa proporcionar segurança ao armazenamento de informações, diante de falhas do sistema ou acesso não autorizado. Se os dados são compartilhados entre diversos usuários, o sistema precisa evitar possíveis resultados anômalo. (SILBERSCHATZ; KORTH; SUDARSHAN, 2012, p. 17)

Um banco de dados viabiliza organizar o controle e centralizar os dados, há muitas vantagens de se fazer o controle centralizado dos dados como, por exemplo, reduzir a redundância e o compartilhamento de dados.

Um banco precisa:

1. Garantir de integridade: Os dados armazenados devem satisfazer certos tipos de restrições. Ex: o salário de um funcionário não pode ser zero reais.
2. Garantir a restrição de acesso não autorizado: Os usuários devem acessar somente o que realmente podem acessar para ajudar em seu trabalho.
3. Garantir a recuperação e backup: Caso ocorra falha, o SGBD deve restaurar até um ponto anterior garantindo os dados até este ponto.
4. Garantir o controle de concorrência: Um dado deve ser atualizado apenas por um usuário naquele momento. Vários usuários usando o mesmo sistema ao mesmo tempo podem acontecer de dois ou mais tentarem atualizar o mesmo dado. Isso não deve ser permitido.
5. Garantir o compartilhamento de dados: os dados devem ser compartilhados e os departamentos devem interagir entre si, formando assim um sistema que se comunica e interage. (DATE, 2004, p. 137)

As políticas públicas estão voltadas a realização de direitos por meio de arranjos institucionais que se expressam em programas de ação governamental complexos. A lei é uma das formas de expressão jurídica da política pública, mas esta, para tornar-se realidade demanda uma série de outras medidas, como a criação de órgãos, a celebração de convênios, a contratação de pessoal etc.

O que é preciso deixar claro é que a consagração de direitos sociais traz consequências jurídicas importantes, notadamente a vinculação dos Poderes Públicos às políticas públicas que constituem objetivo primário de tais direitos.

HELD (1991) informa que:

Estamos mergulhados numa situação paradoxal: o avanço da democracia como regime político em diversas partes do mundo ocorreu no mesmo momento em que a eficácia desse regime como forma nacional de organização política é colocada em questão.  
Em outros termos, diversas nações proclamam-se como democráticas no momento em que as mudanças na ordem internacional comprometem a possibilidade de um Estado-nação democrática independente. Essas mudanças são resultado do processo de globalização, que gera uma tendência à organização de amplas áreas da atividade humana em termos globais, aumentando as incertezas sobre o destino da democracia.

Destarte, o processo de globalização permitiu que a democracia se desenvolvesse no plano mundial, permitindo que inúmeras questões sejam discutidas objetivando justamente favorecer e implementar melhoria a sociedade. Nota-se que a implantação do processo democrático permite um maior diálogo entre a sociedade e os governantes, ensejando essa aproximação o que contribui de maneira positiva para implementação de melhorias na

sociedade, manifestando inclusive pela criação de políticas públicas que atendam aos interesses da coletividade.

Conforme, Draibe, 2001, o processo de monitoramento diz respeito a

Processos presenciais, checagens locais, que acabam constituindo um tipo de pesquisa rápida, qualitativa, por meio dos quais gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como a implementação de serviços, programas e projetos está sendo realizada, e se está atingindo seus objetivos, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos”.

O processo de definição e implementação das políticas públicas envolve uma série de atividades e etapas distintas, dentre as quais podemos destacar:

1. Identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores das políticas públicas;
2. Formulação das propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados;
3. Implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária a observância da burocracia.

No tocante a fiscalização e controle como etapa fundamental das políticas públicas fala-se de uma atividade a ser desenvolvida pelos mais diversos setores: o Judiciário, a sociedade civil, os Tribunais de Contas, o Ministério Público. Diante desse contexto se torna necessário e urgente a criação de um aplicativo para a verificação e avaliação das políticas públicas

Avaliar as políticas públicas faz parte de uma estrutura decisória subsidiada por evidências. A avaliação das políticas públicas, desempenhada como um procedimento organizado, integrado e institucionalizado, tem como proposição básica averiguar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, reconhecer possibilidades para o aperfeiçoamento da ação estatal, com o objetivo de melhorar os processos e os resultados desenvolvidos pela gestão.

Os gestores precisam processar informações e transformá-las em indicadores para o aprimoramento e aceleração das engrenagens da máquina pública através de canais digitais, fazendo com que os cidadãos passem menos tempo em filas, desburocratizando e melhorando a produtividade.

Setores, como Assistência Social, Educação e Saúde, dispõem de dados que se utilizados de forma composta, e com ações pensadas em conjunto, farão com que os diferentes setores que lidam com as fragilidades plurifacetadas de natureza e aspectos

diversos dos núcleos familiares, encontrem saídas e soluções coletivas a partir destas ações intersetoriais.

A Inteligência Artificial será a chance, que jamais poderá ser perdida, por parte de administração pública no melhoramento da qualidade ao atendimento e verificação dos índices de satisfação dos cidadãos. Porém, para que isso se torne viável os gestores precisam oportunizar meios para que a população tenha acesso garantido a esses aplicativos, como disponibilização de internet, sempre fundamentado pela dignidade da pessoa humana, que é um dos princípios constitucionais elencados como fundamento do Estado Democrático de Direito Brasileiro no inciso do art. 1º da Constituição Federal de 1988.

A cidade de Penápolis possui uma população estimada (2020) de 63.757 habitantes, sendo que no último censo realizado pelo IBGE em 2010, sua população era de 58.510 habitantes, com uma área territorial (2019) de 711.315 Km<sup>2</sup>.<sup>1</sup>

Está situada na região noroeste do estado de São Paulo, na Latitude 21°25'11 s e Longitude 50°04'39 W, localizando-se na margem esquerda do rio Tietê, estando a 480 km da capital.

Na Política Pública de Assistência Social, o Município de Penápolis está no nível de Gestão Básica do Sistema Único de Assistência Social, classificado como Município de Médio Porte, devendo ter no mínimo 02 CRAS para até 5.000 famílias referenciadas, de acordo com as especificações contidas na NOB/SUAS.

O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social sendo responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, considerado a porta de entrada das famílias para acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios

Ao analisarmos as vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados pelas famílias, a crise econômica do país e seu agravamento por consequência da pandemia faz-se necessário intensificar a atuação dos CRAS nos territórios, com vistas ao enfrentamento das questões sociais que assolam a população.

De acordo com o relatório de informações sociais do Ministério da Cidadania, em dezembro de 2020, o Município contava com 4.310 famílias inscritas no Cadastro Único dentre as quais<sup>2</sup>:

- 1.722 com renda per capita familiar de até R\$ 89.00;
- 469 com renda per capita familiar entre R\$ 89.01 e R\$ 178.00;

---

<sup>1</sup> <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/penapolis.html>

<sup>2</sup> <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>

- 1.049 com renda per capita familiar entre R\$178.01 e meio salário mínimo;
- 1.070 com renda per capita acima de meio salário mínimo;

Observa-se um número significativo de famílias em situação de extrema pobreza, e que necessitam de ações, de iniciativa do poder público para o enfrentamento de suas mazelas.

Das famílias inscritas no Cadastro Único, 1.885 foram beneficiadas com o Programa Bolsa Família em 07/2021, tendo um aumento expressivo nos últimos meses.

Dados obtidos através do relatório de informações sociais mostram que houve um aumento no volume de famílias em acompanhamento pelo PAIF no ano de 2019, podendo demonstrar que muitas famílias passaram a enfrentar situações de vulnerabilidades e riscos que demandassem a procura por esse serviço, como porta de entrada para acesso aos direitos socioassistenciais e de cidadania.

Tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

O Município de Penápolis está desenvolvendo o Programa Cartão Social Penapolense, com os seguintes objetivos:

1. Democratizar o acesso de moradores aos diferentes programas e serviços sociais praticados pelo Governo Municipal;
2. Aperfeiçoar através da automatização a gestão das políticas públicas sociais;
3. Dar transparência à gestão dos serviços e benefícios oferecidos pelo Governo Municipal;
4. Garantir a proteção social básica oferecendo serviços que desenvolvam as potencialidades dos indivíduos como forma de prevenir as situações de risco e fortalecer os vínculos familiares e comunitários;
5. Implantar o critério de equidade nos serviços públicos oferecidos.

O Cartão Social Penapolense será a identificação social municipal para os moradores do município.

Para fins do programa serão adotados os seguintes conceitos.

1. Identificação social (NIS): registro atribuído pela Caixa Econômica Federal que está relacionado as pessoas que recebem ou não benefícios sociais criados pelo Governo Federal e garante o acesso do trabalhador aos programas sociais do governo, mesmo que ele ainda não tenha nenhum vínculo trabalhista.
2. Identificação social municipal: registro atribuído pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania ao morador do município garantindo seu acesso aos programas sociais do governo municipal.
3. Núcleo familiar: a unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras pessoas que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todas moradoras em um mesmo domicílio;
4. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico): meio que permite identificar as famílias de baixa renda no país. Funciona como um banco de dados de informações sobre as famílias de baixa renda.
5. Renda familiar bruta mensal *per capita*: a razão entre a renda familiar bruta mensal e o total de pessoas da família.

O Presidente da República assinou o decreto 10.046/2019 regulamentando compartilhar dados entre órgãos e entidades categorizando o compartilhamento de dados em várias esferas, trazendo o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

A nova lei procura minimizar as barreiras ao compartilhamento e cruzamento de bancos de dados. Essa modalidade mais moderna das ferramentas de compartilhamento e cruzamento de dados foi institucionalizada em níveis distintos.

Por um lado, a regulamentação liberava o compartilhamento de dados cadastrais entre órgãos e entidades da administração pública federal, a ser feito preferencialmente de forma automática (art. 3º). Por outro, no caso de outros dados individualizados não cadastrais, o compartilhamento seria realizado de acordo com as necessidades dos órgãos interessados (art. 5º).

Todos os setores necessitam acessar o banco de dados, porém cada usuário somente terá acesso ao que for de sua alçada, fazendo uso somente em seu local de trabalho, dessa forma será garantida a segurança desde o início. O sistema precisa viabilizar ao administrador que se inclua no sistema um campo para cadastrar quantos usuários ele possui.

Mannino (2008) relata que há várias vantagens para que se faça uso de banco de dados distribuídos, como:

Controle local dos dados, melhor desempenho, já que os dados oferecem maior disponibilidade, menor custo de comunicação e maior confiabilidade. Além disso, os

dados podem ser replicados para posteriormente serem disponibilizados para mais de um local.

Para que se defina um programa interligado de gerenciamento que proporcione viabilidade para operacionalizar programas e serviços há a presença de um planejamento estratégico, obtidos através de dados consistentes e reais. Todavia, um programa para ser concretizado efetivamente como funcional necessita ser pautado em um banco de dados organizado e atualizado (MacDonald, 1996).

## CONCLUSÃO

A discussão apresentada ao longo deste trabalho nos possibilitou o conhecimento sobre a temática das inovações tecnológicas no planejamento da política pública de assistência social na esfera municipal na perspectiva da intersetorialidade.

Após a publicação da constituição federal brasileira de 1988 houve uma reestruturação no que concernem as relações socioinstitucionais no acesso a gestão das políticas públicas, entrando em cena novos atores na gestão dos serviços públicos com atribuições partilhadas, re-significando as relações de poder em favor de decisões e práticas intersetoriais que efetivam a passagem e a concretização de direitos sociais, para fomentar ainda mais todo o exposto surge a troca de informações por vias digitais, tornando possível na era da informação, frente a um cenário no qual é possível acessar, aprender, colaborar e trocar informações via redes digitais.

Para que o Direito carregue legitimamente a qualificação de ciência, deve manifestar-se como elemento transformador, e não apenas como mantenedor de uma ordem política, econômica e jurídica, estabelecida por um grupo minoritário quantitativamente, de força política e econômica, impingindo sua ordem aos demais segmentos sociais, visto que mais fortes.

Os movimentos políticos, econômicos e sociais proclamaram uma atuação política concreta nas esferas de tomada de decisões governamentais com o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas municipais, estaduais e federais e de dimensões legais que amparam a atuação da sociedade nos debates em todos os contextos de governo.

As estruturas setorializadas têm uma tendência a tratar o povo e os problemas relacionados aos mesmos de forma fracionada, com serviços executados unicamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorra no mesmo espaço territorial e meio-ambiente. Intersetorialidade pode ser entendida como combinação de saberes e experiências na programação, realização e avaliação de ações, com o intuito de alcançar resultados interligados em situações complexas, objetivando um efeito de cooperação no desenvolvimento social. Com vistas a promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social.

Dessa forma, como a descentralização não é o mesmo que democratização, mas sim um meio de torná-la possível, a intersetorialidade não é um fim e nem irá, por si mesma, promover o desenvolvimento e a inclusão social, mas é um fato de sua viabilização enquanto ação do estado.

Intersetorialidade pode ser entendida como combinação de saberes e experiências na programação, realização e avaliação de ações, com o intuito de alcançar resultados interligados em situações complexas, objetivando um efeito de cooperação no desenvolvimento social. Com vistas a promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social.

Assim, para se compreender o trabalho em rede é necessário refletir sobre o contexto no qual é empregada, assim como o protótipo mais adequado a realidade. Assim, não há uma centralidade nas decisões e sim um trabalho subsidiado na demanda e na análise de cada setor para a melhor intervenção conjunta.

No Brasil, aponta-se para um movimento de consolidação das tecnologias digitais como eixo central das questões relacionadas ao desenvolvimento e à modernização dos sistemas tanto nas políticas públicas quanto na literatura especializada.

Respondendo a pergunta introdutória do estudo sobre as contribuições das inovações tecnológicas dentro do contexto das políticas públicas e da intersectorialidade na esfera municipal, pode-se dizer que as tecnologias de informação e comunicação podem dar incansáveis contribuições no sentido da participação social nas políticas públicas e atos governamentais, não somente como ferramenta de divulgação de políticas e ações, mas também como possibilitadora de conferências, definições e análises de medidas que afetam o coletivo. Há relatos inovadores no mundo que têm como foco oportunizar a participação social nas decisões em assuntos de interesse coletivo.

Assim, a aplicação de um banco de dados, como estratégia de gerenciamento, ocasiona a facilitação, a coleta e o repasse dos dados, prevendo a inclusão de dados para o município, armazenando e enviando relatórios por meio da Internet.

Dessa forma para se compreender o trabalho em rede é necessário refletir sobre o contexto no qual é empregada, assim como o protótipo mais adequado a realidade.

Nesse sentido, o presente estudo objetiva tornar-se um aporte para uma discussão mais ampla que possa servir aos gestores municipais das atuais políticas públicas, para que se atentem a essa temática. Espera-se, com essas ações, suplantarem as barreiras das novas tecnologias da comunicação e informação nos contextos das políticas públicas municipais.

A previsão de continuidade deste estudo está nas estatísticas dos índices de definição e qualidade de um modelo que represente o sistema com o objetivo de viabilizar subsídios durante a tomada de decisão na implementação de um modelo de sistema de gerenciamento das Políticas Públicas de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Filipe Jorge Ribeiro de. **Ética e desempenho social das organizações: um modelo teórico de análise dos fatores culturais e contextuais**. Rev. adm. Contemp. 2007, vol.11, n.3, pp. 105-125. ISSN 1982-7849.

ALMEIDA FILHO, Naomar. Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate aberto. **Revista de Administração Pública** v.34, n°6, nov./dez 2000.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. **A Saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais - O princípio da dignidade da pessoa humana**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: QuartierLatin, 2008. P. 324.

BIDARRA, Zelimar S. **Pactuar a intersetorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia de direitos. Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n.99. 2009.

BILAC, E. D. **Gênero, vulnerabilidade das famílias e capital social: algumas reflexões**. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas metrópoles paulistas. População, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 248.

BRASIL, **Ministério do Desenvolvimento Social**. **Política Nacional de Assistência Social, PNAS**, 2004.

BRETERNITZ, Vivaldo José; Galhardi, Antônio César. **Inteligência artificial aplicada à gestão pública. Universidade Presbiteriana Mackenzie**, 2020. Disponível em <https://www.mtitecnologia.com.br/inteligencia-artificial-aplicada-a-gestao-publica/> - Acesso em 24 de set 2020.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo**. Planejamento e Políticas Públicas, ppp, n. 35, p. 119-159, jul./dez. 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 1- 49, 2006.

BUSSO, G. (2001). **El enfoque de la vulnerabilidad social en el contexto latinoamericano: situación actual, opciones y desafíos para las políticas sociales a inicios del siglo XXI**. Santiago, Chile: CEPAL.

CAMPOS, G. W. de S. **Um método para análise e co-gestão de coletivos**. São Paulo: HUCITEC, 2000.

CARVALHO, S.N. **Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf](http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf) - Acesso em: 03 jun 2021.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: Economia, Sociedade e Cultura - volume 2 - O Poder da Identidade**. Ed. Paz e Terra, São Paulo. 2008.

CHARNIAK, Eugene; MCDERMOTT, Drew. **A Bayesian Model of Plan Recognition**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1985.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Normaston Rodrigues. **Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais**. Revista E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003.

COMERLATTO et al. Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais.: **Revista Katálysis. Florianópolis**, v. 10, n. 2, juldez. 2007. p. 265-271.

COUTO, B. R. **O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo. Cortez.

CUNHA, Alexandre dos Santos – **A normatividade da pessoa humana: o estudo jurídico da personalidade e o Código Civil de 2002** – Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CUSTÓDIO, André Viana et Silva, Cícero Ricardo Cavalcante da - **A Intersetorialidade nas Políticas Sociais Públicas**. XI Seminário Nacional - Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. I Mostra de Trabalhos Científicos. Disponível em: [HTTPS://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14264/2708](https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14264/2708) -- Acesso em 15 fev. 2021.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração Pública, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DA LUZ, M.P.M. **Pobreza, desigualdade, exclusão, vulnerabilidade e risco: incidência e significado na produção teórica do Serviço Social**. Trabalho de Conclusão de Curso. Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

DATE, Christopher J. **Introdução a Sistemas de Banco de Dados**: Editora Campus, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 765 p.

DRAIBE, Sonia M. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. *Revista de Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, 1992.

DUEBEL, André-Noel Roth. **Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas**. In: *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogota: Ediciones Aurora, 2003, p 9-55

GALINDO, Bruno. **Cidadania complexa e direito à diferença: repensando o princípio da igualdade no Estado constitucional contemporâneo**. In: *Cidadania Plural e Diversidade*, coordenado por Carolina Valença Ferraz. São Paulo: Verbatim, 2012, p.19/20

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**. 1. ed. Trad. Alonso Reis Freire, rev. Elza Maria Gasparotto. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GEBRAN, Maurício Pessoa. **Tecnologias educacionais**. IESDE BRASIL SA, 2009.

GRAU, Nuria Cunill. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social.** Apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e Participação Sociopolítica.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, M.A.; PEREIRA, M.L.D. **Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas.** In: Ciência e Saúde Coletiva, 2005, p. 357-363.

GUTIERREZ, Regina M. V. ALEXANDRE, Patrícia V. M. **O complexo eletrônico brasileiro e competitividade.** 2003. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home> - Acesso em 28 jun 2021.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudo de teoria política.** 3 ed. São Paulo: Loiola, 2007.

HAMPTON, David R. **Administração: comportamento organizacional.** São Paulo: McGraw-Hill, 2010.

HARTMANN PEIXOTO, Fabiano. **Inteligência artificial e direito /** Fabiano Hartmann Peixoto, Roberta Zumblick Martins da Silva. 1 ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

HAUGELAND, John. **Artificial Intelligence: The Very Idea.** Massachusetts: The MIT Press, 1985.

HELD, D. **Democracia, o Estado-nação e o sistema global.** Lua Nova. São Paulo, n.23, 1991. P.145-148.

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade.** Cadernos Fundap, São Paulo, PUC/SP, n. 22, 2001, p. 102-110. Disponível em: [http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia\\_politicas\\_servicos\\_publicos.pdf](http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf) - Acesso em: 14/02/2021.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Articulações entre o serviço público e o cidadão.** In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Santiago, Chile, oct. 2005.

LOPES, Isaías Lima; SANTOS, Flávia Aparecida Oliveira; PINHEIRO, Carlos Alberto Murari. **Inteligência Artificial**. 1 o ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LOWI, Theodor, "**Four Systems of Policy, Politics, and Choice**". Public Administration Review, 1972.

KANT, Immanuel. Fundamentação da **metafísica dos costumes e outros escritos, tradução de Leopoldo Holzbach**, São Paulo: Martin Claret, 2004.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vivido. **Serviço Social & Sociedade** São Paulo, n. 72, p. 23-52, nov. 2003.

KURZWEIL, Ray. **The Age of Spiritual Machines**. Massachusetts: The MIT Press, 1990.

JUNQUEIRA, Luciana A. Prates. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor**. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, USP, v. 13, n. 1, p. 25- 36, jan-abr, 2004. Disponível em: [www.revistas.usp.br/sausoc/article/download/7105/8577](http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/download/7105/8577) Acesso em: 14/02/2021.

MACDONALD, M. **Solid waste management models: a state of the art review**. The Journal of Solid Waste Technology and Management, Chester, v. 23, n. 2. 73-83, may 1996.

MELLO, Selma Ferraz Motta. **Comunicação e organizações na sociedade em rede: novas tensões, mediações e paradigmas**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MENDES, R.; ACKERMAN, M. **Intersetorialidade: reflexões e práticas**. In: FERNANDES, J.; MENDES, R. (Ed.). **Promoção da saúde e gestão local**. São Paulo: CEPEDOC, 2007.

MERCADO, Luís Paulo Leopoldo; KULLOK, Maísa Gomes Brandão. **Tendências na utilização das tecnologias da informação e comunicação na educação**. UFAL, 2004.

MINHOTO, Laurindo Dias; MARTINS, Carlos Estevam. As redes e o desenvolvimento social. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 81-101, 2001. Disponível em: [www.abdl.org.br/287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf](http://www.abdl.org.br/287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf) - Acesso em: 29 de jun 2021.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Trad. de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro, 2 ed., Pelotas: Educat, 2004. PAULA, Kelly Andressa de; PALHA, Pedro Fredemir and P.

NASCIMENTO, Sueli do - **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas** in Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000100006&script=sci\\_abstract&tlng=PT](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000100006&script=sci_abstract&tlng=PT) - Acesso em 15/02/2021.

NUNES, Dierle; MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho. **Inteligência Artificial e Direito Processual: vieses algorítmicos e os riscos de atribuição de função decisória às máquinas**. Revista de Processo. Vol. 285/2018, nov. 2018, p. 421-447.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organização e métodos: Uma abordagem gerencial**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA, K. Y. de L.; TEIXEIRA, S. M. **Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social**. Revista Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 12 n. 1, p. 114-127, 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12990/9619> - Acesso em: 14 fevereiro 2021.

PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. **Teoria da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

POOLE, D.; MACKWORTH, A. K.; GOEBEL, R. **Computational Intelligence: A Logical Approach**. Oxford: Oxford University, 1998.

PORFÍRIO, Francisco. **"Formas de governo"; Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/formas-de-governo.htm>. Acesso em 13 de junho de 2021.

PORTELLA, Simone Sá. **A garantia constitucional de erradicação da pobreza**. Disponível em: <https://www.oab.org.br/aobeditora/users/revista/1211289389174218181901>. Acesso em: 29 de dez. 2020.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. Trad. Jussara Simões, rev. Álvaro De Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil.** *Revista Jus Navigandi*: Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/19205> - Acesso em: 15 dez. 2020.

RUSSEL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência Artificial.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Campos, 2004.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 2001

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da Pessoa Humana: Conteúdo, trajetória e metodologia.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 90.

SCHMIDT, João Pedro. **Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão.** In: LEAL, R.; REIS, J. R. Direitos sociais e políticas públicas 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate.** In: Sociedade em Debate, Pelotas, 16(1): 59-75, jan.-jun./2010.

SCHWELLA, E. **Inovação no Governo e no Setor Público:** desafios e implicações para a liderança. Disponível em: [www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fResumo\\_2056\\_3.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fResumo_2056_3.pdf). - Acesso em: 10 jun 2021.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo,** José Afonso da Silva, 1999, Ed. Malheiros, São Paulo.

SILBERSCHATZ A. et. al. **Sistemas de banco de dados.** Tradução Daniel Vieira. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SOTO, Maria Josefa Del Carmen Martinez. **Planejamento institucional**: capacidade de conduzir ações. São Paulo Perspec. vol.17 no.3-4 São Paulo July/Dec. 2003. Disponível em: - <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392003000300020> - Acesso em: 15 fev. 2021.

TUMELERO, Silvana. **Intersetorialidade nas políticas públicas**. 2012. Disponível em: Acesso em: 10 de jul. 2017. Disponível em - <https://ead.ufac.br/ava/login/index.php> - Acesso em 25 de jun. 2021

VIGNOLI, J. R. Vulnerabilidad **Demográfica en América Latina: qué hay de nuevo? In: Seminario Vulnerabilidad**, CEPAL, Santiago de Chile, 2001

VILHA, Ana Patrícia Morales. **Gestão da Inovação na Indústria Brasileira de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos: Uma Análise sob a Perspectiva do Desenvolvimento Sustentável**. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências – UNICAMP, Campinas, 2009.

VITALE, Denise. Democracia e participação na gestão de políticas públicas: teoria e prática. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.17, n.4, p. 1147-1154, jan./mar. 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun., 2012.

WALBY, S. 2009. **Globalization and inequalities** Londres: Sage Publications.

## GLOSSÁRIO

**DESCENTRALIZAÇÃO** - Sistema político e administrativo que enfatiza a dispersão da autoridade e das atribuições do poder central entre os setores que compõem a estrutura de determinado órgão.

**GESTÃO** - É o ato de gerenciar pessoas, processos, ativos e estratégias em um alinhamento comum em direção a um objetivo.

**INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS** - É um termo aplicável a inovações de processos e de produtos.

**INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL** - A inteligência artificial consiste em um ramo da ciência e da informática que tem como objetivo a criação de máquinas inteligentes.

**INTERSETORIALIDADE** - Que se efetiva ou se desenvolve entre dois ou mais setores; que compreende mais de um ramo, domínio, subdivisão ou seção.

**INVENÇÃO** - Descoberta ou criação (decorrente de estudo ou experimento) de alguma coisa, geralmente de utilidade social.

**POLÍTICAS PÚBLICAS** - É a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos

**TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO** - Conjunto de recursos tecnológicos, utilizados de forma integrada, com um objetivo comum.

## ANEXO 1

### ATA Nº 01/2021

Aos quatro dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte e um, às 13 horas e 30m, na sala de reunião da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania estiveram reunidos os seguintes representantes: Maria Emília Pereira de Souza, Secretária Municipal de Finanças; Arthur B. de Souza Junior, Secretário Municipal de Administração; Lucas Casella, Secretário Municipal de Cultura e Turismo; Sidney Rosseto Silva, representante Da Secretaria Municipal de Saúde; Marli Ap. Escardovelli Alcantara, assistente social- respondendo pela chefia da Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social; Júlio Cesar Galinari, presidente do SINCOMERCIO; João Francisco Fernandes, representante do Associação Comercial e Pedro Luiz Menti Sanchez, Secretário Municipal de Assistência Social e Cidadania, o qual deu início a reunião agradecendo a presença de todos, e na sequência fez a leitura do Decreto Municipal 6.700 de 19 de janeiro de 2021, que institui o Programa Cartão Cidadão Penapolense e a Comissão de Gestão do Cadastro Unificado do Cidadão no município de Penápolis. Em seguida fez exposição dos objetivos e citou exemplos de municípios que vem tendo um trabalho similar. Após ocorreu discussão sobre como criar uma plataforma no município que contempla um cartão único, com base de dados unificados, e com acesso padronizado. Prosseguindo, foi mencionado pelo Secretário de Assistência Social o Cadastro Único, que contempla grande número de famílias, porém será necessário verificar a possibilidade de migração de dados. Encerrando a reunião ficou acordado nova reunião com data a ser definida com a participação do CPD – Centro de Processamento de Dados do Município e Consórcio de Informática e conhecer a experiência do município de Jundiáí, com data prevista para o próximo dia cinco de março. Nada mais a tratar eu Marli Escardovelli, dou por encerrada esta ata , que vai assinada por mim e pelo Secretário Municipal de Assistência Social.

Pedro Luis Menti Sanchez  
Secretário Municipal de Assistência Social e Cidadania

Marli Ap. Escardovelli Alcantara  
Assistente Social – SASC

Maria Emília Pereira de Souza  
Secretária Municipal de Finanças

Arthur B. de Souza Junior  
Secretário Municipal de Administração

Lucas Casella  
Secretário Municipal de Cultura e Turismo

Sidney Rosseto Silva  
Representante Da Secretaria Municipal de Saúde



# Prefeitura Municipal de Penápolis

Estado de São Paulo – CNPJ 49.576.416/0001-41

---

## Regimento Interno da Comissão de Gestão do Cadastro Unificado no Município de Penápolis

A Comissão foi criada através do Decreto nº 6700, de 19 de Janeiro de 2021 e será composta por representantes da Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, Secretaria Municipal de Esporte, Secretaria Municipal de Governo e Gestão Participativa, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Finanças e Procuradoria Jurídica;

**Art. 1º** Os membros da Comissão não terão dedicação exclusiva para exercerem as atividades na Comissão;

**Art. 2º** A Comissão reunir-se-á ordinariamente (uma vez por mês), e, extraordinariamente, sempre que houver necessidade, em dias úteis mediante convocação, onde constará dia e hora, expedida sempre que possível, com cinco dias de antecedência da data;

**Art. 3º** Compete aos representantes de cada Secretaria comparecer regularmente às reuniões e discutir o assunto em pauta;

**Parágrafo único.** De cada reunião deve ser lavrada Ata sucinta, que deve ser assinada por todos;

**Art. 4º** A Comissão elaborará expediente e providências das medidas necessárias às comunicações da Comissão;

**Art. 5º** A Comissão disponibilizará a sociedade e aos interessados, os resultados decorrentes dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão;

**Art. 6º** A Comissão criará e manterá atualizado um centro de documentação relativo às suas finalidades;

**Art. 7º** A reunião poderá ser realizada com a presença mínima de dois membros, mas só deliberam por maioria simples de sua composição,

**Art. 8º** As decisões da Comissão, quando necessárias, serão tomadas por maioria simples de votos;

---

Avenida Marginal Maria Chica, 1400 – Tel.: (18) 3654-2500 – CEP 16300-005 – Penápolis – SP

## ANEXO 3

### PROJETO DE LEI

“Dispõe sobre a criação do Programa Cartão Social Penapolense e dá outras providências”.

**Art. 1º** - Fica criado o Programa Cartão Social Penapolense, no âmbito do Município de Penápolis, com os seguintes objetivos:

- I. Democratizar o acesso de moradores aos diferentes programas e serviços sociais praticados pelo Governo Municipal;
- II. Aperfeiçoar através da automatização a gestão das políticas públicas sociais;
- III. Dar transparência à gestão dos serviços e benefícios oferecidos pelo Governo Municipal;
- IV. Garantir a proteção social básica oferecendo serviços que desenvolvam as potencialidades dos indivíduos como forma de prevenir as situações de risco e fortalecer os vínculos familiares e comunitários;
- V. Implantar o critério de equidade nos serviços públicos oferecidos.

**Art. 2º** - O Cartão Social Penapolense será a identificação social municipal para os moradores do município.

**Art. 3º** - Para fins do programa serão adotados os seguintes conceitos.

- I. Identificação social (NIS): registro atribuído pela Caixa Econômica Federal que está relacionado as pessoas que recebem ou não benefícios sociais criados pelo Governo Federal e garante o acesso do trabalhador aos programas sociais do governo, mesmo que ele ainda não tenha nenhum vínculo trabalhista.
- II. Identificação social municipal: registro atribuído pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania ao morador do município garantindo seu acesso aos programas sociais do governo municipal.
- III. Núcleo familiar: a unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras pessoas que contribuam para o rendimento ou tenham suas

despesas atendidas por aquela unidade familiar, todas moradoras em um mesmo domicílio;

- IV. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico): meio que permite identificar as famílias de baixa renda no país. Funciona como um banco de dados de informações sobre as famílias de baixa renda.
- V. Renda familiar bruta mensal *per capita*: a razão entre a renda familiar bruta mensal e o total de pessoas da família.

**Art. 4º** - O Cartão Social Penapolense será concedido para núcleo familiar, sendo proibida a sua transferência, cessão ou empréstimo para terceiros a qualquer título.

**Parágrafo único:** O extravio, perda ou roubo do Cartão Social Penapolense deverá ser comunicado imediatamente à Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania.

## **CAPÍTULO II DA REGULAMENTAÇÃO**

**Art. 5º** - Todo morador do Município tem direito ao Cartão Social Penapolense desde que atenda as seguintes condições:

- I - estar devidamente inscrito no Cadastro Único do Governo Federal, no município de Penápolis;
- II - possuir o Número de Identificação Social (NIS);
- III - ser residente no município de Penápolis, a no mínimo 01 (um) ano, comprovando mediante documento de utilização de algum serviço público.

**Art. 6º** - Para obter o Cartão Social Penapolense o morador deverá se cadastrar em qualquer unidade da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SASC.

**Art. 7º** - O Cartão Social Penapolense será utilizado em todos os serviços, programas, projetos e benefícios sociais oferecidos pelo Governo Municipal.

**Art. 8º** - Fica permitido a todas as unidades administrativas municipais utilizarem o Cartão Social Penapolense como ferramenta na execução de seus programas e serviços de caráter social.

§ 1º Cada programa ou serviço estabelecerá os critérios de acesso dos portadores do Cartão Social Penapolense aos benefícios sociais previstos.

§ 2º A adoção do Cartão Social Penapolense em programas e serviços públicos das diferentes Secretarias deverá ser regulamentado por Decreto do Executivo.

### **CAPÍTULO III**

#### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 9º** - As despesas decorrentes com a aplicação da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 10** - A presente Lei será regulamentada por Decreto do Executivo.

**Art. 11** - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PENÁPOLIS, em xx de xxxx de 2021.

**CARLOS HENRIQUE ROSSI CATALANI**  
**Prefeito Municipal**