

EFEITOS INTERSETORIAIS E TRANSVERSAIS E SEUS IMPACTOS SOBRE A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CEARÁ

Cláudio André Gondim Nogueira
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE
Email: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br
Celular: (85) 98707-2558

Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte
(Universidade de Fortaleza – UNIFOR)
Email: sergioforte@unifor.br

Área 4 - Setor Público

Subáreas: Economia do Setor Público, Gestão Pública e Finanças Públicas.

Área 4 - Setor Público

Subáreas: Economia do Setor Público, Gestão Pública e Finanças Públicas.

EFEITOS INTERSETORIAIS E TRANSVERSAIS E SEUS IMPACTOS SOBRE A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CEARÁ

Resumo: Identificar em que circunstâncias a intersectorialidade e a transversalidade ocorrem é fundamental para haver políticas públicas mais efetivas. Assim, foram considerados dois arcabouços teóricos relacionados à pobreza e à atratividade, propondo-se a integração dos mesmos para se captar os efeitos existentes. A estimação econométrica de duas equações aparentemente não relacionadas, considerando dados para os municípios cearenses, obteve resultados interessantes evidenciando, por exemplo, que o crescimento econômico e as políticas públicas que o estimulam, além de favorecerem a redução dos níveis de pobreza, também, podem elevar a atratividade de determinado município cearense. Por outro lado, iniciativas que estimulam a urbanização e a requalificação dos espaços em certa localidade, elevam sua atratividade e, também, favorecem a redução da pobreza. Outro ponto fundamental levantado é que as variáveis contempladas explicaram apenas parcialmente a redução da pobreza e a atratividade, indicando que ainda há fatores adicionais a serem considerados. Isso serve como estímulo para o aperfeiçoamento teórico das problemáticas tratadas e permite contemplar um aspecto muito relevante a esta análise: de que as especificidades dos municípios devem ser consideradas ao se determinar as estratégias de intervenção em cada localidade. No caso, há que se pesquisar como as características do local e de sua população podem afetar a efetividade das políticas a serem implementadas.

Palavras-chave: Políticas públicas; Interssetorialidade; Transversalidade; Efetividade; Ceará.

Abstract. Identifying under what circumstances transversality and intersectoriality take place within the scope of public policies is fundamental to increase their effectiveness. Thus, two theoretical frameworks related to poverty and attractiveness were considered, and their integration was proposed in order to capture the existing effects. The econometric estimation of two seemingly unrelated equations, considering data about the municipalities of Ceara, obtained interesting results proposing, for example, that economic growth and the public policies that stimulate it, besides favoring the reduction of poverty levels, can also increase the attractiveness of a given municipality. On the other hand, initiatives that stimulate the urbanization and the requalification of spaces, increase their attractiveness and, also, they favor the reduction of poverty. Another fundamental point raised is that the variables contemplated in the analysis only partially explained the reduction of poverty and the attractiveness, indicating that there are still additional factors to consider. This is an incentive for the theoretical improvement of the issues dealt with and allows the consideration of a very relevant aspect to this analysis: that the specificities of the municipalities must be considered when determining the intervention strategy in each locality. In fact, one has to investigate further how the specific characteristics of the municipality and of its population can affect the effectiveness of the policies to be implemented.

Keywords: Public policies; Intersectoriality; Transversality; Effectiveness; Ceara.

1 Introdução

A literatura recente tem enfatizado os grandes desafios que os governos vêm enfrentando ao longo dos últimos anos para conseguir elevar os níveis de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, em particular, em um contexto em que a população tem mais acesso à informação e possui mais consciência de seus direitos, demandando bens e serviços públicos que de fato satisfaçam suas necessidades e aspirações (ANDREWS, 2013; CATELLI; SANTOS, 2004; HOLANDA; ROSA, 2004; MACROPLAN, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015).

Nesse contexto, um desafio em particular para o sucesso das políticas públicas e para a obtenção de resultados consistentes e duradouros diz respeito à dificuldade de integrar as diversas políticas, otimizando os efeitos intersetoriais e transversais (MACROPLAN, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

Mais especificamente, Nogueira e Pontes (2013, 2015) analisaram as mudanças empreendidas no âmbito da elaboração do Plano Plurianual 2012-2015 do Estado do Ceará indicando que, apesar delas, ainda havia, em geral, limitada habilidade de se aproveitar a intersectorialidade e a transversalidade das diversas iniciativas, com a exceção de alguns programas multissetoriais, coordenados pelo Gabinete do Governador, voltados a jovens, mulheres, igualdade étnica e racial, combate às drogas, idosos e pessoas com deficiência, e direitos humanos. Na verdade, em conformidade com as entrevistas em profundidade realizadas, verificou-se que mesmo nesses casos ainda faltava uma maior integração entre as ações das secretarias, uma vez que não atuavam de forma mais sistêmica.

Assim, uma vez que a intersectorialidade e a transversalidade são aspectos importantes a se considerar quando se deseja obter melhores resultados de longo prazo, então, surge uma questão interessante: *como os governos podem identificar esses efeitos intersectoriais e transversais, e mensurar os seus impactos sobre a efetividade de suas políticas?*

O presente artigo, portanto, procura contribuir para a resposta desse relevante questionamento, partindo do princípio que as referências teóricas são fundamentais para se mapear os canais que levam aos resultados de cada conjunto de políticas procurando, quando possível, integrar abordagens existentes tentando verificar como se dão esses efeitos intersectoriais e transversais. Então, por meio da mensuração desses efeitos, torna-se possível para os governos avaliar como suas estruturas de gestão podem ser adaptadas ou reformuladas de forma a promover uma maior integração entre as diversas políticas e, conseqüentemente, obter maiores níveis de efetividade em suas estratégias de intervenção propostas.

Mais especificamente, a contribuição proposta aqui parte da análise de um exemplo em que se procura integrar dois arcabouços teóricos: o chamado triângulo pobreza-crescimento-desigualdade de Bourguignon (2003, 2004), e um que trata da atratividade local, proposto por Campos e Fusco (2009). Em seguida, estima-se por meio de uma análise de regressão o sistema de equações decorrente da proposta de integração das abordagens para o caso dos municípios do Ceará, considerando dados dos anos de 2000 e 2010, como uma evidência de que há efeitos intersectoriais e transversalidade entre as referidas políticas e que os seus efeitos podem ser quantificados, favorecendo para um maior nível de efetividade das mesmas.

A relevância dessa pesquisa pode ser considerada sob várias perspectivas. Primeiramente, o estudo possui relevância teórica, pois, procura contribuir para a resposta de uma questão complexa e, para tanto, procura verificar como dois arcabouços teóricos distintos podem ser relacionados. O artigo também possui relevância empírica e

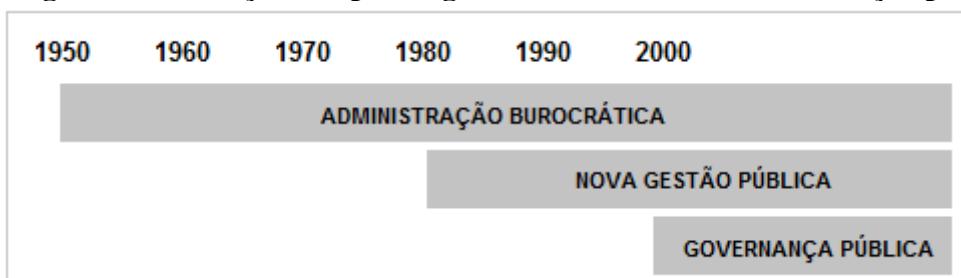
contextual, uma vez que faz uma estimativa do arcabouço integrado proposto para os municípios cearenses que, em muitos casos, apresentam significativas proporções de pobres e baixa atratividade, condições essas que desafiam os gestores públicos e suas políticas. Finalmente, possui ainda relevância prática, pois, as estimativas e análises efetuadas se prestam para melhor direcionar as políticas de combate à pobreza e as que afetam a atratividade local no Ceará.

2 Referencial teórico

2.1 Paradigmas de gestão e a intersectorialidade e a transversalidade das políticas públicas

Conforme Macroplan (2016) e Moreira (2016), a administração pública atualmente sofre influências de três paradigmas: o da Administração Burocrática (tradicional), o da Nova Gestão Pública (NGP), e o da Governança Pública (e abordagens correlatas, como o Novo Serviço Público – NSP). Vale ressaltar que essa influência se dá de forma desigual ao longo do tempo, i.e., os seus efeitos se dão a cada período com diferente intensidade e amplitude. A Figura 1 apresenta os períodos em que esses paradigmas exercem a sua repercussão.

Figura 1 – Evolução dos paradigmas de reforma da administração pública



Fonte: Adaptado de Macroplan (2016, p. 9).

A Administração Burocrática, que enfatiza a formalização (obediência a normas, rotinas, regras, regulamentos etc.), a divisão do trabalho, a hierarquia, a impessoalidade, e a profissionalização, tende a funcionar em organizações que operam em ambientes estáveis, proporcionando controles eficientes. Entretanto, em contextos mais dinâmicos, a aplicação da burocracia levou, em geral, a um excesso de normas e regulamentos impessoais, que não condizem com a agilidade e a flexibilidade requeridas nas gestões públicas modernas (HOLANDA; ROSA, 2004; LACOMBE, 2009; MACROPLAN, 2016; MOREIRA, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Assim, essa forma de gestão: (i) é mais voltada para o controle interno e para a conformidade dos custos orçados; (ii) privilegia o modelo de organização dado; (iii) condiciona os processos/atividades, tendo em vista elaborar produtos; (iii) dá maior ênfase aos aspectos operacionais da gestão e seus resultados imediatos; (iv) faz com que o governo seja lento, ineficiente e pouco sensível aos reais problemas da sociedade; e (v) gera um baixo nível de envolvimento da sociedade (HOLANDA; ROSA, 2004; LACOMBE, 2009; MACROPLAN, 2016; MOREIRA, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Então, diante dessas limitações, surge a chamada Nova Gestão Pública (NGP), que representou uma mudança em relação à Administração Burocrática, pois, passou a

ênfazer o alcance de resultados de interesse do cidadão ao invés de centrar esforços na geração de produtos e serviços (ANGELIS, 2015; HOLANDA; ROSA, 2004; CATELLI; SANTOS, 2004; MEDEIROS, 2010; MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2008; MACROPLAN; 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015).

Esse paradigma não ficou isento de questionamentos, pois, há autores que consideram que a NGP: (i) é voltada à busca da produtividade e baseado no modelo de gestão privada, que não considera as especificidades do setor público (MACROPLAN, 2016; MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2008); (ii) apresenta dificuldade para descentralizar o processo decisório e aumentar a participação dos funcionários e da sociedade (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; MACROPLAN, 2016; MOREIRA, 2016); (iii) compreende conteúdos variados e mutáveis ao longo do tempo, que não foram difundidos uniformemente pelo mundo, não havendo evidências conclusivas acerca das melhorias na qualidade dos serviços públicos provisionados (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; MACROPLAN, 2016); e (iv) pode promover a fragmentação da administração, além da perda de perspectiva da complexidade e conectividade dos desafios públicos (MACROPLAN, 2016; MOREIRA, 2016).

Em virtude das limitações e inconsistências da NGP, no final do Século XX e início do Século XXI surgem as bases para um novo paradigma da gestão pública, chamado de paradigma da Governança Pública. No caso, o novo paradigma traz inovações importantes no sentido de: (i) ênfazer a intersetorialidade e a transversalidade das ações públicas; (ii) de estimular uma melhor direção, coordenação e colaboração na administração; (iii) de promover os valores públicos e a ética; (iv) de manter a orientação para o desempenho dos serviços públicos; e (v) de dar a devida atenção à complexidade dos problemas públicos (ANGELIS, 2015; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; DIAS; CARIO, 2012; MACROPLAN, 2016; MOREIRA; ALVES, 2009; PARADELA; COSTA, 2013).

Entretanto, apesar dos relevantes avanços propostos por esse novo paradigma, Macroplan (2016) alerta que essa é uma abordagem ainda recente, e que ainda há pouca experiência e avaliação de sua atuação prática, uma vez que as aplicações são diversificadas e sem padronização, além de que o seu ferramental pode ser considerado incipiente e pouco consolidado.

Então, a despeito da discussão sobre qual paradigma está mais preparado para dar melhores respostas aos problemas da sociedade, as modernas administrações não podem perder o foco nos resultados transformadores, aqueles que são alcançados em uma perspectiva de longo prazo, ligados à busca por maiores níveis de efetividade das políticas públicas.

Outra questão essencial diz respeito à intersetorialidade e à transversalidade das políticas públicas. De acordo com a discussão anterior, argumenta-se que a baixa flexibilidade e a visão hierarquizada, pertinentes à Administração Burocrática, dificulta o tratamento desses aspectos. Já no âmbito da NGP, ao se buscar tornar problemas complexos mais simples, quantificáveis e gerenciáveis, gera-se uma tendência à fragmentação das estruturas do setor público o que, aliado à centralização do processo decisório e à baixa participação dos funcionários e da sociedade, acaba dificultando a exploração de seus efeitos positivos. É, então, com paradigma da Governança Pública que esses tópicos ganham um status prioritário (ANGELIS, 2015; AVELINO; SANTOS, 2014; FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013; MACROPLAN, 2016; SOUZA, 2015).

Mais especificamente, no contexto do paradigma da Governança Pública, “a política pública pressupõe um desafio complexo e um conjunto de múltiplos e diversificados atores que atuam de forma integrada, superposta e cruzada, na busca de um objetivo convergente” (MACROPLAN, 2016, p. 34). Em outras palavras, a intersetorialidade e a transversalidade

passam a ser aspectos essenciais para que as políticas públicas possam criar soluções adequadas para problemáticas com elevado grau de complexidade (AVELINO; SANTOS, 2014; FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013; MACROPLAN, 2016; RUZZI, 2016; SOUZA, 2015)

No que se refere à intersetorialidade, Avelino e Santos (2014) consideram que da mesma forma que no campo do conhecimento a maneira de lidar com o problema das disciplinas estanques se deu por meio da ideia de interdisciplinaridade, na perspectiva da administração pública, a complexidade das relações e dos problemas sociais deve ser atacada com uma perspectiva intersetorial, i.e., a problemática deve ser confrontada a partir da “articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e na avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social” (JUNQUEIRA, 1997 apud QUINHÕES; FAVA, 2010, p. 79). Conforme Ruzzi (2016, p. 2), “a intersetorialidade surge como estratégia relevante para a gestão pública, buscando responder às demandas de integralidade e eficiência a problemas sociais tidos como complexos ou com públicos marcados por vulnerabilidades”. Ademais, a intersetorialidade possibilita a abertura de novos canais para a governança colaborativa e participativa, pois, é um arranjo mais permeável à participação da sociedade (SOUZA, 2015). Finalmente, de acordo com Fernandes, Castro e Maron (2013), Ruzzi (2016) e Souza (2015), o estabelecimento de redes de políticas setoriais também pode facilitar a operacionalização da intersetorialidade, ao serem propostas iniciativas governamentais que contemplam uma síntese entre saberes, experiências e modos de enxergar as políticas públicas.

Por outro lado, apesar de guardar alguma semelhança com a intersetorialidade, a transversalidade se diferencia dela e adquire identidade própria devido ao fator substantivo para o qual é aplicada (SOUZA, 2015). Assim, conforme Gallo (2007 apud AVELINO; SANTOS, 2014, p. 11), a transversalidade pode ser compreendida como

o atravessamento mútuo dos campos de saberes, que a partir de suas peculiaridades se interpenetram, se misturam, se mestiçam, sem no entanto perder sua característica própria, que só se amplia em meio a essa multiplicidade. Singularidade de saberes e multiplicidade de campos.

Então, nesse sentido, a transversalidade consiste na busca pela integração de áreas compartmentadas nos setores de política social, i.e., é uma tentativa de reunir e articular diferentes setores ensejando a participação de múltiplos atores, e mantendo relações de interdependência, reciprocidade e colaboração entre eles (AVELINO; SANTOS, 2014; QUINHÕES; FAVA, 2010; SOUZA, 2015).

2.2 O triângulo pobreza-crescimento-desigualdade

O chamado Triângulo Pobreza-Crescimento-Desigualdade parte de uma visão que a pobreza está associada ao fato de certos indivíduos não possuírem renda e ou patrimônio suficientes para lhes dar acesso a bens e serviços em níveis considerados adequados, de acordo com o padrão de consumo vigente numa sociedade (ASSIS; MEDEIROS; NOGUEIRA, 2015; BOURGUIGNON, 2003, 2004; NOGUEIRA; FORTE, 2016).

Assim, o referido arcabouço teórico considera que a redução da pobreza estaria diretamente ligada basicamente ao crescimento econômico e à melhoria da distribuição de renda e, assim, as políticas públicas devem ser desenhadas e implementadas dentro de uma estratégia de desenvolvimento no sentido de estimular esses efeitos (ASSIS; MEDEIROS; NOGUEIRA, 2015; BOURGUIGNON, 2003, 2004; NOGUEIRA; FORTE, 2016).

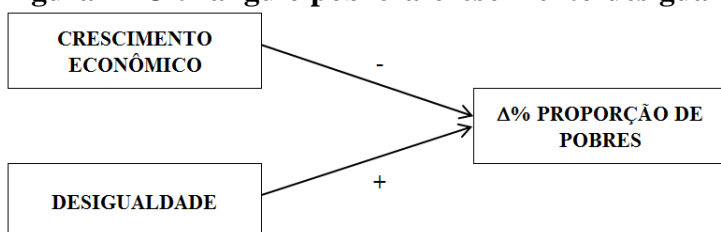
Desta forma, pode-se considerar que o triângulo citado contempla duas hipóteses básicas, quais sejam:

H_1^B : Existe uma relação negativa entre o crescimento econômico e a pobreza.

H_2^B : Existe uma relação positiva entre a desigualdade de renda e a pobreza.

Essa discussão pode ser representada graficamente por meio da Figura 2.

Figura 2– O triângulo pobreza-crescimento-desigualdade



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Bourguignon (2004).

Oliveira, Miro e Barreto (2013), por exemplo, consideram que uma política bem sucedida de combate à pobreza deve ter como um de seus aspectos fundamentais a integração de programas e ações. No caso, essa importância se daria exatamente devido à possibilidade de se aproveitar os efeitos intersetoriais visando elevar a efetividade da mesma. Então, na prática, considerando o referido triângulo, essa visão integradora se consubstanciaria na procura por uma combinação políticas distributivas e de crescimento, considerando as características específicas de determinada localidade, de forma que resultados satisfatórios possam ser alcançados dados os recursos existentes.

Deve-se considerar, também, que o triângulo pobreza-crescimento-desigualdade, embora não considere explicitamente todas as dimensões que afetam a pobreza, tem o potencial de afetar outros resultados importantes por meio de efeitos intersetoriais e transversais. Uma ilustração empírica disto é feita utilizando-se dados referentes aos municípios cearenses no ano de 2010. No caso, são apresentadas na Tabela 1 as correlações da proporção de pobres (PPOB), que considera a população com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais (em reais de agosto de 2010), com outras variáveis selecionadas.

Com base nessa tabela, é possível constatar que a proporção de pobres é negativamente correlacionada com a renda *per capita* média (RDPC) e positivamente com o Índice de Gini, o que seria compatível com o que foi proposto por Bourguignon (2003, 2004). Esses seriam exatamente os efeitos intersetoriais cogitados neste caso.

Ademais, considerando-se os efeitos transversais, mostra-se que os municípios com maiores valores para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), para a esperança de vida ao nascer (ESPVIDA), para o percentual da população em domicílios com coleta de lixo (T_LIXO), e para o percentual da população em domicílios com energia elétrica (T_LUZ) tendem a apresentar uma menor proporção de pobres, ao passo que os municípios com maiores valores para a taxa de fecundidade total (FEOTOT), para a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade (T_ANALF15M), e para o percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados (AGUA_ESGOTO) tendem a exibir maiores valores para a proporção considerada.

Tabela 1 – Correlações entre PPOB e outros indicadores selecionados, calculados a partir de dados municipais – Ceará – 2010

INDICADORES	PPOB
RDPC	-0,877**
GINI	0,323**
IDHM	-0,851**
ESPVIDA	-0,435**
FECTOT	0,646**
T_ANALF15M	0,748**
T_LIXO	-0,357**
T_LUZ	-0,472**
AGUA_ESGOTO	0,398**

Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Notas: * Significantes a 5%. ** Significantes a 1%.

Vale ressaltar que essas informações ilustram que, apesar das limitações listadas pela literatura de se utilizar medidas monetárias de pobreza, elas tendem a demonstrar relações significativas com outros indicadores que expressam a qualidade de vida de uma população, muito embora, em alguns casos, as magnitudes das correlações encontradas não tenham sido particularmente elevadas como, por exemplo, nos casos de GINI, ESPVIDA, T_LIXO, T_LUZ e AGUA_ESGOTO. Esse aspecto é particularmente importante, pois, correlações relativamente baixas ou moderadas nesse contexto podem indicar que as políticas de combate à pobreza podem ter gerado reduzidos impactos intersetoriais e transversais devido à pouca integração das iniciativas.

2.3 A atratividade de uma localidade medida pelo crescimento populacional

O crescimento populacional recente tem se dado especialmente devido à migração, haja vista que o crescimento vegetativo vem-se reduzindo consideravelmente nos últimos anos. Assim, essa variável seria uma boa *proxy* da atratividade, pois, a população é atraída basicamente para localidades em que há condições de vida relativamente melhores e mais oportunidades para se ter uma vida digna (CAMPOS; FUSCO, 2009).

Diante disso, quais seriam, portanto, os fatores que podem impactar da atratividade de uma localidade específica? Campos e Fusco (2009) consideraram algumas variáveis fundamentais: o crescimento econômico, a taxa de urbanização e a densidade demográfica. Conforme esses autores, essas variáveis se relacionam com o crescimento populacional (atratividade) conforme as seguintes hipóteses:

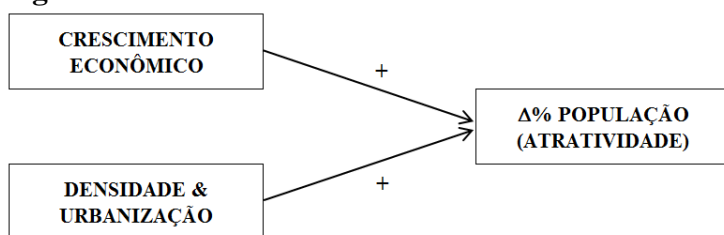
H_1^{CF} : *Existe uma relação positiva entre o crescimento econômico e o crescimento populacional (atratividade).*

H_{2a}^{CF} : *Existe uma relação positiva entre a taxa de urbanização e o crescimento populacional (atratividade).*

H_{2b}^{CF} : *Existe uma relação positiva entre a densidade demográfica e a pobreza o crescimento populacional (atratividade).*

Graficamente, resumem-se esses argumentos por meio da Figura 3.

Figura 3 – Fatores determinantes da atratividade de uma localidade



Fonte: Elaboração própria com base em Campos e Fusco (2009).

Essa relação do crescimento econômico com a atratividade populacional parece ser bem intuitiva, pois, as maiores oportunidades de emprego e a possibilidade de se obter maiores salários em localidades mais dinâmicas certamente se configuram um fator que atrai novos moradores. Mais especificamente, em um contexto de uma economia globalizada, as cidades ou regiões metropolitanas que mais se engajam ao processo tendem a apresentar maior atratividade (COSTA, 2010; CAMPOS; FUSCO, 2009; POLÈSE, 1998).

No que se refere aos demais fatores, a literatura indica que tanto a urbanização como a densidade são variáveis relevantes para se dimensionar a atratividade, pois, elas sintetizam indiretamente fatores que geram essa atração. Assim, ter-se-ia que as melhores condições urbanas, as economias de aglomeração, a maior densidade de mercado e a maior escala, que favorece a prestação de serviços públicos, tendem a elevar a atratividade do local (CAMPOS; FUSCO, 2009; COSTA, 2010; JANNUZZI; JANNUZZI, 2002; MEDEIROS et al., 2014; NOGUEIRA; LOPES, 2008; POLÈSE, 1998; ROCHA, 1998).

Por outro lado, deve-se considerar em especial que densidades muito elevadas podem fazer com que os benefícios anteriormente existentes possam ser compensados por efeitos negativos decorrentes das chamadas deseconomias de aglomeração. Mais especificamente, com altas densidades vários problemas podem surgir, tais como a congestão dos serviços públicos e dos transportes, a intensa elevação dos preços dos imóveis e dos serviços, o aumento da criminalidade etc., que podem se tornar fatores que passam a desestimular as migrações para essas localidades (CAMPOS; FUSCO, 2009; COSTA, 2010; JANNUZZI; JANNUZZI, 2002; NOGUEIRA; LOPES, 2008; POLÈSE, 1998).

Ademais, neste caso, a intersetorialidade se daria entre as políticas que procuram estimular o crescimento econômico e as que procuram promover a requalificação dos espaços, bastante necessárias em localidades com elevada participação da população urbana e com alta densidade demográfica. Mais especificamente, pode haver sinergias importantes entre o crescimento da economia das cidades, com a instalação de novos negócios e com o estímulo à elevação da produtividade, e os esforços para que esses centros urbanos se tornem mais dinâmicos e ofereçam uma melhor qualidade de vida a seus habitantes. A integração dessas políticas teria o potencial de elevar a atratividade desses lugares.

3 Uma proposta de integração das abordagens sobre pobreza e atratividade

Na tentativa de se integrar as duas abordagens apresentadas anteriormente, deve-se primeiramente considerar que não há evidências ou justificativa teórica que fundamente uma relação direta entre a evolução da pobreza e a atratividade (ROCHA, 1998). Por outro lado, há aspectos comuns entre os determinantes dessas variáveis que devem ser considerados.

De uma maneira geral, pleiteia-se que, na integração das abordagens, a densidade demográfica e a urbanização entrem como controles do modelo que descreve a evolução da pobreza. Em termos dos sinais esperados, se por um lado os aspectos que geram a atratividade associados aos maiores níveis de urbanização e à maior densidade demográfica, citados anteriormente, tendem a elevar a atratividade do local, inclusive atraindo as populações pobres de outras localidades ou das áreas rurais, pode-se pleitear que esses fatores também favorecem à redução da pobreza, esperando-se, portanto, relações negativas nesses casos (CAMPOS; FUSCO, 2009; JANNUZZI; JANNUZZI, 2002; MEDEIROS et al., 2014; NADALIN; IGLIORI, 2015; NOGUEIRA; LOPES, 2008; RAVALLION; CHEN; SANGRAULA, 2007; ROCHA, 1998; WALTON; ARAÚJO, 2003).

Detalhando essa discussão especificamente no que se refere à pobreza e à urbanização, tem-se que a literatura contempla duas vertentes principais a este respeito. Por um lado, a urbanização pode ser um fator de concentração dos mais pobres nas cidades, especialmente nas periferias dos grandes centros urbanos. Por outro, é considerada como uma força positiva de promoção do desenvolvimento, especialmente quando as economias migram de uma base rural para atividades com maior valor agregado e, conseqüentemente, com a possibilidade de gerar maiores rendimentos para os trabalhadores (JANNUZZI; JANNUZZI, 2002; NADALIN; IGLIORI, 2015; RAVALLION; CHEN; SANGRAULA, 2007; ROCHA, 1998; WALTON; ARAÚJO, 2003).

Neste sentido, Walton e Araújo (2003, p. 63), por exemplo, argumentam que

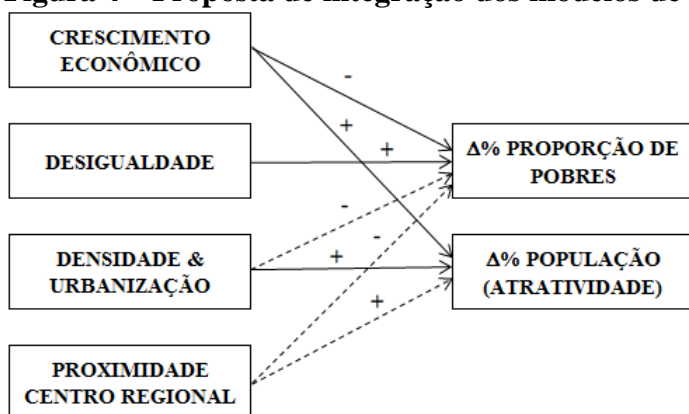
A longo prazo, a migração rural-urbana será uma importante fonte de redução da pobreza. As oportunidades de trabalho urbanas, melhor educação nas áreas rurais e uma melhor infraestrutura de comunicação apoiarão em conjunto esse processo migratório. (...) Além disso, se observa frequentemente que as áreas rurais continuam a apresentar os maiores graus de pobreza e os piores indicadores sociais.

Corroborando esta ideia, as evidências encontradas por Ravallion, Chen e Sangraula (2007), com uma amostra de mais de 200 pesquisas domiciliares realizadas em 90 países em 1993 e 2002, tendem a solucionar essa controvérsia, uma vez que mostram que, em geral e ao longo do tempo, na medida em que a participação da população urbana aumenta a taxa de pobreza (total, urbana e rural) tende a se reduzir, em especial pela considerável redução da pobreza rural. Então, apesar de vários problemas identificados em áreas com um rápido processo de urbanização, as experiências analisadas sugerem que ela tem um papel positivo na redução da taxa pobreza (embora o número absoluto de pobres possa ser elevado nos centros urbanos).

Outro controle que pode ser considerado é a proximidade da localidade com um centro dinâmico. No caso, como esse centro tende a concentrar uma parte significativa do PIB, a ser o maior mercado consumidor, e a deter a melhor infraestrutura física, com uma expressiva rede de universidades, centros de treinamento, serviços de saúde de mais elevada complexidade, serviços financeiros etc., pleiteia-se que esses fatores são capazes de gerar expressivas externalidades para outros municípios e, quanto mais próximos eles forem, mais poderão se beneficiar (BARRETO; MENEZES, 2014; NOGUEIRA; LOPES, 2008). Desta forma, pleiteia-se que a menor distância em relação ao centro dinâmico pode tanto elevar a atratividade como ajudar na redução da proporção de pobres em virtude das referidas externalidades.

Portanto a proposta integradora acima pode ser sintetizada graficamente conforme a Figura 4.

Figura 4 – Proposta de integração dos modelos de pobreza e atratividade



Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, discute-se o caso do Ceará para depois se propor uma metodologia visando estimar essas relações no contexto de seus municípios.

4 Avanços recentes na gestão pública e na integração de políticas no Ceará

Diante dessas limitações da Administração Burocrática, nos últimos anos, o Ceará vem buscando modernizar a sua gestão de forma a torná-la mais dinâmica e inovadora e atender melhor às necessidades dos cidadãos, buscando a obtenção de resultados de longo prazo (HOLANDA; ROSA, 2004; MACROPLAN, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Diante disso, é possível fazer um breve delineamento do caso do Ceará. Desta forma, pode-se considerar que desde 2003 o Estado vem buscando consolidar um modelo de gestão pública, que procura incorporar elementos contidos principalmente nos dois últimos paradigmas discutidos anteriormente, sobretudo no da Nova Gestão Pública, mas com forte ênfase na busca de resultados de longo prazo, buscando incorporar a participação popular e a integração das políticas públicas de forma a aproveitar os efeitos intersetoriais e transversais das mesmas (MACROPLAN, 2016; MEDEIROS, 2010; MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2008; NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015).

No que se refere especificamente à intersectorialidade e à transversalidade, é possível argumentar que só houve um movimento mais evidente de considerá-las seriamente a partir da elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Vale salientar que, em relação aos PPA's anteriores, esse plano sofreu importantes mudanças metodológicas, com base nas sugestões feitas pelo Governo Federal e que foram ajustadas à realidade do planejamento estadual e à execução de seus programas e ações. Esse novo plano também mostrou ter mais aderência ao modelo de gestão pública almejado pelo Estado, cujas características básicas foram listadas acima (NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015).

Mais especificamente, é possível considerar dois contextos específicos no escopo do PPA 2012-2015 em que se ajudou a promover ações que gerassem efeitos intersetoriais e transversais. Primeiramente, tem-se o processo participativo do plano, uma vez que durante as oficinas de elaboração havia a interação entre representantes das diversas secretarias e órgãos da administração pública estadual, o que permitia uma maior integração entre as ações das setoriais e uma maior intersectorialidade e complementaridade das ações (sem efeitos transversais), pois, os participantes podiam trocar ideias e informações visando aumentar a efetividade das propostas (NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015).

A segunda instância em que isso se deu foi com a introdução dos programas multissetoriais (englobando efeitos transversais), articulados pelo Gabinete do Governador,

em áreas específicas tais como as que se referem a: jovens, mulheres, igualdade étnica e racial, combate às drogas, idosos e pessoas com deficiência e direitos humanos, totalizando sete programas. Entretanto, análises mostram que houve a tendência a cada ator desempenhar a sua parte de forma autônoma e desarticulada, o que tendeu a limitar os efeitos intersetoriais e transversais esperados e, por consequência, os níveis de efetividade das iniciativas do governo (NOGUEIRA; PONTES, 2013, 2015).

Outro avanço importante veio com a metodologia participativa de construção do Plano Plurianual 2016-2019, que contou com o apoio da sociedade civil e que dividiu o Estado em 14 regiões de planejamento visando orientar a ação governamental para as necessidades regionais e promover o desenvolvimento territorial, em consonância com o que havia sido proposto no plano de governo. Nesse plano, procurou-se avançar na definição das iniciativas e ações de forma a promover ainda mais a intersetorialidade e a transversalidade das políticas. Entretanto, ainda assim é possível argumentar que ainda há muito espaço para avançar nesse sentido (MACROPLAN, 2016), o que torna o caso do Ceará importante para ser analisado.

5 Aspectos metodológicos

5.1 Base de dados

A base de dados utilizada nesta pesquisa pode ser sintetizada com a ajuda do Quadro 1.

Quadro 1 - Variáveis consideradas, suas definições e fontes dos dados brutos

VARIÁVEIS	DEFINIÇÕES	FONTE(S) DOS DADOS BRUTOS
DLPPOB _i	Varição dos logaritmos naturais da proporção de pobres (PPOB) do município “i” entre os anos de 2000 e 2010.	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013)
DLRDPC _i	Varição dos logaritmos naturais da renda <i>per capita</i> (RDPC) do município “i” entre os anos de 2000 e 2010.	
DLGINI _i	Varição dos logaritmos naturais do Índice de Gini (GINI) do município “i” entre os anos de 2000 e 2010.	
DLPOP _i	Varição dos logaritmos naturais da população (POP) do município “i” entre os anos de 2000 e 2010.	IBGE
LDENS _i	Logaritmo natural da densidade demográfica do município “i” em 2010.	
URB _i	Taxa de urbanização do município “i” em 2010.	
DLPIB _i	Varição dos logaritmos naturais dos valores aproximados do PIB do município “i” entre os anos de 2000 e 2010 ^(*) .	Atlas do Desenvolvimento Humano / IBGE
PROX _i	Coeficiente de proximidade em relação a Fortaleza do município “i” em 2010, sendo calculado da seguinte forma: Distância rodoviária máxima da cidade de Fortaleza menos a distância rodoviária do município, dividida pela distância máxima menos a distância mínima, vezes 100. Quanto mais próximo de Fortaleza, mais o indicador se aproxima de 100.	Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes do Estado do Ceará (IPECE, 2010)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: (*) Como os valores do PIB municipal não estão disponíveis para os anos de 2000 e 2010 (com a mesma metodologia), esse indicador foi aproximado pelo produto entre RDPC_i e POP_i.

5.2 Método de estimação

Conforme a proposta de integração dos modelos de pobreza e atratividade, podem ser consideradas duas equações básicas, quais sejam:

Pobreza:

$$DLPOB_i = C(1) + C(2).DLRDPC_i + C(3).DLGINI_i + C(4).LDENS_i + C(5).URB_i + C(6).PROX_i + u_i$$

Atratividade:

$$DLPOP_i = C(7) + C(8).DLPIB_i + C(9).LDENS_i + C(10).URB_i + C(11).PROX_i + v_i$$

Conforme o referencial teórico e a discussão posterior, sintetizados na Figura 3, espera-se que C(3), C(8), C(9), C(10) e C(11) sejam positivos, enquanto que C(2), C(4), C(5) e C(6) sejam negativos.

Alguns aspectos específicos às equações merecem comentários. Primeiramente, na equação da pobreza, é importante explicar que se optou por uma especificação que traduza da forma mais direta possível o que foi representado na Figura 1. Então, optou-se pelo chamado “modelo padrão” de Bourguignon (2003), também utilizado, por exemplo, no estudo feito por Anegues et al. (2015).

Outra questão importante é que a densidade demográfica foi inserida em logaritmo em ambas as equações. Essa especificação parte da percepção que as economias de aglomeração, tende a crescer de forma não-linear com a densidade, pois, à medida que ela se eleva, as deseconomias de aglomeração também passam a interferir. Esse efeito foi percebido antes por outros autores, tais como Nogueira e Lopes (2008).

Adicionalmente, verifica-se no caso do crescimento econômico, que ele foi mensurado pela variação de RDPC no caso da pobreza, e pela variação aproximada do PIB no caso da atratividade. Isso se dá basicamente devido às variáveis dependentes consideradas. No caso da pobreza, PPOB já está relativizada pela população, o que não acontece no caso da atratividade, em que a dependente é a própria variação da população.

Finalmente, nos modelos propostos acima, o termos u_i e v_i representam, respectivamente, os termos aleatórios de cada um deles. No caso, eles captam o efeito de todos os fatores não observados e que afetam as variáveis dependentes, tais como características particulares de cada município e outros fatores externos que afetam as economias locais.

Como as variáveis explicativas de cada modelo não são exatamente as mesmas, se os resíduos estimados das duas equações (estimadas separadamente), u^* e v^* , forem significativamente correlacionados, faz mais sentido que as duas equações sejam estimadas simultaneamente pelo método das equações aparentemente não relacionadas (HILL; GRIFFITHS; LIM, 2011).

Conforme Hill, Griffiths e Lim (2011), nesse contexto, é possível efetuar um teste considerando as seguintes hipóteses: $H_0: \sigma_{u,v} = 0$ e $H_1: \sigma_{u,v} \neq 0$, onde $\sigma_{u,v}$ representa a covariância populacional entre u e v . A estatística de teste seria dada por $LM = n.r_{u^*,v^*}^2$, em que n representa o número de observações do modelo e r_{u^*,v^*}^2 o coeficiente de correlação amostral entre u^* e v^* , elevado ao quadrado. Os autores indicam que, se a hipótese nula for verdadeira, $LM \sim \chi^2_{(g)}$, de tal forma que o número de graus de liberdade é dado por $M.(M-1)/2$ em grandes amostras, sendo M o número de equações. Assim, se a hipótese nula for rejeitada pelo teste, quando LM for maior que o valor crítico da distribuição qui-quadrado, sugere-se a estimação conjunta das equações do modelo pelo das equações aparentemente não relacionadas. É importante considerar que se espera que exista uma

correlação significativa entre esses resíduos, pois, embora não haja uma relação teoricamente definida entre as variáveis dependentes dos modelos, ambos os processos podem ser afetados pelos mesmos fatores não considerados, i.e., pelas características idiossincráticas de cada município.

6 Resultados e discussão

Os modelos propostos foram primeiramente estimados independentemente pelo método de mínimos quadrados ordinários. A partir dessas estimativas foram calculados os resíduos de cada equação, obtendo-se uma correlação entre eles igual a 0,3483, significativa a 1% ($t_{obs} = 5,01$ e $p\text{-valor} = 0,000$). Considerando o teste explicado anteriormente, tem-se que:

$$LM = n \cdot r_{u^*,v^*}^2 = 184 \cdot 0,3483 = 64,0872 > 3,84 = \chi^2_{(1)}.$$

Portanto, rejeita-se a hipótese nula de que $\sigma_{u,v} = 0$ e, portanto, as equações devem ser estimadas em conjunto. Assim, a Tabela 2 apresenta as estimativas obtidas por meio do método das equações aparentemente não relacionadas.

Tabela 2 – Resultado da estimação dos modelos

EQUAÇÃO	CONSTANTES E VARIÁVEIS	COEFICIENTES	ESTIMATIVAS	ESTATÍSTICA t	P-VALOR
1	CONSTANTE	C(1)	0,078250	2,886030	0,0041
	DLRDPC	C(2)	-0,174280	-6,013126	0,0000
	DLGINI	C(3)	0,200604	4,267883	0,0000
	LDENS	C(4)	-0,021408	-4,024798	0,0001
	URB	C(5)	-0,001691	-5,419931	0,0000
	PROX	C(6)	-0,000389	-2,372401	0,0182
2	CONSTANTE	C(7)	-0,239651	-8,535216	0,0000
	DLPIB	C(8)	0,256693	8,505949	0,0000
	LDENS	C(9)	0,025239	3,776756	0,0002
	URB	C(10)	0,001037	2,673881	0,0078
	PROX	C(11)	0,000577	2,769777	0,0059
Ajustamento	Equação 1	R ²	0,447707	R ² Ajustado	0,432193
	Equação 2	R ²	0,474984	R ² Ajustado	0,463252

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

(1) Número de observações: 184.

(2) Número de observações balanceadas do sistema: 368.

(3) Método de estimação: Equações aparentemente não relacionadas.

Como é possível verificar, os modelos apresentaram ajustamentos razoáveis, conforme os valores do R² e do R² ajustado, e todos os coeficientes estimados podem ser considerados estatisticamente diferente de zero conforme as estatísticas t apresentadas.

Mais especificamente, em termos dos coeficientes estimados, todos obtiveram os mesmos sinais esperados conforme a proposta integradora dos arcabouços teóricos considerados.

Assim, de acordo com Bourguignon (2003, 2004), o crescimento econômico e a redução da desigualdade de renda tenderam a reduzir a proporção de pobres nos municípios cearenses no período considerado. Conforme Barreto (2005), o processo de crescimento econômico é fundamental para a redução da pobreza e têm o seu impacto potencial sobre a pobreza magnificado se for acompanhado por políticas redistributivas.

Essa visão é sustentada por outros autores, tais como Marinho e Araújo (2012), que argumentam que, em lugares onde a desigualdade é muito elevada, as políticas voltadas à sua redução tendem a apresentar impacto direto na redução da pobreza no curto prazo e indireto no médio e longo prazo ao possibilitar que as políticas de crescimento apresentem melhores resultados.

O crescimento da economia também favoreceu à atratividade local, pois, na medida em que as atividades econômicas de determinada localidade apresentam uma dinâmica positiva ao longo do tempo, com crescimento e inovação, surgem novas oportunidades tornando aquela localidade mais atrativa, com mais chances de fixar os atuais residentes e seus descendentes e, também, com maior potencial para atrair migrantes (COSTA, 2010; CAMPOS; FUSCO, 2009; POLÈSE, 1998).

Os resultados mostram que a atratividade também foi incrementada pela melhoria das condições urbanas, que são representadas no modelo pelas variáveis taxa de urbanização e densidade demográfica, conforme foi proposto por Campos e Fusco (2009). Mais especificamente, conforme foi indicado antes, quando uma localidade torna-se mais urbanizada, há a tendência de se melhorar as condições de vida do local por meio de investimentos na infraestrutura, com mais serviços e facilidades, tais como abastecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, transportes públicos, oportunidades de lazer etc. Por outro lado, a maior densidade demográfica permite uma maior escala na prestação dos serviços públicos e, também, possibilita o surgimento de importantes economias de aglomeração, que torna a localidade mais atrativa (CAMPOS; FUSCO, 2009; JANNUZZI; JANNUZZI, 2002; MEDEIROS et al., 2014; NADALIN; IGLIORI, 2015; NOGUEIRA; LOPES, 2008; RAVALLION; CHEN; SANGRAULA, 2007; ROCHA, 1998; WALTON; ARAÚJO, 2003).

Além desses efeitos, também foram mensurados os impactos decorrentes do aumento da urbanização e da maior concentração populacional sobre a pobreza. No caso, diante da polêmica existente ao nível teórico acerca da direção desses impactos, os resultados apresentados mostraram que, no caso dos municípios cearenses no período 2000-2010, a melhoria das condições urbanas, apesar de também elevar o potencial de atrair pessoas em situação de pobreza de outras localidades, também, geram as condições para que elas melhorem as suas condições de vida, conforme foi pleiteado por Ravallion, Chen e Sangraula (2007); Nogueira e Lopes (2008); Polèse (1998); e, Walton e Araújo (2003).

Finalmente, foi estimado o efeito das externalidades geradas pela proximidade a um centro regional dinâmico, conforme foi suposto com base em Barreto e Menezes (2014) e em Nogueira e Lopes (2008). No caso da estimação efetuada, verificou-se que a proximidade a Fortaleza favoreceu tanto ao crescimento da população como à redução da pobreza nos municípios cearenses no período 2000-2010.

Então, por um lado, os resultados obtidos mostram que diferentes fatores, elementos de diferentes políticas, podem impactar concomitantemente em um mesmo resultado, indicando que a intersetorialidade está sendo captada. Ademais, confirma-se a perspectiva de que variáveis que afetam uma dependente também podem impactar em outra, configurando o efeito transversal.

Agora, em termo das magnitudes dos coeficientes estimados, tem-se que os efeitos marginais de RDPC e GINI são razoáveis para a redução de PPOB, enquanto o efeito do PIB é forte para a elevação da atratividade. Por outro lado, os efeitos de DENS, URB e PROX são relativamente fracos em ambas as equações. Então, as baixas magnitudes de alguns efeitos marginais podem indicar que alguns efeitos intersetoriais e transversais podem ser ainda relativamente pouco expressivos, de forma que se faz necessário integrar

melhor essas políticas para que esses efeitos sejam ampliados ao longo do tempo, de forma a se elevar o nível de efetividade das intervenções efetuadas.

Ademais, é importante salientar ainda que mais da metade da variação total das variáveis dependentes não foram explicadas pelas variáveis explicativas e controles dos modelos. Logo, deve haver outras variáveis que podem contribuir para a explicação e que não foram incluídas e ou há características particulares dos municípios que afetam as relações, mas que não foram identificadas pelos modelos propostos.

7 Conclusão

O presente artigo partiu da ideia de que, no atual estágio de evolução da condução das políticas públicas, os governos precisam considerar seriamente as questões da intersectorialidade e da transversalidade para alcançar mais efetividade e, então, realmente melhorar a qualidade de vida da população de forma sustentável.

Em geral, ao ser discutido o tema, propõe-se que o sistema de gestão seja adaptado numa perspectiva intersectorial, considerando os elementos de diversas naturezas que rebatem sobre um resultado específico, e ou em uma perspectiva transversal, indicando como as diversas iniciativas podem ter efeitos sobre vários aspectos (AVELINO; SANTOS, 2014; FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013; QUINHÕES; FAVA, 2010; RUZZI, 2016; SOUZA, 2015). O ponto central é que esses desenhos são feitos geralmente com base em análises puramente conceituais, em que os referidos efeitos não são de fato mensurados.

Então, o presente artigo procurou fornecer uma visão diferenciada sobre essa questão. No caso, argumentou-se que conhecer os arcabouços relacionados a cada problema socioeconômico específico ao nível teórico é importante para que as principais variáveis sejam determinadas. Deve-se, também, avançar no sentido de identificar aspectos comuns a vários problemas e como eles rebatem nos diversos resultados pretendidos. Ademais, devem ser mensurados os efeitos em cada caso para que políticas potencialmente mais efetivas sejam propostas e para que ajustes no sistema de gestão sejam implementados.

Com essa perspectiva, foram considerados dois arcabouços teóricos relacionados, respectivamente, à pobreza e à atratividade, fazendo-se uma proposta de integração dos mesmos para se captar os efeitos intersectoriais e, também, as transversalidades existentes entre as políticas que as afetam.

A estimação das duas equações propostas quando da integração das abordagens sugere que, mesmo que as variáveis em análise (proporção de pobres e crescimento populacional) não sejam formalmente relacionadas, é possível que variáveis explicativas de um modelo, que são objeto de políticas com objetivos específicos, tenham rebatimentos significativos sobre a dependente do outro. Assim, verificou-se, por exemplo, que o crescimento econômico e as políticas públicas que o estimulam, além de favorecerem a redução dos níveis de pobreza, também, podem elevar a atratividade (crescimento populacional) de determinado município cearense. Por outro lado, iniciativas que estimulam a urbanização e a requalificação dos espaços em certa localidade, elevam a atratividade desse mesmo local e, também, favorecem a redução dos índices de pobreza.

Um ponto fundamental da discussão diz respeito especificamente ao ajustamento dos modelos estimados. No caso, verificou-se que os modelos apresentam um poder de explicação razoável, mas que ainda há fatores não considerados que podem ajudar a explicar o comportamento das variáveis dependentes. Isso serve como estímulo para o aperfeiçoamento teórico das problemáticas tratadas e permite contemplar um aspecto muito

relevante a esta análise: de que as especificidades dos municípios devem ser consideradas ao se determinar as estratégias de intervenção em cada localidade. No caso, há que se pesquisar como as características do local e de sua população podem afetar a efetividade das políticas a serem implementadas.

Essa conclusão é corroborada por autores como Chiarini (2008), Medeiros e Pinho Neto (2012), e Nogueira e Forte (2016), ao considerarem que a análise espacial relacionada ao bem-estar social de uma região permite averiguar se existe um padrão na sua distribuição ou se ela se dissemina aleatoriamente no espaço geográfico, fazendo-se necessário, portanto, mapear o fenômeno em estudo para que se possam propor estratégias de desenvolvimento mais efetivas e ações públicas focadas, aprimorando a gestão de programas e projetos e adequando suas iniciativas às realidades encontradas.

Adicionalmente, apesar dos sinais dos coeficientes terem sido compatíveis com o que foi proposto ao nível teórico, as magnitudes de alguns efeitos marginais mostraram-se relativamente baixas, o que pode implicar que a intersectorialidade e a transversalidade existentes entre essas políticas devem ser trabalhadas pela gestão, para que no futuro efeitos mais expressivos sejam alcançados.

Nesse contexto, é importante ressaltar que além do relevante esforço de mapear e mensurar os canais em que a intersectorialidade e a transversalidade se manifestam em determinado problema socioeconômico, é importante ressaltar que, para que os efeitos sejam incrementados, os ajustes necessários no planejamento e na gestão podem ser complexos, pois, a integração de políticas com múltiplos atores pode envolver perspectivas da realidade, objetivos e interesses diferenciados e, portanto, difíceis de coordenar. Assim, destaca-se o papel que a regulação e os sistemas de incentivos podem ter no sentido de harmonizar os diferentes aspectos existentes para que os efeitos intersectoriais e transversais sejam ampliados.

Mais especificamente, no que se refere à intersectorialidade na gestão de políticas sociais, apesar do reconhecimento de sua importância, ela encontra dificuldades em sua implementação, denominadas por Brugué (2010) como razões de fundo (as que se referem a aspectos ao individualismo na gestão) e razões de superfície (ausência da capacidade e de ferramentas de realizar o trabalho). O autor sugere ainda que o governo trabalhe de forma relacional para que as atitudes sejam compartilhadas entre uns e outros como, por exemplo, no caso das metas e objetivos; na elaboração de diagnósticos; e no que se refere aos orçamentos e sistemas de informação.

Todavia, Costa e Bronzo (2012) alertam que essas atitudes necessitam de uma centralidade na gestão intersectorial, ou seja, uma coordenação, que será mais difícil dependendo da quantidade de atores envolvidos e do nível de heterogeneidade existente entre eles. Assim, um grande desafio seria o de encontrar meios eficazes para unir, em uma ação conjunta, instituições com objetivos, dinâmicas e culturas organizacionais distintas.

Para exemplificar a complexidade deste aspecto, Costa e Bronzo (2012) argumentam que programas sociais voltados para públicos em situação de risco, pobreza e vulnerabilidade social exigem ou dependem para a execução de uma multiplicidade de atores (e.g., organizações governamentais, ONGs com perfis diversos, conselhos, associações, entidades filantrópicas e religiosas etc.), que apresentam visões diferentes sobre o problema e os meios de enfrentá-lo. Assim, a governança da política intersectorial teria a importante missão de buscar acomodar os interesses, os níveis de comprometimento, os recursos, os incentivos etc. desses diversos atores para que maiores níveis de efetividade sejam alcançados.

Os mesmos autores concluem que, apesar de sua importância, a intersectorialidade nos modelos de gestão e de organização não é uma tarefa fácil, pois, necessita de tempo, para

envolver uma mudança de mentalidade e da cultura organizacional. Além disso, concluem que os mecanismos de coordenação sendo efetivos podem reduzir a duplicação e a sobreposição de tarefas, assim como reduzir as inconsistências das atividades (COSTA; BRONZO, 2012).

Finalmente, pode-se argumentar ainda que essas considerações feitas por Brugué (2010) e por Costa e Bronzo (2012), também têm aderência em relação à questão da transversalidade, pois, ao serem identificados os canais em que esses efeitos se manifestam, haverá um grande desafio no sentido de organizar e coordenar os diferentes atores envolvidos para que sejam alcançados maiores níveis de efetividade das políticas públicas.

As questões discutidas neste artigo merecem ser aprofundadas. Então, como sugestão para estudos futuros sugere-se um aprimoramento teórico dessa discussão, bem como o estudo de outros casos específicos para que se possam dar subsídios para que os governos e os tomadores de decisão possam propor políticas e iniciativas realmente transformadoras, que gerem significativos resultados em longo prazo. Faz-se necessário, também, aprofundar as consequências gerenciais das conclusões obtidas.

Referências

- ANDREWS, M. **How do governments get great?** Cambridge (MA): Harvard / John F. Kennedy School of Government, 2013 (Faculty Research Working Paper RWP13-020).
- ANGELIS, C. T. A emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 45, p. 13-46, jul./dez. 2015.
- ANNEGUES, A. C. et al. Elasticidade da pobreza: aplicação de uma nova abordagem empírica para o Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 44, p. 145-166, jan./jun. 2015.
- ASSIS, D. N. C.; MEDEIROS, C. N.; NOGUEIRA, C. A. G. Extrema pobreza infantil, desigualdade e crescimento nos municípios cearenses. In: ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 11. 2015, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: IPECE, 2015. p. 1-25.
- AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, mar. 2014. p. 1-21.
- BARRETO, F. A. F. D. **Crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda: o que sabemos sobre eles?** Fortaleza: LEP/CAEN/UFC, 2005 (Ensaio sobre Pobreza n. 1).
- BARRETO, F.A. F. D.; MENEZES, A. S. B. (Orgs.). **Desenvolvimento econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões.** Fortaleza (CE): IPECE, 2014.
- BOURGUIGNON, F. The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. In: EICHER, T. S.; TURNOVSKY, S. J. (Eds.) **Inequality and growth: theory and policy implications.** Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 3-26.
- _____. **The poverty-growth-inequality triangle.** Washington, DC: The World Bank, 2004.
- BRUGUÉ, Q. **Transversalidad en los proyectos locales: de la teoria a la pratica.** Safaris: Trea, 2010.
- CAMPOS, L. H. R.; FUSCO, W. Municípios nordestinos e crescimento populacional: correspondência entre migração e desenvolvimento. **Rev. Inter. Mob. Hum.**, Brasília, n. 33, p. 79-100, jul./dez. 2009.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, dez. 2011 (Texto para Discussão, n. 1686).

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 423-449, 2004.

CHIARINI, T. Análise espacial da pobreza municipal no Ceará, 1991-2000. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 34, n. 2, p. 69-93, 2008.

COSTA, M. L. P. M. A Urbanização e suas novas conotações. Rebatimentos sobre o processo de reestruturação do território. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 1. 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010. p. 1-16.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 50-81.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO (EnAPG), 5. 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012. p. 1-16.

FERNANDES, A. T.; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersectorialidade e regionalização. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6. Brasília, 2013. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2013. p. 1-20.

HILL, R. C.; GRIFFITHS, W. E.; LIM, G. C. **Principles of Econometrics**. 4.ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2011.

HOLANDA, M. C.; ROSA, A. L. T. **Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará**. Fortaleza, IPECE, 2004 (Nota Técnica n. 11).

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM): Ceará – 2010**. Fortaleza, 2013.

JANNUZZI, P. M.; JANNUZZI, N. Saldos migratórios e atratividade residencial. Atratividade residencial da cidade de São Paulo: 1980-2000. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 4, n. 1/2, p. 107-127, mai./nov. 2002.

LACOMBE, F. **Teoria geral da Administração**. São Paulo: Saraiva, 2009. 351 p.

MACROPLAN. **Levantamento de práticas de Gestão Pública para Resultados – Benchmarking GpR**. Fortaleza, mar. 2016. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Gestao-Publica-por-Resultado/2016%20%20Projeto%20GPR/Levantamento%20de%20pr%C3%A1ticas%20de%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20para%20Resultados%20%E2%80%93%20Benchmarking%20GpR.pdf> Consulta em: 15 jul. 2016.

MARINHO, E.; ARAÚJO, J. **Crescimento econômico e concentração de renda: seus efeitos na pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro / Niterói: BNDES/ANPEC, 2012 (Working Paper n. 24).

MEDEIROS, A. C. C. GPR no Ceará: prática de gestão em busca de resultados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. Brasília, 2010. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2010.

MEDEIROS, A. C. C.; ROSA, A. L. T.; NOGUEIRA, C. A. G. Gestão pública por resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá. In: ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 4. Fortaleza, 2008. **Anais...** Fortaleza: IPECE, 2008. p. 1-16.

MEDEIROS, C. N. et al. O padrão de crescimento demográfico no estado do Ceará. In: BARRETO, F. A. F. D.; MENEZES, A. S. B. (Orgs.). **Desenvolvimento econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões**. Fortaleza (CE): IPECE, 2014. p. 11-44.

MEDEIROS, C. N.; PINHO NETO, Valdemar R. Mapeamento da extrema pobreza no estado do Ceará. In: BARRETO, F. A. F. D.; MENEZES, A. S. B.; ALBUQUERQUE, E. L. S.; SOUSA, F. J.; GONÇALVES, L. C. (Orgs.). **Economia do Ceará em Debate 2011**. Fortaleza: IPECE, 2012. p. 167-190.

MOREIRA, J. M.; ALVES, A. A. Gestão pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governança Pública. **Revista Enfoques**, v. 7, n. 11, p. 11-36, 2009.

MOREIRA, R. M. C. **O Brasil e o novo paradigma da administração pública**. Porto Alegre: Associação dos Juizes Federais do RS, 2016. Disponível em: <http://www.ajufergs.org.br/docs/483.pdf> Consulta: 12 set. 2016.

NADALIN, V.; IGLIORI, D. Espreadamento urbano e periferização da pobreza na região metropolitana de São Paulo: evidências empíricas. **EURE**, v. 41, n. 124, p. 91-111, set. 2015.

NOGUEIRA, C. A. G.; FORTE, S.H. A. C. Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 7., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2016. p. 1-8.

NOGUEIRA, C. A. G.; LOPES, D. A. F. Employment Growth in Ceara: a shift-share analysis. In: RSAI WORLD CONGRESS, 8. 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: RSAI, 2008. p. 1-32.

NOGUEIRA, C. A. G.; PONTES, P. A. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – ESTADO DO CEARÁ**. Brasília: IPEA, 2013 (Relatório de Pesquisa).

_____. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência do Ceará. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, J. C.; PIRES, R. R. (Orgs.). **PPA 2012 - 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015. p. 123-151.

OLIVEIRA, J. L.; MIRO, V. H.; BARRETO, F. A. F. D. **Princípios para uma estratégia eficiente de combate à pobreza no estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2013 (Nota Técnica n. 53).

PARADELA, V.; COSTA, M. M. **Modelagem de organizações públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

POLÈSE, M. **Economia urbana e regional: lógica espacial das transformações econômicas**. Coimbra, APDR, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/> Consulta em: 05 out. 2015.

QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 67-96, jan./mar. 2010.

RAVALLION, M.; CHEN, S.; SANGRAULA, P. The urbanization of global poverty. **World Bank Research Digest**, v. 1, n. 4, p. 1,8, 2007.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil. Principais tendências da espacialização. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 10, p. 193-211, jun. 1998.

RUZZI, M. C. M. Intersetorialidade na implementação de políticas sociais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 7., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2016.p. 1-8.

SOUZA, W. F. de. Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8. Lima, 2015. **Anais...** Lima: ALACIP, 2015.

WALTON, M.; ARAÚJO, A. (Orgs.) **Brasil**: estratégias de redução da pobreza no Ceará. Fortaleza: Banco Mundial / IPLANCE, 2003.