

Escritórios de projetos de governo como promotor da intersectorialidade em ações governamentais: uma breve discussão¹



Using Project Management Offices to induce intersectoriality in public sector: a brief discussion

Nelson Gomes dos Santos Filho <nelson.santos@camara.leg.br>

Secretário Adjunto da Secretaria de Projetos Estratégicos do Governo do Distrito Federal. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Poder Legislativo – Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Recebido 08-nov-18 **Aceito** 19-nov-18

Resumo O trabalho tem por objetivo retomar a discussão sobre a intersectorialidade na estrutura organizacional do Estado, a partir da revisão da literatura acadêmica. Para isso, realizou-se pesquisa bibliográfica no sentido de apresentar os elementos conceituais sobre intersectorialidade, as formas de sua aplicação por meio de estruturas organizacionais, e considerações a respeito dos resultados obtidos. Os dados levantados mostram que a intersectorialidade é um aspecto bastante desejado mas ainda pouco alcançado no desenvolvimento de políticas públicas no país. Apesar de todas as vantagens que a ação intersectorial pode trazer, ainda há muitos desafios a serem superados para sua implementação efetiva. Sugere-se, ao final, a utilização de escritórios de projetos governamentais como forma de superar as limitações da estrutura funcional do Estado, apesar de serem necessárias outras medidas atinentes ao caráter estruturante da Administração Pública brasileira.

Palavras-chave intersectorialidade; administração pública; estruturas organizacionais.

Abstract *This paper aims present a discussion about intersectoriality in brazilian public sector, based on a review of the academic literature. For this, a bibliographical research was carried out in order to present conceptual elements on intersectoriality, the forms of its application through*

1 Uma versão desse artigo foi apresentada no X Congresso Consad de Gestão Pública.

organizational structures in public sector, and considerations about the results obtained. The results show that intersectoriality is a much desired but still little applied on public policies' implementation in the country. Despite all the advantages that intersectoral action can bring, there are a lot of challenges to be overcome for its effective implementation. In the end, we see that government's project management offices can be used as a way to overcoming the limitations in the State's action, beyond other measures related to the structure of the Brazilian public sector.

Keywords *intersectoriality, public sector, organizational structures, project management office.*

Nos últimos anos, o país tem enfrentado uma situação econômica desfavorável. O baixo desempenho da economia, aliado à difícil situação orçamentária dos Estados, têm levado os governos, nas três esferas federativas, a adotarem medidas de redução dos gastos públicos e maior controle da dívida pública. Essas medidas têm variado desde “enxugamento” da máquina pública, com redução de estruturas administrativas e de pessoal, até o parcelamento de salários de servidores públicos.

Por outro lado, as demandas da sociedade não diminuem em função das dificuldades do Estado. Ao contrário, as demandas sociais vêm aumentando não só quantitativa quanto qualitativamente. Uma demanda que é não só por melhores serviços, como também por participação na formulação, produção e avaliação de políticas públicas.

Um aspecto limitante nesse contexto é a estrutura administrativa do Estado, tradicionalmente burocrática. As reformas administrativas empreendidas no Brasil a partir dos anos 90 reconheceram que a estrutura administrativa do Estado era excessivamente burocrática e orientada ao controle de processos. A adoção de tecnologias gerenciais oriundas do mundo empresarial auxiliou a transformação dessa realidade, criando uma cultura gerencial mais voltada para o controle de resultados. Apesar desse esforço, o que temos ainda hoje são estruturas administrativas estatais excessivamente hierarquizadas e voltadas para o controle de processos, com atuação restrita a determinada área temática e pouca interação com áreas afins.

A respeito disso, outro aspecto contribui para agravar a situação, que é a forma como ocorrem a estruturação administrativa do Estado e a aplicação de pessoal aos cargos da estrutura. No Brasil, o modelo político de formação de coalizões para a disputa eleitoral ao Executivo faz com que cheguem ao poder grupos políticos nem sempre convergentes em termos de seus interesses. Isso muitas vezes resulta na criação de estruturas administrativas com atividades sobrepostas ou desnecessárias, mas que precisam existir como forma de acomodação das tensões geradas pelos interesses conflitantes.

Nessa mesma linha, a ocupação dos cargos públicos de livre nomeação se dá principalmente pelo critério de vinculação partidária, resultando em órgãos que mormente competem entre si para consecução de resultados complementares.

Nesse complexo contexto, a intersectorialidade é, sem dúvida, um tema a ser resgatado. Produzir um trabalho integrado entre órgãos de governo com atividades complementares é um fator que tem se mostrado essencial tanto para o Estado, na redução dos seus gastos e na oferta de serviços de

melhor qualidade, quanto para a sociedade, na satisfação do seu anseio por políticas públicas mais integradas.

O objetivo desse artigo é retomar a discussão sobre a intersetorialidade na estrutura organizacional do Estado, a partir da revisão da literatura acadêmica. Para isso, realizou-se pesquisa bibliográfica no sentido de apresentar os elementos conceituais sobre intersetorialidade, as formas de sua aplicação por meio de estruturas organizacionais, e considerações a respeito dos resultados obtidos.

Recuperando o conceito de intersetorialidade

Marcondes *et al.*(2015) argumentam que as discussões sobre intersetorialidade – e também transversalidade – surgem no contexto contemporâneo, no qual a complexidade dos problemas sociais, multidimensionais e multicausais, demanda uma forma de atuação mais integrada das estruturas governamentais.

De fato, a literatura sobre o tema é bastante convergente nesse ponto. Serra (2005), por exemplo, argumenta que as organizações públicas são tradicionalmente muito formalizadas e verticais, definidas por sistemas técnicos especializados em áreas temáticas como saúde, urbanismo, educação e outras. Porém, fatores tais como objetivos políticos e sociais, referências territoriais ou ainda a atuação de segmentos sociais têm progressivamente forçado o setor público a adotar visões, perspectivas de trabalho ou estruturas que não se encaixam na estrutura organizacional clássica.

No mesmo sentido, Inojosa (1998) afirma que as estruturas organizacionais do setor público apresentam em geral um formato piramidal, composto de vários escalões hierárquicos, departamentalizados por áreas de especialização. Soma-se a isso o fato de que essas organizações mantêm práticas de trabalho que envolvem centralização decisória, dicotomia entre planejamento e execução, formalização excessiva, sigilo e ocultação de informações entre outras. Por consequência, o atendimento a problemas sociais complexos fica em muito dificultado.

Assim, o conceito de intersetorialidade surge no sentido de superar essas dificuldades, buscando oferecer soluções mais amplas a demandas sociais complexas. Utiliza-se aqui o mesmo conceito adotado por Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), na análise da reconfiguração organizacional da prefeitura de Fortaleza:

Intersetorialidade é aqui entendida como 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. (Junqueira *et al.*, 1997, p.24)

Esse conceito destaca o aspecto prático da intersetorialidade. Trata-se da aplicação de um corpo integrado de conhecimento ao longo das etapas de desenvolvimento da ação pública, planejamento, execução e avaliação.

Cunill-Grau (2014) salienta duas premissas que fundamentam a discussão sobre intersetorialidade: (1) a integração de setores possibilita a busca de soluções integrais e (2) a integração entre setores permite o uso das diferenças entre eles para resolver produtivamente problemas sociais. O conceito de Junqueira *et al.* é bastante convergente com essas premissas, deixando amostra as duas características que parecem ser mais relevantes na discussão a respeito, quais sejam a articulação entre áreas temáticas distintas e a aplicação a situações sociais complexas.

Serra (op. cit.) chama a atenção para o fato de que a incorporação de desenhos organizacionais orientados à gestão transversal nas organizações públicas tem trazido mais problemas que soluções. Tais problemas não residem tanto nos resultados obtidos, mas sim nas expectativas lançadas e na forma de utilização desse conceito. Segundo o autor, a gestão transversal não pode ser apresentada como a grande solução das limitações organizacionais das estruturas de governo, mas sim como um instrumento específico e limitado ao tratamento de alguns aspectos da gestão pública.

De fato, essa é uma questão importante. No Brasil, as estruturas de governo ainda seguem um padrão que foi formalmente instituído na década de 30 do século passado, no que ficou conhecido como reforma administrativa da Era Vargas. Baseada nas formulações de autores como Taylor e Willoughby (WAHRLICH, 1983), essa reforma administrativa absorveu conceitos como especialização, divisão do trabalho, meritocracia e controle de processos, os quais são observados até hoje. Da teoria da Administração, sabe-se que a aplicação de tais conceitos pode gerar disfunções organizacionais, o que no caso brasileiro demandou todo um esforço de “desburocratização” que vem sendo empreendido desde a década de 80.

Contudo, a intersetorialidade não se apresenta como solução para esse problema. Na verdade, essas estruturas burocráticas precisam existir, por um lado porque os governos necessitam manter certo grau de especialização de tarefas, para dar cabo das atividades que cabem a áreas temáticas específicas e, de outro lado, porque o próprio arcabouço jurídico-administrativo no Brasil demanda um forte controle na execução de certos processos, como expressão dos princípios constitucionais administrativos.

O que se pretende com a intersetorialidade é oferecer soluções mais amplas para questões sociais que são igualmente amplas, complexas, e que por isso demandam dos governos uma análise multi-setorial. Exemplos clássicos são as questões de gênero e igualdade racial, pelo seu caráter transversal. Mas o caso brasileiro mostra uma maior amplitude de aplicação. Marcondes *et al.* (2015), ao analisarem a produção acadêmica brasileira no tema, constatam que as áreas de Educação, Saúde e Política Social aparecem com maior frequência nos estudos realizados. Mas também estão presentes outras áreas, como por exemplo Desenvolvimento Local, Assistência Social e Habitação.

Ressalte-se que, conforme se pode depreender da literatura sobre o tema, a intersectorialidade não se orienta predominantemente em função da temática, embora haja temas que naturalmente demandam ação intersectorial. O principal norteador da ação intersectorial é o problema em questão, ou, de outro lado, a política pública que se pretende empreender para solucionar o problema.

Formas de atuação intersectorial

Kaiser (2011) aponta para seis tipos de arranjos colaborativos em estruturas de governo, quais sejam:

- **Colaboração**, na qual existe participação voluntária entre agências de nível hierárquico equivalente.
- **Coordenação**, na qual uma agência ou agente lidera uma operação, projeto ou programa com participação de outras agências.
- **Integração**, que consiste na união temporária de partes relevantes de diferentes agências para conduzirem um projeto, operação, programa ou política.
- **Fusão**, arranjo que implica união ou transferência de toda uma agência, ou de suas atividades, jurisdição, pessoal ou recursos, para uma outra agência, nova ou existente.
- **Redes**, que envolvem diferentes agências nos diversos níveis de governo e ainda outros atores da sociedade.
- **Parcerias**, arranjo nos quais são formadas parcerias público-privadas entre agências governamentais e organizações da sociedade, privadas ou não-governamentais.

Segundo o autor, esses diferentes arranjos não são estanques, podendo coexistir em uma mesma estrutura organizacional, gerando estruturas híbridas.

No mesmo sentido, Cunill-Grau (op. cit.), analisando classificações de diferentes autores, propõe quatro tipos de integração intersectorial, que se expressam da seguinte forma:

Quadro 1: Tipos de integração intersetorial e suas manifestações.

Colaboração	Padrões de qualificação de pessoal. Formulários ou processos de solicitação únicos. Protocolos de atuação comuns. Administração funcional centralizada.
Convergência	Disposições contratuais para transferência/aplicação de fundos. Acordos contratuais com uma "agência líder". Compartilhamento de aportes orçamentários ou recursos.
Consolidação	Planos e orçamentos multiagências /multiáreas /multidisciplinas. Equipes integradas para oferta de serviços. Planejamento integrado, divisão do trabalho e responsabilidades. Capital humano/ativos físicos compartilhados.
Integração	Acordos formais entre serviços. Metas e objetivos compartilhados claramente definidos. Leis que demandam associação entre agências. Fusão de alguns sistemas de gestão. Arranjos comuns de governança. Enfoques conjuntos para capacitação, gestão de informação e finanças.

Fonte: Cunill-Grau, 2014, p.20

Nas duas classificações, destaca-se a variável nível de participação dos atores envolvidos na integração, partindo de níveis mais baixos, nos quais os atores mantêm a sua atuação funcional e colaboram de forma subsidiária na realização de atividades comuns, até níveis mais altos, onde pode ocorrer a união de planos, estruturas e ativos organizacionais.

Lotta e Favareto (2016), analisando a experiência brasileira na definição de arranjos institucionais que favoreçam a intersetorialidade, categorizam as formas de materialização desta com base nas etapas do ciclo de políticas públicas, e vão dizer que em alguns casos a intersetorialidade se manifesta no processo de formulação das políticas públicas, em outros casos na implementação e noutros no monitoramento conjunto das ações.

Essa categorização é interessante para o caso brasileiro, visto que em geral as políticas públicas ocorrem por meio da ação paralela de agências afins, sendo raras as experiências de fusão ou integração de áreas. No máximo, o que se percebe é a criação de novas estruturas, com papéis que podem variar da coleta e consolidação de informações à coordenação das ações das agências envolvidas.

O trabalho dos autores é feliz na exemplificação desses arranjos, a partir da análise de três recentes programas do Governo Federal: o Programa Territórios da Cidadania (TC), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o plano Brasil Sem Miséria (BSM).

No programa Territórios da Cidadania, foram constituídos um Comitê Gestor Nacional, liderado pela Casa Civil e composto por mais 21 ministérios, um Grupo de Acompanhamento das Ações do Programa, com representantes técnicos dos mesmos ministérios integrantes do Comitê Gestor, e ainda os Comitês Estaduais e os Colegiados Territoriais, respectivamente no âmbito dos Estados e Municípios participantes.

Os autores constataram que, em termos práticos, o poder de decisão sobre os investimentos permaneceu setorial e centralizado no âmbito do Governo Federal, com gestão baseada exclusivamente no monitoramento da execução orçamentária e cumprimento das metas estabelecidas anteriormente pelos próprios ministérios e demais estruturas federais. Os Comitês Estaduais perderam protagonismo, posto que os recursos podiam ser investidos diretamente nos municípios. Também os Municípios perderam protagonismo, visto que o seu papel se reduziu à escolha das ações desejadas e execução.

No caso do PAC, também foram criados comitês. Um primeiro, o Comitê Gestor de Ministros (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão, ficou responsável pela coordenação de ações necessárias à implementação do programa. Outro comitê, o Grupo Executivo (GEPAC), composto pela Coordenação do PAC, Secretaria de Orçamento Federal e pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ficou responsável por selecionar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados da implementação das ações.

Porém, há aqui uma inovação. Na gestão operacional do PAC foram criadas as Salas de Situação, organizadas por temas, compostas pelos três ministérios integrantes do CGPAC juntamente com o ministério relacionado ao tema em questão. Participaram das Salas os servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor. Tais Salas funcionaram como elo entre a gestão do PAC e o nível operacional nos ministérios, sendo responsáveis por acompanhar o cronograma físico-financeiro, gerenciar restrições, induzir melhorias e consolidar e repassar informações para o GEPAC e o CGPAC.

No caso do Brasil sem Miséria, foram criadas estruturas semelhantes aos anteriores, comitês e Salas de Situação temáticas.

Outros arranjos intersetoriais podem ser acrescentados ao caso brasileiro. Macário (2013) destaca o protagonismo da Casa Civil nos últimos mandatos presidenciais na condução do Programa de Aceleração do Crescimento. Essa estratégia é adotada em alguns casos, um órgão fortalecido e próximo ao chefe do Executivo, com capacidade de coordenar as ações dos demais envolvidos.

Lippi (2009) aponta a ação da Agência Metropolitana da Baixada Santista, em São Paulo, autarquia estadual criada com o objetivo de integrar ações entre nove municípios do interior do Estado.

Rocha Neto e Borges (2014), discutindo os problemas de integração de programas governamentais, apontam ser importante que as iniciativas de coordenação intersetorial fiquem próximas do chefe do Executivo, pois há uma tendência natural ao embate entre os órgãos envolvidos devido aos diferentes interesses em jogo e também à quantidade de participantes. Segundo os autores, esses embates vão se manifestar inclusive por conta de agências e órgãos que muitas vezes possuem posições técnicas e ideológicas divergentes.

Apesar dos esforços e avanços na formação de estruturas organizacionais com vistas à intersetorialidade nas ações de governo no Brasil, os resultados ainda são limitados.

A análise de Lotta e Favareto (op. cit.) conclui que, no caso dos programas estudados, a principal inovação alcançada foi a introdução de novas temáticas ou de temáticas antes negligenciadas. Quanto à estrutura, o principal avanço foi na implementação de formas de monitoramento contínuo das ações.

As constatações dos autores, no tocante à intersetorialidade, estão resumidas no quadro a seguir:

Quadro 2: Síntese do desempenho dos programas (adaptado).

Territórios da Cidadania	<p>Cardápio de políticas já formuladas por cada ministério sem ação conjunta de planejamento. Ineditismo na tentativa de articulação. Monitoramento com base em investimentos e cumprimento de metas. Intersectorialidade baseada em justaposição sem integração.</p>
Programa de Aceleração do Crescimento	<p>Obras formuladas pelos Ministérios que apresentavam propostas ao GEPAC. GEPAC seleciona obras prioritárias de acordo com eixos prioritários, viabilidade e impacto. Implementação coordenada e executada por cada ministério setorial. Processo de monitoramento intersectorial nas salas de situação. Intersectorialidade temática</p>
Brasil Sem Miséria	<p>Intersectorialidade na busca de soluções voltadas a uma população específica, sem integração entre as políticas, mas entrega conjunta de serviços a um mesmo público. Formulação elaborada pelo Comitê Gestor buscando soluções (existentes ou não) para os problemas da população alvo. Estabelecimento de metas de cada programa depende do diagnóstico feito sobre a demanda populacional. Cada ministério implementa suas ações especificamente, submetendo-as ao monitoramento pelas salas de situação. MDS cobra dos ministérios setoriais o atingimento de metas. Caso não seja possível, são feitas readequações e negociações para garantia da execução. Intersectorialidade temática</p>

Fonte: Lotta; Favareto, 2016, p.61

As conclusões de Rocha Neto e Borges (op. cit.) são ainda mais contundentes. A partir da análise de acórdãos do Tribunal de Contas da União, os quais tratam de ações de controle sobre diversos programas do Governo Federal, eles mostram que é a intersectorialidade ainda é uma grande lacuna, apesar das intenções colocadas nos documentos oficiais que regulam esses programas.

Abaixo transcreve-se o quadro-resumo elaborado pelos autores, considerando apenas os acórdãos mais recentes.

Quadro 3: Ausência de coordenação, na perspectiva dos órgão de controle (adaptado)

Acórdão nº	Programa	Recomendação
2.781/2011	Bolsa Família	Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Bolsa-Família [...] com as seguintes propostas: d) se articule com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e o Programa Saúde da Família – PSF, visando a promover o cumprimento e acompanhamento das condicionaisidades do Bolsa-Família [...]
117/2011	Saneamento	Entende-se pertinente recomendar à Funasa e à Sedu que desenvolvam, em articulação com os demais órgãos federais executores de ações de saneamento, sistema informatizado integrado que contemple informações de saneamento em bases municipais e de acesso possível a órgãos públicos interessados e a entidades de pesquisa.
182/2011	Assistência Farmacêutica	Agrava ainda mais o problema a desarticulação entre os órgãos do Ministério da Saúde no que se refere ao monitoramento e avaliação. A falta de uma política que direcione as ações, defina diretrizes, estabeleça instrumentos e formas de cooperação entre as unidades resulta na fragmentação das ações, sendo observadas sobreposições em algumas áreas [...]
357/2011	Esporte de Alto Rendimento	Ficou demonstrado que não há definição de responsabilidades no sistema esportivo no que tange ao processo de formação de atletas. Tal situação já fora constatada [em considerações sobre] a ausência de políticas governamentais integradas nas três esferas do poder público federal, estadual e municipal, [...] indefinição das atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento da base esportiva nacional [...]
1.781/2011	Prevenção a Desastres	Uma das evidências da baixa institucionalização é a falta de articulação dos órgãos responsáveis por ações de prevenção e de resposta aos desastres. Ficou evidente a necessidade de que órgãos que executem programas afins à defesa civil passem a interagir na busca de soluções para problemas comuns.

Fonte: Rocha Neto; Borges, 2014, p.119-20

Conclui-se, até aqui, que ainda é necessário avançar muito no sentido de criar estruturas efetivas na construção de políticas públicas intersetoriais, do planejamento à avaliação. A utilização de escritórios de projetos de governo pode ser um caminho viável na consecução desse objetivo.

Escritórios de projetos de governo

Segundo o Project Management Institute (2013), o escritório de projetos é uma estrutura organizacional que padroniza os processos de governança relacionados a projetos, e facilita o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas. Em outras palavras, é uma estrutura organizacional destinada a coordenar os esforços relativos à gestão de projetos. Segundo o mesmo documento, em função do seu posicionamento na estrutura da organização, tem-se escritórios de projetos estratégico, tático ou operacional. No primeiro caso, trata-se de unidade vinculada à alta direção, com o papel de alinhamento dos projetos aos objetivos estratégicos da organização, priorização e seleção de projetos e gerenciamento do portfólio, podendo também atuar como unidade responsável pela definição da metodologia de projetos a ser utilizada na organização, bem como das ferramentas de gestão.

Por sua vez, um escritório tático vincula-se ao nível da gerência intermediária, podendo atuar na execução de projetos ou coordenação de escritórios operacionais. Estes últimos têm caráter predominantemente executivo, e encontram-se no nível operacional da organização.

Sua utilização em organizações governamentais não é nova. Desde a década de 90, quando o Gerencialismo se mostrou como modelo de gestão viável, governos de diversos países passaram a incorporar técnicas oriundas do mundo empresarial, e dentre elas a gestão de projetos e suas metodologias.

No Brasil, o primeiro caso paradigmático foi o do escritório de projetos implantado pelo Governo de Minas Gerais, em 2003, no âmbito do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

O PMDI 2003-2020 definiu o chamado Choque de Gestão, conjunto de ações voltadas para o alcance do equilíbrio fiscal e a modernização da gestão pública. Dentre essas ações, estava contemplada a disseminação do gerenciamento de projetos e de programas focados em resultados, com atribuição de prioridade aos Projetos Estruturadores do Governo, grandes projetos que compunham a estratégia do PMDI. (MINAS GERAIS, 2003)

Segundo Santos *et al.* (2012), em 2003 foi criado o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (GERAES), com o papel de escritório central de projetos do governo. O GERAES integra a estrutura da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais e utiliza a metodologia de gerenciamento de projetos do Project Management Institute para condução dos Projetos Estruturadores.

Atualmente existem diversos outros escritórios de gestão de projetos análogos ao mineiro, como por exemplo no Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

A natureza integradora da metodologia de projetos, o seu foco na solução de problemas ou desenvolvimento de novos produtos, bem como sua ênfase em resultados, fazem com que seja desejável a sua aplicação como instrumento voltado para o aumento da intersetorialidade nas ações governamentais.

Contudo, ainda há muitos obstáculos a serem superados nesse caminho. A pesquisa de Silva (2014) sobre a implantação de escritórios de projetos de governo no Brasil aponta diversos desafios a serem superados, quais sejam:

- Baixa cooperação dos atores principais (*stakeholders*) com os EGPs em razão de motivos políticos ou, ainda, por enxergarem a metodologia de gerenciamento de projetos, ferramentas e artefatos como burocracia.
- Presença de conflitos de interesses por parte dos gerentes de projetos, principalmente em razão de alguns atuarem em regime de dedicação parcial aos projetos, outros por terem sido designados por motivos políticos ou, ainda, por receberem gratificação pela atuação como gerentes de projetos.

- Dificuldades em capacitar o pessoal por motivos financeiros, políticos ou de escassez de recursos humanos disponíveis.
- Dificuldades em dar cumprimento aos processos, conforme o planejado, em razão de a estrutura organizacional das instituições pesquisadas ser, na maioria, funcional ou matricial fraca, acarretando problemas de atrasos, comunicação ineficaz e complexidade hierárquica.
- Dificuldades para implantação de uma cultura em gerenciamento de projetos.
- Maior complexidade de gestão em razão de problemas de ordem política ou de mudança de legislação.

Essas são questões que, sem dúvida, merecem maior aprofundamento, mas que não inviabilizam a adoção de escritórios de projetos – e da metodologia de gerenciamento de projetos, por óbvio – no âmbito do setor público, com vistas à garantia da intersetorialidade.

Considerações finais

O objetivo desse trabalho foi apresentar pontos para discussão sobre intersetorialidade e estruturas organizacionais do Estado, a partir de uma revisão da literatura sobre a área. A análise mostra que, até aqui, a intersetorialidade é um aspecto bastante desejado, mas ainda pouco alcançado no desenvolvimento de políticas públicas no país. Apesar de todas as vantagens que a ação intersetorial pode trazer, ainda há muitos desafios a serem superados para sua implementação efetiva.

No tocante a estruturas organizacionais que permitam a ação intersetorial, diversos arranjos são possíveis. Verifica-se que no caso brasileiro, o arranjo mais comum é o comitê, com abrangências das mais diversas. Propõe-se o escritório de projetos de governo com mais uma possibilidade.

Essa proposta não se dá por acaso. A metodologia de projetos é aderente às fases do ciclo de políticas públicas, da formulação à avaliação, permitindo a participação dos atores relevantes, a definição clara dos resultados esperados e dos recursos necessários, o acompanhamento de cronogramas e ainda a produção de informações de apoio à decisão.

Olhando um pouco mais de perto para os desafios à implantação de escritórios de projeto de governo apontados por Silva (op. cit.), percebe-se que eles são idênticos aos desafios à própria intersetorialidade: estrutura organizacional predominantemente funcional, divergência de interesses, questões de ordem política e cultura gerencial burocrática. São problemas que a administração pública brasileira enfrenta há algum tempo, cuja solução está na adoção de tecnologias gerenciais associada à mudança da visão dos dirigentes políticos acerca da estrutura do Estado. Quanto à primeira parte, a ciência administrativa pode apresentar soluções. Quanto à segunda, apenas a sociedade brasileira pode mudar. E o fará!

Referências

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago. **Anais...** Santiago, Chile, 2005.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr.1998.

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU, S.; Descentralização e Intersetorialidade na gestão pública Municipal no Brasil: a experiência de fortaleza. **XI Concurso de Ensayos del CLAD El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones**. Caracas, 1997.

KAISER, F. M. Interagency collaborative arrangements and activities: types, rationales, considerations. Congressional Research Service : Washington, 2011.

LIPPI, M.F. A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. Brasília. **Anais...** Brasília : Consad, 2009.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p.49-65, mar. 2016.

MACÁRIO, V.P. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o programa de aceleração do crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2013.

MARCONDES, M.M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A.P.R; NOGUEIRA, F.L.B.M. Transversalidade e Intersetorialidade: uma Proposta de Debate Conceitual para a Agenda de Pesquisa em Administração Pública. In: Encontro da Anpad, , 39. 2015, Belo Horizonte. **Anais ...** Rio de Janeiro : Anpad, 2015.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2003-2020**. Belo Horizonte : Seplag, 2003.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos** – Guia PMBOK. 5 ed. EUA: PMI, 2013.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. O problema da integração de programas governamentais de desenvolvimento regional: o caso do Promeso. **Desenvolvimento em questão**, ano 12, n. 27, p.95-125, jul./set. 2014.

SANTOS, P.F.A.A.; GONÇALVES, C.A.; DIAS, A.V.C. Implementação da Gestão de Portfólio de Projetos no Setor Público: Um estudo de caso no Governo de Minas Gerais. In: Encontro da Anpad, , 36. 2012, Rio de Janeiro. **Anais ...** Rio de Janeiro : Anpad, 2015.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas : CLAD. n. 32, jun. 2005.

SILVA, M.V.M. **Os principais desafios para implantação e maturação de escritórios de projetos em organizações do governo brasileiro**, 2014. Dissertação (Mestrado Profissional Executivo em Gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro. 2014.

WAHRLICH, B.M.S. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1983.