

## COMPLEXIDADE, PENSAMENTO SISTÊMICO E INTERSETORIALIDADE: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

Carla Bronzo<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo discute o tema da intersectorialidade na gestão pública, articulando essa estratégia aos temas da complexidade e do pensamento sistêmico, na tentativa de desenhar um marco geral mais amplo para a compreensão da gestão intersectorial no campo das políticas públicas. O artigo se baseia em revisão bibliográfica e busca, de forma não conclusiva, situar a análise da intersectorialidade em uma perspectiva mais ampla, identificando conexões de sentido entre os temas da complexidade, visão sistêmica e intersectorialidade. O argumento do artigo parte da constatação de certo “descasamento paradigmático” entre a compreensão da complexidade, da natureza e os desafios de “problemas complexos”, perspectiva relativamente bem explorada no campo da *policy analysis*; e a compreensão das formas (políticas públicas e modelos de gestão) adequadas para lidar com a complexidade no campo da ação governamental. Talvez novos conceitos e categorias sejam necessários para dar conta de expressar as conexões e a interdependência, entre atores e setores e dimensões da realidade.

**Palavras-chave:** Intersectorialidade. Complexidade. Pensamento Sistêmico. Problemas Complexos. Políticas Públicas.

### Abstract

The article discusses the issue of intersectorality in public management, linking this strategy to the themes of complexity and systemic thinking, in an attempt to design a broader general framework for understanding intersectoral management in the field of public policies. The article is based on a bibliographical review and seeks, in a non-conclusive way, to situate the analysis of intersectionality in a broader perspective, identifying meaningful connections between the themes of complexity, systemic vision and intersectionality. The article's argument starts from the observation of a certain “paradigmatic mismatch” between the understanding of the complexity, nature and challenges of “complex problems”, a perspective relatively well explored in the field of policy analysis; and the understanding of ways (public policies and management models) suitable for dealing with complexity in the field of government action. Perhaps new concepts and categories are needed to express connections and interdependence between actors and sectors and dimensions of reality.

**Keywords:** Intersectorality. Complexity. Systems Thinking. Complex Problems. Public Policies.

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia e Política, Professora e pesquisadora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro.

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo tratar da intersetorialidade no campo da gestão pública. Situamos essa discussão em um marco de reflexão mais amplo, na tentativa de tecer conexões entre perspectivas, autores, conceitos, abordagens e modelos que fornecem o enquadramento mais geral para a compreensão de nosso objeto de análise: intersetorialidade como estratégia de gestão para enfrentar problemas complexos. A intenção é trazer à cena a literatura sobre temas que estão associados à nossa abordagem, e que sinalizam para um mesmo ponto: novos paradigmas emergem, em diversos campos disciplinares, e encontram ressonância nos campos social e institucional, na configuração de governos e de suas práticas.

As mudanças em curso, nos campos do conhecimento e da ação, são a expressão de uma transformação paradigmática e de um pensamento emergente, que reconhece as conexões e as relações como base para a compreensão do mundo. Outras maneiras de compreender as relações entre as partes e o todo são necessárias, e nosso vocabulário e enquadramentos cognitivos e normativos ainda não conseguem expressar adequadamente a complexidade nos sistemas sociais. Compreender as políticas públicas como sistemas de ação e os problemas públicos como complexos constituem a base para focalizar a intersetorialidade como uma estratégia de gestão.

O tema da coordenação, no qual a discussão sobre intersetorialidade emerge de forma mais ampla, não é novo e pode-se dizer que pertence aos campos consolidados de estudos sobre *policy analysis* e de estudos organizacionais. Tampouco a questão dos problemas complexos é nova nesse debate (ALFORD; HEAD, 2017). Essas duas categorias conceituais – coordenação e problemas complexos – não constituem, propriamente, uma novidade na produção teórica no campo da gestão pública ou de políticas públicas.

Entretanto, é relativamente escassa a abordagem que relaciona tais elementos em modelos de análise de médio alcance que permitam conectar a problematização teórica com a empírica, fornecendo enquadramentos para compreender as ações governamentais que se situam no marco de práticas colaborativas de gestão. O artigo situa-se na perspectiva de sintetizar uma parte da discussão teórica sobre complexidade, pensamento sistêmico, estratégias colaborativas e intersetorialidade, identificando sua relevância e aplicação no campo prático da gestão de políticas públicas.

O argumento do artigo parte da constatação de certo “descasamento paradigmático” entre a compreensão da complexidade, da natureza e os desafios de “problemas complexos”, perspectiva relativamente bem explorada no campo da *policy analysis*; e a compreensão das formas (políticas públicas e modelos de gestão) adequadas para lidar com a complexidade no campo da ação governamental.

Para construir a linearidade da escrita e do mapa conceitual a ser apresentado, este artigo está estruturado em quatro pontos, organizados por respectivas seções. A primeira seção aborda a complexidade, os problemas complexos e o pensamento sistêmico. A segunda seção considera como tais reflexões encontram eco no campo da gestão pública e nas formas de governar. A terceira analisa a intersetorialidade e suas outras denominações comuns, como transversalidade, na perspectiva de trazer elementos mais tangíveis para compreensão e análise dessas novas estruturas organizativas. A quarta seção ponto destaca algumas reflexões finais.

### **PROBLEMAS COMPLEXOS E PENSAMENTO SISTÊMICO**

A noção de complexidade é ampla e abrange vários campos científicos, tornando-se impossível esgotar sua compreensão em poucas páginas de um artigo. Neste trabalho, serão abordados apenas alguns elementos que conectam o tema da complexidade com o objeto de estudo: a gestão pública. Lukosevicius, Marchisotti e Soares (2016) apresentam um panorama da Teoria da Complexidade, reconhecendo a existência de duas correntes principais: uma mais ampla, chamada de Pensamento Complexo, que está inserida no campo da filosofia e das relações humanas; e uma segunda corrente, denominada Ciências da Complexidade, que está fundamentada nos campos da matemática, física, química, biologia, computação e cibernética, entre outros.

Os estudos que permitiram um avanço da Teoria da Complexidade surgiram nas décadas de 1960, inaugurando um novo paradigma para a compreensão de fenômenos em diversos âmbitos, tanto nas ciências da natureza quanto nas ciências humanas. Diversos elementos conceituais emergem no escopo de tais teorias e apontam para a dimensão sistêmica e relacional em que ações e efeitos se retroalimentam, constituindo sistemas dinâmicos não lineares que incorporam imprevisibilidade e instabilidade.

Nesses sistemas, fenômenos emergem como resultados das interações entre as partes. Uma das formulações pioneiras sobre o tema da complexidade no campo do pensamento sistêmico foi proposta por Edgar Morin, considerado um dos primeiros pensadores a desenvolver a concepção de complexidade no âmbito das ciências humanas. O termo complexidade deriva da palavra *complexus*, que significa "aquilo que é tecido em conjunto" (MORIN; LE MOIGNE, 2000, p. 209). Sobre o pensamento complexo, o autor afirma que sua ambição é "dar conta das articulações entre os campos disciplinares que são fragmentados pelo pensamento disjuntivo, que isola o que separa e oculta tudo o que está interligado, interage e interfere. Nesse sentido, o pensamento complexo busca um conhecimento multidimensional" (MORIN, 2005, p.6).

A abordagem da complexidade no contexto dos fenômenos sociais se manifesta por meio da concepção de sistemas complexos. Essa abordagem é relevante para o campo da gestão pública, especialmente nos estudos relacionados aos problemas públicos, pois a ideia de complexidade é fundamental para identificar problemas intrincados, emaranhados, confusos, chamados de *wicked problems* ou problemas malvados, ou perversos (ALFOND; HEAD, 2017). O conceito de *wicked problem* surge no campo dos estudos de planejamento e não na análise de políticas (PETERS, 2017, p. 387). Ele surgiu na década de 1970 como uma crítica a uma visão excessivamente técnico-racional ou de "soluções de engenharia" para problemas relacionados ao planejamento social e às políticas públicas (RITTEL; WEBBER'S, 1973, *apud* ALFORD; HEAD, 2017). "Problemas de engenharia" são problemas bem-delimitados e geram pouca ou nenhuma controvérsia sobre as soluções possíveis para eles. Os problemas fechados, bem-delimitados, com soluções claras, são distintos de problemas abertos, frouxamente definidos e com pouco consenso sobre as soluções. Quando visto na perspectiva do planejamento, a concepção de problemas malditos é usada para caracterizar tipos de problemas que colocam desafios ou barreiras para desenho e implementação.

Peters (2017) argumenta que a discussão sobre problemas perversos ou muito perversos está inserida na ideia mais geral de compreender a complexidade no campo das políticas públicas. Nesse sentido, os *wicked problems* seriam um subgrupo dos problemas complexos, definidos pela interconexão de fatores que ampliam o problema e para os quais não existe clareza quanto às alternativas de solução, pois são problemas abertos e com resultados imprevisíveis. Para esse autor, a ausência de uma clara solução para o problema pode ser uma condição essencial para rotulá-lo como *wicked* (PETERS, 2017, p. 390). Este termo *wicked problems* é usado para se referir a problemas que possuem múltiplas causas sobrepostas e para os quais não há clareza sobre a solução mais apropriada, ou ainda problemas que envolvem conflitos e desacordos na própria definição ou abordagem do problema. Problemas complexos estão, portanto, relacionados à multidimensionalidade dos fenômenos sociais, que exigem uma resposta integral por parte das políticas públicas (WEBER; KHADEMIAN, 2008; NOORDEGRAAF *et al.*, 2019; PETERS, 2017; ALFORD; HEAD, 2017).

A complexidade de um problema, de acordo com Alford e Head (2017), deriva de duas variáveis: a natureza do próprio problema e a interação entre os atores envolvidos. Se o problema e a solução são claros, e as relações entre os atores são pouco conflituosas, trata-se de um *tame problem* (problema domesticado). No entanto, se nem a definição do problema e nem a solução são claras, e os diversos atores envolvidos apresentam interações marcadas por conflitos e divergências, tem-se um problema extremamente complexo, também conhecido como *very wicked problem* (problema muito perverso). Nesse caso, os problemas não são

definidos de maneira precisa e existem grandes incertezas e disputas sobre como abordá-los e qual solução adotar para enfrentá-los. Além disso, os atores têm visões, valores e interesses fortemente divergentes. São problemas multidimensionais, para os quais a solução não decorre de ações lineares, segmentadas ou fragmentadas. No campo da ação pública, para os profissionais atuantes, o conceito de complexidade enfatiza a dificuldade de formular e de implementar soluções para os problemas identificados (PETERS, 2017, p. 394; APSC, 2007).

Quais são, afinal, as características específicas de problemas malditos (*wicked problems*)? A Comissão Australiana de Serviço Público identifica elementos definidores dessa classe de problemas: são difíceis de serem definidos claramente, uma vez que diferentes atores possuem distintas visões sobre o problema e nenhuma visão é completamente verdadeira ou falsa; os problemas são multicausais, com causas interdependentes; tentativas de solução do problema podem levar a consequências não previstas; as evidências sobre esses problemas estão em constante evolução, assim como as alianças políticas em torno deles, o que faz com que os gestores públicos persigam alvos móveis. Esses problemas não possuem uma solução clara ou definitiva, certa ou errada, mas apenas soluções melhores ou piores. É preciso aceitar que, muitas vezes, esses problemas não podem ser resolvidos de uma vez por todas, mas apenas gerenciados de forma mais eficaz. Eles são socialmente complexos, além de tecnicamente complexos, e suas soluções exigem uma forte interação e coordenação entre os atores envolvidos, não se limitando apenas aos atores governamentais. Resolver problemas malditos envolve mudanças de comportamento por parte dos cidadãos, exigindo o desenvolvimento de abordagens inovadoras que induzam formas cooperativas de mudança comportamental sustentável. Esses problemas não se enquadram adequadamente em uma única organização ou setor, envolvendo diversas organizações – públicas e privadas – e níveis de governo. São caracterizados por um fracasso crônico das políticas públicas que visam a enfrentá-los, sendo considerados problemas intratáveis (APSC, 2007).

A perspectiva central de toda essa discussão é amplamente conhecida na literatura sobre problemas públicos: *a forma como um problema é concebido tem implicações para o desenho das ações públicas destinadas a enfrentá-lo*. A construção dos problemas sociais é uma perspectiva sociológica amplamente reconhecida, e essa afirmação é também amplamente aceita no campo das políticas públicas. Nogueira afirma que “os problemas são construções sociais e não existem se não são enunciados por atores sociais. São significados atribuídos a fatos, circunstâncias ou situações, cheios de valorações e de percepções seletivas” (NOGUEIRA, 1995, p. 23). No âmbito da formulação e da implementação de políticas públicas, estudos dedicam-se a analisar os processos de construção social de públicos, categorizações normativas

e avaliativas que afetam o desenho e o desenvolvimento das ações e seus resultados (SCHNEIDER; INGRAM, 1993, p. 334-347).

Aqui, ressalta-se a necessidade de adotar uma perspectiva holística e integral para os problemas públicos. Essa abordagem permite compreender as inter-relações entre os múltiplos e diversos fatores causais, bem como os objetivos conflitantes dos diferentes atores envolvidos. Grande parte do fracasso das políticas públicas em lidar com problemas complexos decorre de uma visão restrita ou estreita do problema, que não explora suas múltiplas causas e interconexões, levando a soluções precárias e inadequadas. A principal dificuldade no campo das políticas públicas reside na incongruência entre o *modus operandi* clássico das administrações públicas e a complexidade dos problemas a serem enfrentados.

De acordo com Brugué *et al.* (2015),

[...] as intervenções construídas a partir de lógicas setoriais, aplicadas a problemas unidimensionais hoje devem aprender a oferecer respostas multissetoriais a problemas multidimensionais. Os problemas são malditos precisamente por sua irreduzível complexidade, pela impossibilidade de aplicar a eles receitas simplificadoras que os façam manejáveis para as administrações públicas. (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015, p. 87).

No campo das políticas públicas, é necessário adotar um novo olhar para compreender tanto a emergência de novas questões quanto a necessidade de uma nova forma de conceber problemas antigos. Exemplos de questões, novas ou antigas, que exigem uma abordagem renovada são: gênero e sexualidade, persistência e recrudescimento da pobreza, surgimento de novas condições de privação e vulnerabilidade, desafios da integração de migrações em massa, questões ambientais que envolvem escolhas e ações de múltiplos setores e atores sociais, bem como múltiplas desigualdades reveladas nas sobreposições de vetores de vulnerabilidade, como cor, gênero e classe.

A reflexão sobre esses e outros problemas intrinsecamente complexos revela a necessidade de adotar uma abordagem integral que considere sua multidimensionalidade e multicausalidade, em uma perspectiva sistêmica que foque nas inter-relações e interações – fluidas, mutáveis e incertas – entre as diversas dimensões do problema.

Diversos artigos e *papers* têm abordado o tema do pensamento sistêmico no campo das políticas públicas. Um exemplo recente é o artigo *Implementation of Systems Thinking in Public Policy: A Systematic Review* (NGUYEN *et al.*, 2023), que realiza uma revisão sistemática da literatura sobre o pensamento sistêmico na formulação e implementação de políticas públicas. O estudo identifica 73 artigos relacionados à conexão entre o pensamento sistêmico e as políticas públicas, utilizando bases como Web of Science, Scopus, ProQuest, e Google Scholar.

As conclusões dos autores apontam para a potencialidade do pensamento sistêmico na produção de políticas e na própria organização das estruturas e processos governamentais, o que está diretamente alinhado com as discussões abordadas neste texto sobre complexidade e intersetorialidade.

Em um trecho do artigo, fica evidente como a ideia de pensamento sistêmico se alinha com as discussões sobre a solução de problemas complexos e a necessidade de ultrapassar fronteiras disciplinares e setoriais das políticas públicas. Ao abordar a complexidade inerente à maioria dos problemas públicos, Nguyen *et al.* (2023) estabelecem a conexão entre complexidade e a abordagem sistêmica:

A escala atual e a natureza das questões de políticas públicas exigem novas abordagens para a solução de problemas. O pensamento sistêmico oferece aos governos uma forma de lidar com essa crescente complexidade dos problemas de política pública, pois atravessa holisticamente as fronteiras disciplinares [...]. No geral, System Thinking está preocupado com a abordagem do pensamento em termos de processos, relacionamentos e inter-relações na tentativa de entender a complexidade do mundo [...]. A adoção de uma abordagem ST encoraja os tomadores de decisão a mudar a natureza e a qualidade de seus processos de pensamento em relação a situações complexas, ampliar seus limites mentais e considerar questões de forma interconectada e holística. (NGUYEN *et al.*, 2023, p.1-2, tradução livre).

O pensamento sistêmico é um modelo mental que se baseia na concepção de complexidade e permite compreender a dimensão interativa e iterativa da produção de políticas públicas. Nesse contexto, as interconexões, a incerteza e a imprevisibilidade exigem estratégias de gestão que transcendam limites disciplinares, institucionais e setoriais. É nesse ponto que a discussão sobre complexidade se relaciona com o tema das estratégias de gestão colaborativas no âmbito da gestão pública. Novas estruturas organizacionais surgem como resposta à baixa efetividade das práticas, das estruturas e dos processos setorializados e fragmentados, que abordam os problemas complexos de forma isolada.

## **A ABORDAGEM DA COMPLEXIDADE E DO PENSAMENTO SISTÊMICO NO CAMPO DA GESTÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nesta seção, evidenciam-se as conexões entre as concepções de problemas complexos, pensamento sistêmico e o campo da gestão e das políticas públicas. Uma abordagem mais macro consiste em reconhecer suas raízes na abordagem da administração pública deliberativa (BRUGUÉ, 2010). Ancorada nos pressupostos discursivos e dialógicos, a abordagem é base das teorias da democracia deliberativa que incorporam incerteza e riscos, adotam a flexibilidade e a integralidade como eixos de organização da ação pública. Trata-se de um modelo de gestão

no qual as soluções desenhadas são construídas de forma coletiva e plural, possibilitando a “inteligência coletiva” (BRUGUÉ, 2010) que emerge desses processos criativos. O que é central, novamente aqui, são as relações, dinâmicas, complexas e incertas, que se estabelecem entre os indivíduos, sujeitos gestores ou cidadãos, os setores e as instituições que, como parte de sistemas dinâmicos complexos. Todos eles lidam com problemas também complexos, estabelecem trocas discursivas, constroem e pactuam sentidos e interesses, agregando (ou mesmo substituindo) a hierarquia e a autoridade pela horizontalidade, pela comunicação, pelo diálogo e pela confiança, motores desse modelo deliberativo.

A abordagem do modelo de administração pública deliberativa encontra ressonância e materialidade no debate sobre estratégias de gestão colaborativas. Essas novas formas de gestão partem do mesmo ponto: o descompasso entre as formas tradicionais de gestão diante da complexidade social dos problemas públicos:

As administrações estão estruturadas e programadas para realizar da melhor forma possível tarefas bem delimitadas, mas ficam desconcertadas quando se demanda que desenhem programas de intervenção sobre assuntos multidimensionais. Em outros termos, nós preparamos a administração para trabalhar com eficiência, mas nunca ninguém antes havia pedido para usar a inteligência sobre como abordar assuntos complexos. (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015, tradução livre).

Como podemos operacionalizar a perspectiva de complexidade e a visão sistêmica na gestão pública? Essa é uma questão fundamental que a literatura sobre estratégias de gestão colaborativa tem explorado, buscando compreender como essas concepções se manifestam nas práticas governamentais e quais estruturas organizacionais são necessárias para concretizá-las. Os estudos nesse campo concordam que as estratégias colaborativas desempenham um papel central no enfrentamento de problemas complexos. Essas estratégias são caracterizadas como processos altamente interativos, que envolvem negociações entre atores com visões e interesses divergentes. São especialmente relevantes quando requerem mudanças de comportamento por parte dos atores envolvidos e dos cidadãos. A busca por soluções está no cerne da colaboração ganha-ganha, que gera maior comprometimento das partes interessadas e resulta em soluções mais abrangentes e eficazes (APSC, 2007).

A literatura sobre estratégias colaborativas tem adotado vários termos para compreensão e análise de formas e processos de gestão, que são nomeados como *collaborative governance*, *new public governance*, *policy networks*, *network governance*, *cross-sector*

*collaboration, public value governance, participatory governance, holistic governance, integrated governance, interactive governance*, dentre outros (BIANCHI *et al.*, 2021, p. 1582)<sup>1</sup>.

Douglas *et al.* (2020) realizaram um mapeamento da produção acadêmica sobre governança colaborativa nos principais periódicos internacionais de administração pública entre 2014 e 2018, encontrando mais de 154 artigos sobre o tema. No Brasil, Marcondes *et al.* (2018) identificaram 83 artigos publicados nos periódicos nacionais que abordavam as noções de intersetorialidade e transversalidade no campo da gestão pública. Após excluir os artigos que tratavam apenas de transversalidade, sem conexão com a intersetorialidade, foram encontrados 52 artigos até o ano de 2015 em periódicos nacionais do campo de públicas. Esses números refletem o interesse e a busca por um maior entendimento dessas estratégias colaborativas no contexto da gestão pública.

Cavalcante e Lotta (2021) reconhecem, no mesmo sentido, termos que estão associados aos novos modelos de gestão pública – governança colaborativa, *joined-up government, whole of government* etc – que envolvem pensar a gestão pública a partir de uma perspectiva de "boundary-crossing", de cruzar fronteiras, enfatizando a capacidade de coordenação e de ações holísticas para produzir políticas públicas para lidar com problemas complexos ou malditos (CAVALCANTE; LOTTA, 2021, p. 3).

As estratégias (de boundary-crossing) devem ser analisadas como um movimento guarda-chuva que descreve uma variedade de iniciativas para lidar com o problema da fragmentação governamental e da complexidade, a fim de promover uma integração crescente, uma visão holística do governo, coordenação e capacidade. Eles não são uma panacéia que resolverá todos os problemas em todos os lugares o tempo todo e não consistem em um único conjunto coerente de ideias e ferramentas. (CAVALCANTE; LOTTA, 2021, p. 4, tradução livre).

A agenda colaborativa (SULLIVAN; SKELCHER, 2002) tem enfatizado a análise de diversas dimensões da ação colaborativa no setor público: as motivações, os caminhos e as formas de colaboração; os fatores que favorecem ou obstaculizam tais esforços; os campos e as áreas de políticas mais propensas a adotar tais estratégias; os processos e as dinâmicas colaborativas,

---

<sup>1</sup> Termos semelhantes também têm sido usados no campo, implicando afinidades, diferenças e conexões entre eles. Exemplos incluem governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2007), nova governança pública (OSBORNE, 2010), redes de políticas (KLIJN; KOPPENJAN, 2000; RHODES, 1990), governança de rede (RHODES, 2017), colaboração intersetorial (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), governança de valor público (BRYSON; CROSBY; BLOOMBERG, 2014), governança participativa (FUNG; WRIGHT, 2001), governança holística (PERRY *et al.*, 2002), governança integrada (Hood, 2005) e governança interativa (TORFING *et al.*, 2012). Todos eles se referem à colaboração de vários atores, geralmente liderada por uma organização do setor público com o objetivo de construir consenso entre as partes interessadas em um conjunto formal de políticas projetadas e implementadas para gerar valor público. (BIANCHI *et al.*, 2021, p. 1582, tradução livre).

entre outras questões. Trata-se de um campo de estudo fértil de possibilidades e ainda escasso de estudos empíricos sobre o tema (DOUGLAS *et al.*, 2020).

Não existe um debate consolidado na literatura sobre as formas colaborativas de gestão, sobre as terminologias ou mesmo o enquadramento a partir do qual entender as especificidades de tais modelos de gestão. São várias as tentativas de hierarquizar as relações de colaboração entre os setores e as instituições. Também ocorrem investidas para determinar em que níveis e formas tais relações ocorrem no decorrer do ciclo da política pública. Contudo, todas as tentativas identificam uma alteração de grau, profundidade ou intensidade da ação colaborativa. A despeito das diferenças em relação à quantidade de níveis de colaboração, as tipologias partem de uma mesma perspectiva, que sinaliza para a intensidade das trocas e das relações entre os atores, o quanto de compartilhamento existe e o que se compartilha. Cunill-Grau (2016, p. 42-48) recupera tais tipologias, que marcam intensidades de articulação entre os setores e organizações. As tipologias de estratégias colaborativas buscam, em síntese, identificar intensidades da colaboração ou das ações concertadas entre agências ou setores governamentais distintos.

#### **INTERSETORIALIDADE E TRANSVERSALIDADE COMO MEIOS DE GESTÃO**

A discussão sobre intersectorialidade e transversalidade no campo das políticas públicas envolve a articulação entre setores e organizações. O termo mais próximo em inglês para intersectorialidade é *cross-sector collaboration* (BIANCHI *et al.*, 2021, p. 1582). A expressão designa uma estratégia colaborativa que busca resolver problemas complexos por meio da cooperação e da interação contínua entre múltiplos atores, permitindo a troca de recursos e o estabelecimento de objetivos compartilhados. Nesse trabalho, arranjos intersectoriais são definidos como um modelo de gestão para enfrentar problemas complexos que tem como eixo a integralidade das políticas públicas e, para a realização dessa integralidade, demanda uma colaboração maior e mais sistemática entre os setores, excedendo os limites e cruzando fronteiras jurisdicionais, setoriais e profissionais e que desafiam os repertórios existentes (DOUGLAS *et al.*, 2020, p. 496).

O conceito de coordenação já não seria suficiente para analisar tais estratégias de articulação – mínima ou máxima – entre diversos setores? Não seria suficiente utilizar a categoria de coordenação, já bem estabelecida no campo de análise de políticas? Partimos da ideia de que não. O ponto de partida aqui é a afirmação de Cunill-Grau: “a intersectorialidade não é meramente um sinônimo de coordenação interinstitucional” (CUNILL-GRAU, 2016, p. 42), na medida em que envolve, em sua versão forte, alterações nas formas de planejamento, de

implementação e nas estruturas de governança existentes em cada setor, compreendido como campo de políticas específicas (saúde, educação, segurança pública, assistência social, habitação, saneamento etc.). Coordenação refere-se a um processo de articulação institucional que não necessariamente implica em mudanças nos objetivos, estruturas ou dinâmicas existentes nos diversos setores. As estratégias colaborativas, entretanto, tendem a exigir alterações nos objetivos, nas rotinas e nos processos organizacionais, em maior ou menor grau, o que acaba afetando as instituições, os atores e sua forma de trabalho.

Na literatura, os termos intersectorialidade e transversalidade encontram-se intercambiáveis, sendo usados, muitas vezes, de forma indistinta, apontando para o mesmo arco de questões. A transversalidade, tal como a intersectorialidade, emerge como uma das formas de gestão da complexidade, mas é importante situá-la para além de uma ferramenta ou mecanismo, uma vez que evoca uma transformação de fundo na cultura ou mentalidade de uma organização (CLARKE; STEWART, 1997; HOOD, 1998, *apud* BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015, p. 91). Assim, desconsidera-se a distinção entre os termos a partir deste registro: transversalidade parece se referir mais diretamente à concepção sobre um problema que atravessa distintos setores de políticas: a desigualdade de gênero ou de cor, por exemplo, perpassa o campo da educação, da saúde, da assistência, do trabalho e renda e, por isso, deveria ser incorporada na agenda de cada uma dessas áreas e ser abordada de forma intersectorial, a partir do estabelecimento de articulações no planejamento e implementação das ações, da construção coletiva e da operação conjunta de distintos setores.

Tais setores podem se referir a diferentes níveis de governo (intersectorialidade vertical) ou a diferentes setores sociais (estado, mercado e sociedade civil). Este artigo considera apenas a intersectorialidade horizontal, que se refere a distintos setores de políticas em um mesmo nível governamental. Nesse sentido, arranjos intersectoriais podem ser produzidos a partir de uma reorganização administrativa, que agregue distintos setores ou ainda a partir de estratégias de gestão integrada, que tenham como base os territórios, grupos populacionais com demandas e necessidades específicas (crianças ou idosos, populações ribeirinhas, ciganas ou quilombolas, por exemplo, dentre outras) ou as famílias (CUNILL-GRAU, 2016, p.6). Também a intersectorialidade pode ocorrer nos níveis macro ou micro. No plano macro, é uma estratégia relevante para estruturar modelos de proteção social, seja do lado da oferta (integração horizontal e vertical das políticas), seja da demanda, a partir de eixos de integração, transversais (grupos específicos) ou longitudinais (pelo ciclo de vida) (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011; BRONZO; CUNILL-GRAU; REPETTO, 2023).

No nível mediano, considerando problemas específicos (como população de rua, adolescentes em conflito com a lei, população com uso abusivo de álcool e drogas, famílias em

extrema vulnerabilidade, gravidez na adolescência, proteção a imigrantes, entre inúmeros outros), a intersectorialidade supõe transformações no nível institucional e/ou operativo dos setores envolvidos e relações mais intensas entre eles (BRONZO, 2020). No nível micro, intersectorialidade opera no âmbito do atendimento às famílias, grupos e indivíduos, buscando soluções integrais para as demandas e necessidades identificadas. A grande pergunta que a intersectorialidade busca responder é como prover soluções para uma situação ou problema social que demanda uma resposta integral para ser equacionada. Nesse caso, a integração é o resultado da intersectorialidade, bem como sua expressão.

Dessa forma, ao recorrer à ideia de que vários setores podem convergir, a partir das suas especialidades, para atender à variedade de causas que estão por trás dos problemas sociais complexos atuais, as políticas sociais depositaram na intersectorialidade a realização da promessa da integralidade. (CUNILL-GRAU, 2016, p. 36).

A intersectorialidade é fundamentada no princípio da integralidade, que envolve uma mudança na forma como percebemos e abordamos os problemas. Essa abordagem requer uma compreensão sistêmica dos problemas, identificando padrões de interações e propriedades emergentes. Em termos cognitivos, a intersectorialidade representa uma nova maneira de enxergar a realidade. Além disso, a integralidade possui também uma dimensão institucional, envolvendo o desenho de formas e processos de gestão que possibilitem a atuação colaborativa dos atores envolvidos em diferentes níveis de articulação (BRUGUÉ, 2010; CUNILL-GRAU, 2016). Na perspectiva de fornecer um modelo analítico para análise da intersectorialidade, que permita a passagem de generalizações teóricas a observações empíricas, Cunill-Grau (2016) identifica três variáveis que incidem na conformação da intersectorialidade ou na escolha de um modelo de intersectorialidade.

A inclusividade da intersectorialidade no ciclo da política refere-se ao grau em que a conexão entre os setores ocorre ao longo de todo o processo, desde o planejamento até a execução. É importante que a intersectorialidade seja abordada desde a formulação da política, permitindo o compartilhamento da definição do problema e das soluções possíveis, assim como a consolidação de objetivos comuns entre os setores. Isso favorece a adesão dos setores ao arranjo intersectorial e cria um senso de responsabilidade compartilhada. Para uma intersectorialidade efetiva, é necessário que haja uma racionalidade integradora no orçamento, e que os sistemas de informação, as práticas de monitoramento e a avaliação valorizem metas transversais de impacto, além das metas específicas de cada setor. Isso significa que o planejamento, o orçamento, o monitoramento e a avaliação deixam de ser setoriais e se tornam intersectoriais (CUNILL-GRAU, 2016, p.46).

Outra variável é o grau de compartilhamento de recursos entre os setores, e nesse caso trata-se de recursos diversos: materiais, técnicos, informacionais, financeiros, humanos, entre outros. Compartilhar sistemas de informação, promover a realização de ações comuns que envolvam recursos, responsabilidades e ações de cada setor constituem elementos importantes para a dimensão do compartilhamento que caracteriza essa segunda variável, chamada pela autora de *mancomunidade*. Essa dimensão da intersetorialidade ocorre, sobretudo, no âmbito da implementação das ações, sendo que o grau no qual os recursos são compartilhados constitui um atributo importante para definir a intensidade de um arranjo intersetorial.

Como terceira variável, tem-se o grau de alteração nas formas organizacionais dos setores envolvidos. Nesse caso, importa considerar a existência de estruturas suprasetoriais, ou alterações organizativas que estabeleçam arranjos comuns de governança, espaços institucionais nos quais os interesses e conflitos possam ser debatidos e solucionados, bem como possa ser cultivada uma percepção de pertença, um sentido comum partilhado. Trata-se de estabelecer estruturas ou arranjos de governança nos quais os atores e setores envolvidos possam, por meio do diálogo e do debate, criar formas de materializar a estratégia intersetorial.

Portanto, de acordo com Cunill-Grau (2016), são três variáveis que incidem na modelagem da intersetorialidade e definem seu alcance e profundidade:

- a) os mecanismos de formulação conjunta que se expressam em três dimensões fundamentais, ou seja, do planejamento, orçamento, e monitoramento e avaliação;
- b) a modalidade de execução das ações e os intercâmbios de informações e recursos; e
- c) e os formatos organizativos ou espaços e arranjos comuns de governança, supra setoriais ou intersetoriais, que são estabelecidos.

O modelo proposto pela Kaleidos.Red (KALEIDOS.RED, 2010) complementa o modelo de análise de Cunill-Grau, organizando as dimensões de análise em fatores conformadores, tangíveis e intangíveis. Os fatores conformadores incluem o estabelecimento de objetivos comuns e a liderança, que são essenciais para o sucesso da ação intersetorial. Os objetivos devem ser conhecidos e compartilhados pelos setores envolvidos e a liderança desempenha um papel central na construção de sentido e na priorização política do projeto. Os fatores tangíveis referem-se às dinâmicas, aos processos e aos recursos utilizados na implementação da ação intersetorial. Isso envolve o conhecimento dos setores sobre os procedimentos do projeto, a formalização desses procedimentos em documentos oficiais e a localização estratégica da ação intersetorial dentro da organização. A disponibilidade de recursos, tanto orçamentário quanto de outras naturezas, também é uma dimensão importante, incluindo a adequação, a suficiência, a origem e os tipos de recursos disponíveis. Cabe sinalizar que ter mais recursos para a ação intersetorial não significa, automaticamente, que ela esteja mais fortalecida, uma vez que a

gestão da intersectorialidade não foca na provisão direta de bens e serviços, mas em sua articulação. Os fatores intangíveis dizem respeito às relações entre os atores e os setores envolvidos na ação intersectorial. Isso abrange a confiança, a colaboração e a capacidade de diálogo entre os participantes, bem como a existência de mecanismos de coordenação e governança eficazes. Essas dimensões de análise permitem compreender e avaliar a efetividade da ação intersectorial, considerando diferentes aspectos desde o estabelecimento de objetivos compartilhados até a locação de recursos e a qualidade das relações entre os envolvidos.

Uma variável central que impacta no desenho e na implementação dos modelos e dos arranjos intersectoriais é a liderança (KALEIDOS.RED, 2010; BRUGUÉ, 2010). Mas não se trata de uma liderança entendida no marco de formas tradicionais de gestão, mas de uma liderança mediadora, que substitui as instruções e o controle pelo diálogo, negociação, articulação. Tal liderança exige, sobretudo, habilidades relacionais. Uma liderança que seja relacional, dinamizadora de diálogos, que confie nas pessoas e nas organizações e que esteja aberta ao risco e à incerteza, fazendo aparecer, nas palavras de Brugué (2010, p. 24), a inteligência e a criatividade.

O quadro abaixo sintetiza tais dimensões e variáveis de cada eixo ou fatores que constituem o arranjo colaborativo, intersectorial ou transversal, de acordo com o modelo adotado por Kaleidos.Red (2010).

**Quadro 1 - Síntese dos fatores de transversalidade, segundo Kaleidos.Red**

FATORES CONFORMADORES	
Objetivos	Nível de conhecimento (baixo/médio/alto) Grau de compromisso (baixo/médio/alto) Nível de concretude (baixo/médio/alto)
Liderança	Nível de prioridade política (baixa/média/alta) Intensidade de liderança (alta/média/baixa) Estilo de liderança (heroico/relacional/híbrido)
FATORES TANGÍVEIS	
Recursos	Volume de recursos (suficiente/não suficiente) Origem de recursos (concentrada/distribuída) Tipologia de recursos (políticos, econômicos, humanos, comunicativos)
Dinâmicas de funcionamento	Nível de conhecimento dos procedimentos (alto/médio/baixo) Grau de formalização dos processos (alto/médio/baixo) Posição no organograma (vértice/setorial, conectada/desconectada)
FATORES INTANGÍVEIS	
Características descritivas das relações	1. Nível de frequência das relações entre diferentes setores/unidades (alta/média/baixa) 2. Relações mais ou menos equilibradas entre setores/unidades ou inclinadas para uma delas (generalizada/seletiva) 3. Existência de unidade central dominante (equilibrada/dominada)
Características analíticas e interpretativas das relações	Presença de dinâmicas de menor colaboração (conflito) entre unidades/setores/atores (colaboração/indiferença) Nível de confiança/desconfiança Resolução tensões e conflitos por meio do diálogo e não monólogo ou imposição (diálogo/negociação/imposição)

Fonte: Elaboração própria, a partir de Kaleidos.Red, 2010.

O modelo proposto por Kaleidos.Red descreve um ideal de gestão no qual os atores (setores e unidades) demonstram alto nível de conhecimento e compromisso com os objetivos estabelecidos, os quais são concretos e bem definidos. Nesse modelo a ação intersectorial tem prioridade política e conta com uma liderança intensa e baseada em relações. Há um amplo conhecimento dos processos, que estão formalizados e os setores estão interconectados. Os recursos são suficientes e distribuídos de forma equilibrada. As relações e as interações entre os setores ocorrem de maneira frequente, equilibrada e baseada na confiança. A confiança é fundamental para a construção de arranjos intersectoriais, superando a importância da autoridade e da hierarquia. O diálogo é a principal forma de resolução de conflitos ou tensões,

e a confiança é vista como um elemento que pode ser produzido e gerido ao longo do tempo (BRUGUÉ, 2010, p. 22).

A construção da confiança e a prática da intersetorialidade enfrentam desafios significativos. Embora estratégias intersetoriais possam fortalecer os resultados na resolução de problemas, implementar tais arranjos não ocorre sem conflitos. Requer tempo, esforço e energia dos gestores e decisores para mantê-los funcionando. Surgem divergências quando aderir ao arranjo intersetorial implica rever as prioridades e as metas setoriais ou submeter a agenda de um setor às necessidades identificadas por outro setor. A atuação intersetorial demanda tempo, diálogo, consensos e acordos e os gestores geralmente já estão sob pressão de problemas, processos e metas setoriais. Além disso, nem todos os setores dependem igualmente uns dos outros. As políticas têm trajetórias distintas, contextos técnicos mais ou menos consolidados, rotinas e processos de trabalho mais ou menos sistematizados, além de diferenças significativas em termos de recursos, orçamentos, alcance, poder institucional e político, entre outras variáveis que influenciam a disposição dos setores em atuar de forma colaborativa (VEIGA; BRONZO, 2014).

Brugué (2010) afirma que existem dois conjuntos de razões que explicam as dificuldades em operacionalizar e materializar a intersetorialidade na prática. Em primeiro lugar, há razões superficiais, baseadas na ausência ou na fragilidade das capacidades e das ferramentas que permitem o trabalho conjunto. As ferramentas, os processos e os mecanismos de ação do setor público operam com base na lógica setorial, fragmentada e especializada, muitas vezes deixando a intersetorialidade apenas como intenções virtuosas, sem implementação efetiva além da retórica. A burocracia é fragmentada, o orçamento é setorial e por programas, as metas e os objetivos são específicos de cada política.

A linguagem utilizada nos diálogos cotidianos no campo da gestão também precisa ser alterada para dar maior visibilidade aos conceitos e às percepções que orientam a ação intersetorial. Segundo Brugué, o vocabulário das administrações públicas está repleto de palavras instrumentais (normas, organogramas, procedimentos etc.) e precisa ser preenchido com palavras que agreguem conteúdo às conversações (como coesão social, mudança climática, desenvolvimento etc.). Isso envolve dotar a administração de conteúdos de conversação. Essa mudança é necessária para dar sentido às ações, de modo que os agentes tenham interesse e motivação para dedicar tempo e energia a elas. “Os procedimentos nos separam (nos fecham em nossos próprios protocolos), enquanto que os conteúdos nos unem (abrindo nossos interesses para as contribuições dos outros)” (BRUGUÉ, 2010, p. 20).

Outro conjunto de razões, chamado por Brugué de razões de fundo, envolve pressupostos e paradigmas diferentes. A intersetorialidade requer novas atitudes e

mentalidades. Nossas sociedades são atravessadas pelo individualismo e pela defesa de interesses privados e particulares, o que afasta as possibilidades de projetos coletivos, gestados e implementados conjuntamente, em rede, de forma sistêmica. Aspectos culturais estão presentes, e é necessário fortalecer crenças e valores que apostem na soma de cumplicidades, na cooperação e na construção de novas maneiras de agir e atuar na realidade, tendo como base a perspectiva de que “sozinhos somos impotentes”. Nas palavras de Brugué, “precisamos modificar uma estrutura genética que só entende especializações e segmentações e que, além disso, condicionou nosso comportamento por pelo menos dois séculos (BRUGUÉ, 2010, p.18, tradução livre).

## REFLEXÕES FINAIS

O artigo buscou sistematizar e colocar em perspectiva algumas ideias e autores que discutem, a partir de diversos campos disciplinares e de distintas abordagens, a questão da complexidade, e o que ela implica para o processo de produção e gestão de políticas públicas. Essa tentativa de conexão entre temas, campos e autores pode ser visualizada no mapa conceitual abaixo, que busca estabelecer, de forma mais sintética e visual, a discussão realizada. O artigo apresenta três planos interligados: o epistemológico, que aborda a teoria da complexidade e o pensamento sistêmico; o plano da análise de políticas públicas, que considera os sistemas complexos de políticas públicas e os problemas complexos ou perversos como objetos de intervenção governamental; e o plano da gestão, que trata das estratégias colaborativas, intersetorialidade e transversalidade, como formas de operacionalizar a visão da complexidade e do pensamento sistêmico na produção de políticas públicas.

Partimos do pressuposto de que as políticas públicas são sistemas complexos de ação, o que implica reconhecer a interdependência entre os diferentes atores, setores e níveis de governo envolvidos em sua produção. Outro pressuposto é o da complexidade intrínseca de determinados problemas, com presença de muitas causas e efeitos, interesses diversos e perspectivas muitas vezes contraditórias para enquadrá-los e propor alternativas de solução. A intersetorialidade, como expressão de uma abordagem colaborativa no campo da gestão pública, emerge como capaz de fornecer uma visão mais abrangente e integrada, possibilitando abordagem mais efetiva na resolução de problemas públicos. Entretanto, se existe convicção e consenso sobre a complexidade dos problemas e a potência dos arranjos colaborativos para enfrentá-los, a implementação de tais estratégias não é trivial. No artigo, apresentou-se dois modelos de análise da intersetorialidade (CUNILL-GRAU, 2016; KALEIDOS.RED, 2010), que podem ser um guia também para os gestores e *practitioners* interessados em aplicá-la nos contextos de gestão.

Os modelos fornecem as dimensões e as variáveis que configuram uma estratégia intersetorial. Ambos reconhecem a multiplicidade dos atores, sua diversidade e interdependência, a centralidade de processos e os dispositivos de governança, a importância das relações informais, do compartilhamento de recursos, da confiança e do diálogo na gestão intersetorial. No entanto, esses modelos ainda se baseiam em uma visão estrutural do processo de produção de políticas públicas, sem conseguir incorporar, nas dimensões ou categorias de análise, a profundidade contida na ideia de complexidade. Embora se tenha avançado na compreensão da complexidade dos sistemas de políticas públicas e dos problemas públicos, ainda é necessário enfrentar desafios na criação de modelos e estratégias de gestão intersetoriais. Ou seja, nossos modelos ainda carecem de elementos de análise que se aproximem dos paradigmas da complexidade e do pensamento sistêmico. As conexões entre tais termos – complexidade, pensamento sistêmico e gestão intersetorial – estão postas. Parece faltar, contudo, novas categorias analíticas no debate sobre gestão colaborativa que traduzam tais conexões, para além de uma compreensão de estruturas e processos.

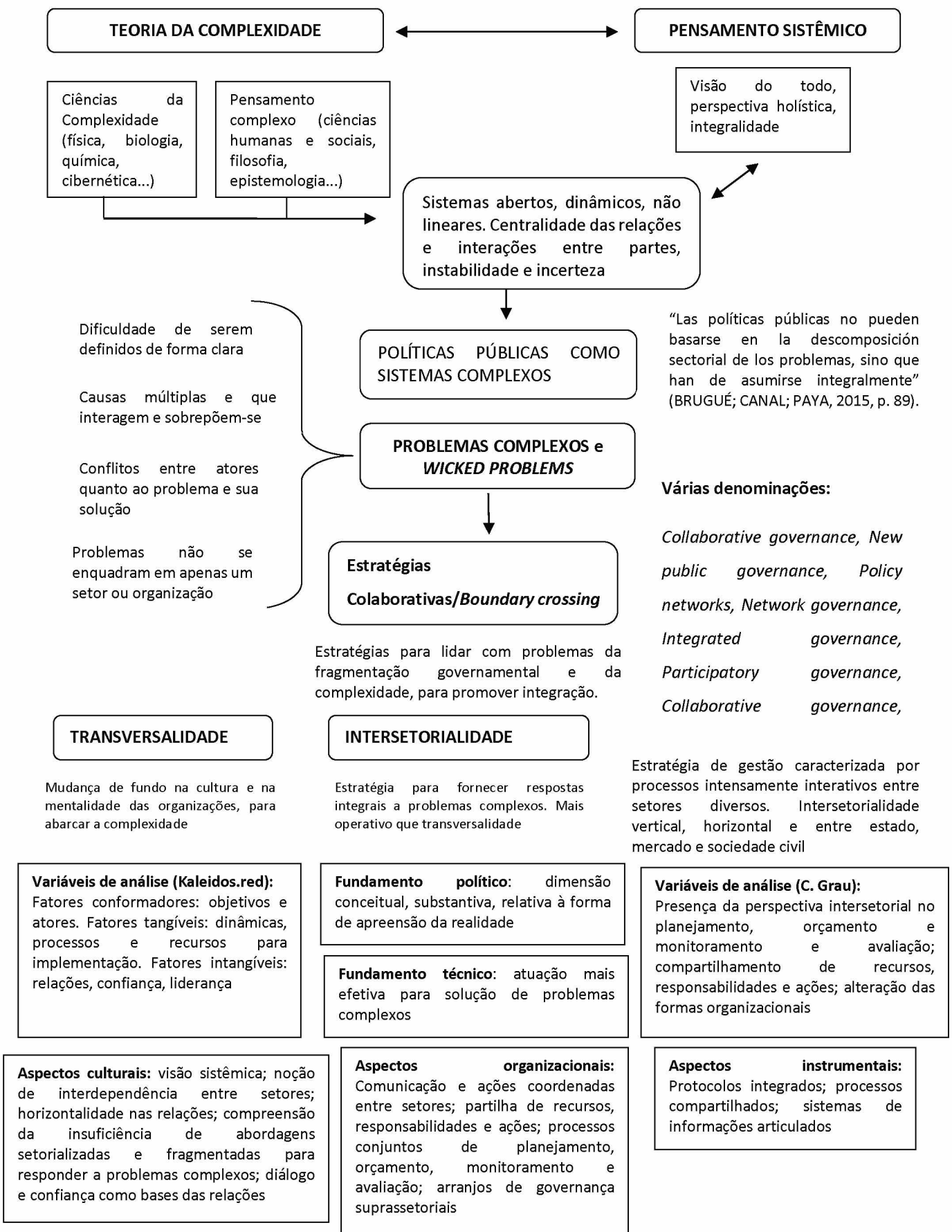
Vários pontos estão abertos para uma agenda de pesquisa sobre os temas da complexidade, pensamento sistêmico e políticas públicas. Cabe avançar na análise da produção recente sobre intersetorialidade, para além dos autores aqui considerados, explorando a literatura sobre *cross-sector collaboration* e estratégias de *crossing-boundary*, permitindo incorporar novas dimensões de análise e perspectivas – teóricas e empíricas – sobre o tema. As pesquisas sobre complexidade e sua relevância para análise e enfrentamento de problemas públicos, articulando os estudos sobre complexidade ao campo organizacional, configuram um universo a ser mais bem conhecido no campo de análise de políticas e de gestão pública. Neste artigo, não foi possível explorar essa perspectiva (AXELROD; COHEN, 1999) e aprofundar na abordagem dos sistemas complexos adaptativos como elemento central para o desenvolvimento adequado de políticas, influenciando as estratégias e o desenho das organizações, inclusive públicas. Outro ponto a ser explorado em pesquisas futuras refere-se não apenas à produção, mas também à perenidade de tais estratégias colaborativas. Se há avanço na construção de tipologias e denominações de diversos tipos de estratégias colaborativas e nas dimensões de análise de tais estratégias, pouco se sabe sobre sua sustentabilidade ou permanência no tempo. O que pode favorecer tal perenidade, sendo tais arranjos tão dinâmicos, contextuais e imprevisíveis?

Talvez novos conceitos e categorias sejam necessários para dar conta de expressar as conexões e a interdependência, entre atores e setores e dimensões da realidade. Talvez, a intensa conectividade das redes de informação, que leva a uma realidade de robôs e humanoides e ao mundo da inteligência artificial, gere assombro. Mas que isso possa gerar

percepção, com mais profundidade e humanidade, sobre as escolhas para o futuro do planeta. O aquecimento global e a crise climática, as migrações de centenas de milhares de refugiados de guerra ou refugiados políticos, o aprofundamento das desigualdades, o crescimento de ideologias de extrema direita, o controle de pandemias globais, entre uma série de outros problemas contemporâneos, não serão enfrentados se não houver uma percepção genuína da nossa interdependência. Pode parecer pouca coisa, mas é o que está na base na busca pela trans e interdisciplinaridade, no campo do conhecimento; e pela transversalidade e intersetorialidade, no campo da gestão. Ideias e conceitos como “rizoma”, “agenciamento” (DELEUZE; GUATTARI, 1995) e “ecosofia” (GUATTARI, 2009), “ator-rede” (LATOURE, 2005), “autopoiesis” (MATURANA; VARELA, 2003), embora estranhos ao campo de públicas, talvez possam contribuir para a conformação de um arcabouço conceitual e teórico-empírico mais amplo para analisar as estratégias de gestão colaborativas, na qual a intersetorialidade se insere. Esse pode ser também um campo de conexões a ser explorado. Para terminar, um enigma:

Um rizoma não começa nem conclui, ele se encontra sempre no meio, entre as coisas, inter-ser, intermezzo. A árvore é filiação, mas o rizoma é aliança, unicamente aliança. A árvore impõe o verbo "ser", mas o rizoma tem como tecido a conjunção "e... e... e..." Há nesta conjunção força suficiente para sacudir e desenraizar o verbo ser. *Entre as coisas* não designa uma correlação localizável que vai de uma para outra e reciprocamente, mas uma direção perpendicular, um movimento transversal que as carrega uma e outra, riacho sem início nem fim, que rói suas duas margens e adquire velocidade no meio. (DELEUZE; GUATTARI, 1995).

APÊNDICE - *Complexus*: “aquilo que é tecido em conjunto” (MORIN; LE MOIGNE, 2000)



## REFERÊNCIAS

- ALFORD, John; HEAD, Brian. Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. **Policy and Society**, [s.l.], v. 36, n. 3, p. 397-413, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>. Acesso em: 26 maio 2023.
- ALTER, Catherine; HAGE, Jerald. **Organizations working together**. Newbury Park: Sage, 1993.
- AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION. **Tackling wicked problems: a public policy perspective**. [S.l.]: Robert Garran Offices, 2007.
- AXELROD, Robert; COHEN, Michael D. **Harnessing complexity: organizational implications of scientific frontier**. New York: Free Press, 1999.
- BECKER, Jeanine; SMITH, David B. The need for cross-sector collaboration. **Stanford Social Innovation Review**, Stanford, 2018. Disponível em: [https://ssir.org/articles/entry/the\\_need\\_for\\_cross\\_sector\\_collaboration](https://ssir.org/articles/entry/the_need_for_cross_sector_collaboration). Acesso em: 13 fev. 2023.
- BIANCHI, Carmine; NASI Greta; RIVENBARK, William C. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. **Public Management Review**, [s.l.], v. 23, n.11, p. 1581-1589, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>. Acesso em: 29 maio 2023.
- BRONZO, Carla; CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO, Fabian. A collaborative approach for building comprehensive social protection. In: BAEHLER, Karen J. **The Oxford handbook of governance and public management for social policy**. [Oxônia]: Oxford University Press, 2023.
- BRONZO, Carla. Intersetorialidade: uma chave para a integralidade da proteção social. In: Grillo, Cristiane de Freitas Cunha et al (coord). **SUAS conexões: a integralidade da proteção da assistência social**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal / UFMG, 2020. [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2021/SUASS/suas-conexoes\\_-\\_a-integralidade-da-protecao.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2021/SUASS/suas-conexoes_-_a-integralidade-da-protecao.pdf).
- BRUGUÉ, Joaquim. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 29, jun. 2004.
- BRUGUÉ, Joaquim. **Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa**. Barcelona: Gobierno de Aragon: Dirección General de Participación Ciudadana, 2010. Disponível em: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/kirol\\_eskola\\_prestakuntza\\_jard/eu\\_def/adjuntos/APD-HABLAR-Y-PENSAR.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/kirol_eskola_prestakuntza_jard/eu_def/adjuntos/APD-HABLAR-Y-PENSAR.pdf). Acesso em: 13 fev. 2023.
- BRUGUÉ, Joaquim; CANAL, Ramón; PAYÁ, Palmira. ¿ Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos?: el caso de las comisiones interdepartamentales. **Revista Gestión y Política Pública**, [s.l.], v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015. Disponível em: <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/97/21>. Acesso em: 29 maio 2023.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa Middleton. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. **Public Administration Review**, Orlando, v. 75, n. 5, p. 647–663, Sept./Oct. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12432>. Acesso em: 29 maio 2023.

BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. **PHYSIS Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 77-93, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/msNmfGf74RqZsbpKYXxNKhm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2023.

CAVALCANTI, Pedro; LOTTA, Gabriela S. Boundary-crossing strategies: managing macro policies in a federal government. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 25, n. 5, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/79MrgQJBKgcZ3mfjfn36jtz/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 29 maio 2023.

CECCHINI, S., & MARTÍNEZ, R. Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2593>

CORBETT, Thomas; NOYES, Jennifer L. **Human services systems integration: a conceptual framework**. Madison: Institute for Research on Poverty, 2008. (Discussion Paper, n. 1333-08).

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. *In*: MACEDO, Juliana Macedo; XEREZ, Flávia H. Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (org.). **Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. (Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate, n. 26).

CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO Fabián; BRONZO Carla. Coordinación intersectorial pro integralidade de las instituciones de protección social. *In*: CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; MARTÍNEZ, Rodrigo; ROSSEL, Cecilia (ed.). **Instrumentos de protección social: caminos latino-americanos hacia la universalización**. Santiago: CEPAL, jul. 2015.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia**. Tradução de Aurélio Guerra Neto e Célia Pinto Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1995.

DOUGLAS, Scott *et al.* Understanding collaboration: introducing the collaborative governance case databank. **Policy and Society**, London, v. 39, n. 4, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2020.1794425>. Acesso em: 29 maio 2023.

FARIA, Paloma Valério. **Uma análise do programa percursos gerais: trajetória para autonomia sob a ótica da intersectorialidade**. 2022. 201 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2979/1/TCC%20-%20PALOMA%20VALERIO%20FARIA%20-%20DEPOSITO%20-%20SRCA.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

KALEIDOS.RED. **Transversalidad de lós proyectos locales?: de la teoria a la practica**. Gijon: Ediciones Trea, 2010.

GUATTARI, Felix. **As três ecologias**. 20. ed. Tradução de Maria Cristina F. Bittencourt. Campinas: Papirus, 2009.

HEAD, Bryan. Wicked problems in public policy. **Public Policy**, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 101-118, 2008.

JACOBS, Kerry; CUGANESAN, Suresh. Interdisciplinary accounting research in the Public Sector Dissolving boundaries to tackle wicked problems. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, [s.l.], v. 27, n. 8, p. 1250-1256, 2014.

LATOUR, Bruno. **Reassembling the social: a introduction to actor-network-theory**. New York: Oxford University Press, 2005.

LUKOSEVICIUS, Alessandro Prudêncio; MARCHISOTTI, Gustavo Guimarães; SOARES, Carlos Alberto Pereira. Panorama da complexidade: principais correntes, definições e constructos. **Sistema & Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.20985/1980-5160.2016.v11n4.1157>. Acesso em: 29 maio 2023.

MARCONDES, Mariana M., SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 10, n. 1, p. 22-33, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5289>. Acesso em: 29 maio 2023.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **De máquinas y seres vivos: autopoiesis, la organizacion de lo vivo**. Buenos Aires: Lumem, 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. Porto Alegre. Ed. Sulina, 2005.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean- Louis. **A inteligência da complexidade**. 3.ed. Tradução de Nurimar Maria Falei. São Paulo: Peirópolis, 2000.

NGUYEN, Le-Khanh-Ngan; KUMAR, Cecilia; JIANG, Bowen; ZIMMERMANN, Nici. Implementation of systems thinking in public policy: a systematic review. **Systems**, Switzerland, v. 11, n. 64, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/systems11020064>. Acesso em: 29 maio 2023.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **Análisis de políticas públicas**. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública, 1995.

NOORDEGRAAF, Mirko *et al.* Weaknesses of wickedness: a critical perspective on wickedness theory. **Policy and Society**, London, v. 38, n. 2, 2019.

PETERS, B. Guy. What is so wicked about wicked problems?: a conceptual analysis and a research program. **Policy and Society**, London, v. 36, n. 3, p. 385-396, Sept. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>. Acesso em: 29 maio 2023.

REPETTO, Fabián. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. *In*: REPETTO, Fabián (ed.). **La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina**. Guatemala: Indes/ BID, 2005. p. 39-100.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American political science review**, [s./], v. 87, n. 2, Sept. 1993.

SULLIVAN, Helen; SKELCHER, Chris. **Working across boundaries**: collaboration in public services. London: Routledge, 2002.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 595-620, maio/jun. 2014.

WEBER, Edward P.; KHADEMIAN, Anne M. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. **Public Administration Review**, [Orlando], v. 68, n. 2, p. 334-349, 2008.