

# Intersectorialidade: conexões e consequências para as políticas públicas

*Frente Nacional de Prefeitos*

*III Encontro de Municípios com Desenvolvimento Sustentável*

*Seminário de Atuação dos Municípios na Proteção da Infância e  
Adolescência: Avanços e Desafios*

**Maíra Colares**

***fluxo@fluxoconsultoria.com.br***

***(31) 9759-7480***

## Ponto de partida da discussão sobre intersetorialidade:

- Alterações na gestão pública (governo de proximidade) e nos sistemas de proteção social (consolidação do marco normativo e desenvolvimento do marco institucional)
- Necessidade de aumentar a capacidade de resposta do governo perante a complexidade dos problemas (que talvez não sejam novos) para os quais as soluções simples e lineares, especializadas, não resolvem.

“A emergência do tema da intersetorialidade na agenda pública vem mesclado com a emergência de outros termos e noções conceituais – transversalidade, (...) – sendo difícil estabelecer, sem ambiguidades, os limites e as distinções entre eles. O ponto é que tais concepções acenam para um **conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e novos segmentos da população,** que demandam uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, exigindo novas respostas organizativas das quais a intersetorialidade é apenas uma das alternativas possíveis” (VEIGA; BRONZO, 2007).

Pressupostos: O que as noções de intersectorialidade e transversalidade apontam? (Brugue, 2010)

- **“sozinhos somos impotentes”** que expressa a realidade na qual a eficácia de um profissional ou setor não é suficiente garantir para a construção das respostas aguardadas pelos cidadãos provenientes das instituições públicas.
- **Necessidade de intervenções integrais para situações complexas com multidimensionalidade de causas e consequências**

Pressupostos: O que as noções de intersectorialidade e transversalidade apontam? (Brugue, 2010)

- **“a soma não soma”** e quer expressar que a simples superposição, acumulação ou soma das atuações também não é suficiente para solucionar os problemas. Nesse caso, não se trata de fazer junto o que era desenvolvido de forma isolada. É preciso fazer de forma compartilhada.
- **Resposta conjunta é diferente de um conjunto de respostas. É também mais que articulação ou comunicação entre setores.**

Pressupostos: O que as noções de intersetorialidade e transversalidade apontam? (Brugue, 2010)

- **“como juntar para multiplicar”**? Fazer juntos multiplica o potencial, mas, ainda não são plenamente dominadas as técnicas para colocar em prática esta ideia.
- **Não se trata de colocar junto o que se faz separadamente, mas de fazer algo novo de forma compartilhada.**

# Definições:

## integralidade, intersetorialidade

- Perspectiva da **integralidade**:
  - no âmbito da concepção e atuação dos gestores: forma de pensar integralmente a realidade. Integralidade e transversalidade como premissas de trabalho.
  - no âmbito organizativo: estruturas organizativas que busquem superar segmentação
- **Intersectorialidade** como estratégia de gestão para enfrentar problemas complexos.

- A intersectorialidade é uma nova abordagem dos **problemas sociais** que enxerga o cidadão de forma não fragmentada e, com isso, coloca para a gestão da cidade uma nova lógica, na qual a forma tradicional, hierarquizada e fragmentada são superadas. Seria necessário, para tanto, um esforço de **articulação** de políticas e de **síntese** de vários **conhecimentos** buscando **unificar conhecimento e práticas** com vistas à inclusão social (MENICUCCI, 2002).



- A intersectorialidade é uma articulação de saberes e práticas de **planejamento, realização e avaliação** de ações com vistas a alcançar um **efeito sinérgico** em situações complexas, promovendo o **desenvolvimento social**, superando a exclusão social. Com este modelo seria possível ainda **otimizar** a utilização dos **recursos** disponíveis no trato dos problemas da população

(JUNQUEIRA, 1999)

- A intersectorialidade “procura **superar a fragmentação, a dispersão ou a sobreposição** de projetos ou ações” (MAGALHÃES, 2004).
- A intersectorialidade é mais que justapor ou compor políticas públicas. Mas também **não é apenas estabelecer um diálogo** entre as políticas. O que se pretende é fazer com que essas políticas tenham um **foco comum e trabalhem em conjunto** para alcançar esse objetivo. (INOJOSA, 2001 apud BARBOSA, 2010).

- **Problemas complexos**: os casos e situações que espelham todas as dificuldades que as políticas sociais enfrentam por lidarem com um amplo conjunto de famílias em condições de vulnerabilidades e/ou riscos diversos e em graus variados.
- **A urgência**: necessidade de serem construídas alternativas rápidas, seguras e efetivas que considerem a complexidade da situação.

## Estratégias de gestão:

- Supõem a **incorporação de múltiplos atores nas decisões e execução** das atividades (presença de múltiplas áreas ou serviços);
- Exigem uma interação continuada entre os atores, permitindo trocar recursos e negociar e estabelecer objetivos comuns, com a **convicção de que para alcançá-los eles necessitam uns dos outros.**

- O desafio da intersectorialidade consiste em como unir, em uma ação conjunta, instituições com objetivos, dinâmicas e culturas organizacionais distintas. A resposta, mais ou menos óbvia, está nos **objetivos comuns** que possam ser identificados, ou nos resultados que se queira produzir conjuntamente.
- Se em um plano os objetivos são definidos em solitário por cada setor, serão os objetivos de cada setor e estes não serão assumidos por outros setores, que não foram convidados a defini-los ou a debatê-los.

# Principais dimensões da concepção de intersectorialidade

- 1) Dimensão da decisão e do contexto político:** envolvimento dos atores/setores na legitimação da decisão política
- 2) Dimensão institucional:** alterações nos arranjos institucionais e organizacionais
- 3) Dimensão técnico-operacional:** alterações nas metodologias e práticas de trabalho.

Essas dimensões vão definir estratégias intersectoriais de baixa ou alta intensidade

- Os elementos geralmente presentes na definição da intersectorialidade envolvem o **compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações** e, de forma mais radical, exigem que os objetivos, estratégias, atividades e recursos de um setor sejam considerados a partir dos objetivos, estratégias e recursos de outros setores.

## Pressuposto e requisito: confiança

- Em uma estrutura vertical a hierarquia é o que distribui e coordena as tarefas. Cenário relacional, onde a confiança tem papel crucial.
- **Reconhecimento mútuo** sem o qual não é possível trabalhar junto.
- Momento de consolidação da confiança é **quando não apenas compreendemos o outro mas também nos identificamos com ele** (compartilhar objetivos comuns, ou quando compartilhamos estilos e hábitos de trabalho compartilhados).
- **A gestão das relações** é um fator crucial, sendo a confiança um ingrediente essencial em um plano de gestão integrada.



# Porque é tão difícil se estamos todos de acordo? (Brugue)

- **Razões de superfície:** ausência de capacidades e ferramentas para realizar trabalho conjunto. Organizações incapazes de ir além das respostas retóricas.
- Instrumentos para:
  - articular relações com cidadãos (participação),
  - dar materialidade a necessidade de coerência interinstitucional (convênios, contratos de colaboração),
  - materializar relações interadministrativas (transversalidade-intersectorialidade).

## Mecanismos integradores (Nuria Cunnil Grau)

- **Sistemas de informação** como instrumento fundamental para viabilizar construção de sentido e visão partilhada e integrada dos fenômenos sociais.
- O **orçamento** pode atuar como um importante mecanismo produtor de intersectorialidade, se e na medida em que as diretrizes conjuntas sejam materializadas em planos e metas.
- **Planejamento conjunto** da intervenção: Partilha da visão e da estratégia de ação.
- **Existência de um “agente catalítico”** é importante para a construção de legitimidade política aos projetos intersectoriais

- **Tarefas e espaços de mediação que permitam gerar consensos, facilitar diálogo, promover imagens conjuntas, gerar valores e percepções compartilhadas sobre os objetivos da intervenção, etc.**
- **DEFINIR RESPONSÁVEIS**

- Os instrumentos de gestão intersetorial podem ser diversos: comissões interdepartamentais, unidade de integração (que se referem às formas de contato com os usuários), mesas intersetoriais, estruturas de processos intersetoriais, grupos de trabalho, atividades relacionais como seminários, sessões de trabalho, dentre outros.
- Criação de fóruns e espaços para deliberação e direções colegiadas e para a produção de planos elaborados de forma conjunta e participativa são dispositivos que contribuem para a legitimação da perspectiva da intersectorialidade.

- Espaços para construção conjunta da intervenção (planos, metas, orçamento) em torno dos problemas identificados.
- **Objetivos compartilhados de forma efetiva e não retórica.** Diálogo entre as partes serve para descobrir o que tem que ser feito.
- Integralidade, intersectorialidade, não é moda, mas um imperativo para tomada de decisões adequadas e eficazes. **Não é possível mais respostas simples para questões complexas**

- Frases retiradas do grupo focal realizado com técnicos da rede de proteção social de Belo Horizonte (assistência, saúde, educação, conselho tutelar...)
- Pesquisa FJP/Fapemig.

- Quando eu procuro a conselheira, ela me diz que a demanda é muito grande e que não dá conta de tantos casos. **Mas, para mim, dentro da minha escola, aquele caso é urgentíssimo.**
- Às vezes, em determinados aspectos a saúde apresenta avanços ainda não conquistados por outros serviços e, em contrapartida, a assistência social possui avanços no que tange ao acesso à família, mas, que a saúde e educação ainda não conquistaram. Portanto, cada serviço tem um ponto positivo com determinada família, entretanto, **o somatório das ações dos serviços, às vezes, tornam-se ineficientes, pois, não se consegue chegar ao resultado esperado.**
- A saúde consegue detectar muitos casos, principalmente, devido aos ACS (Agentes Comunitários de Saúde) que conhecem a realidade de todas as famílias do território. Muitas vezes, eles tentam repassar os problemas vivenciados por estas famílias, mas, **muitos ACS destacam que os outros profissionais não dão muito valor ao que eles estão colocando.**
- eu percebo que nós discutimos um caso, mas, precisamos de uma pessoa para acompanhar os encaminhamentos realizados, tendo em vista que o caso, às vezes, fica solto, aí ele não caminha. A gente pode ter tido uma discussão riquíssima, mas, se não tiver uma pessoa para verificar qual o próximo passo, se a ação e encaminhamento foram realizados, a probabilidade de resolução do caso diminui consideravelmente.

- “eu faço até aqui e depois não faço mais” é uma frase que demonstra a dificuldade em sermos de fato intersetoriais, uma vez **que muitas vezes estamos focados somente em nossos trabalhos.**
- **nós precisamos aprender a “esbarrar” nos outros serviços. Para tal finalidade, precisamos saber dizer e escutar.**
- Uma vez eu recebi um telefonema, dizendo que o adolescente pichou a escola, aí a diretora me perguntou se ela poderia chamar a polícia. Eu falei que poderia, mas, perguntei se ela conversaria com a criança. Aí ela falou: “- ele é problemático, briga muito e assedia as meninas.” Vamos marcar uma reunião com a rede? Ao aprofundar no caso desse adolescente, descobrimos outros problemas que estavam contribuindo para esse delito, uma vez que o adolescente presenciou o assassinato do pai, a mãe o abandonou, ele foi criado por uma avó que não era avó. E nós vimos naquela criança um artista em potencial, já que ele gostava de desenhar e estava utilizando disso para chamar a atenção. Então, vamos rotulá-lo como um jovem infrator ou iremos potencializá-lo? Então, **eu senti dificuldades nessa escola, no sentido deles conseguirem enxergar que aquela situação poderia ser uma abertura para potencializar aquela criança.** Exemplos como estes se repetem em vários lugares.



Muitos adolescentes estão fora da escola, estão com a saúde precária e quando eles chegam nas medidas socioeducativas, muitas vezes, criam-se oportunidades para eles estudarem e receberem atendimento da saúde, **que antes eles não tinham.**

Aí a gente fica pensando, houve falha **em vários momentos e em vários pontos da rede**, sem contar o contexto socioeconômico vivenciado por estes adolescentes que se deparam com várias vulnerabilidades - desemprego, a falta de dinheiro, o tráfico de drogas, etc. **Aí nós fazemos a seguinte pergunta: a culpa é de alguém?** Deste modo, percebo que a culpa fica rondando em nossas cabeças, entretanto, acredito que nós devemos superar isso, tendo em vista que a culpa não é de um, nem de outro. E passar a entender que a discussão não é pessoal, **se nós temos um caso grave de violação de direitos não importa de quem é a culpa.** Para tanto, é preciso nós **sentarmos e organizarmos o que cada serviço poderá fazer diante disso.** Então, as pessoas tomam uma discussão, uma crítica como sendo pessoal, **aí trava e já se cria uma resistência e dali nada anda.**

# Referências bibliográficas

- BARBOSA, Mirella Vasconcelos. F. Intersetorialidade: a gestão de políticas públicas com uma visão integral. In: **Revista Pensar BH/ Política Social.**, Belo Horizonte, n.26, p. 13-18, junho 2010
- BRUGUÉ, Quim. **Uma 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.
- GRAU, Nuria Cunill. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social.** Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre de 2005.
- INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional.. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, v. 32, no. 02, pp. 35-48, mar/abr 1998.
- JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro: FGV, v. 34, no. 6, pp. 35-45, nov/dez, 2000.
- KALEIDOS.RED, F. **Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica.** España: Ediciones Trea, S. L, 2010.
- MAGALHÃES, Edgar. P. d., 2004. Inclusão social e intersectorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Gestão social: o que há de novo? Vol. 1** Desafios e tendências. Belo Horizonte: FJP, 2004.
- MENICUCCI, Telma. M.. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH-Política Social.** Edição Temática n.3 , pp. 10-13, Maio/Jul. 2002.
- SANDIM, TATIANA LEMOS. **MUDANÇAS RECENTES NO PROGRAMA TRAVESSIA: a intersectorialidade tem se fortalecido?** Dissertação de mestrado do curso de Administração Pública, FJP/MG: 2012.
- VEIGA, L. & BRONZO, C. Intersetorialidade e Políticas de Superação da Pobreza: desafios para a prática. **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo: Cortez Editora, n. 92, pp. 5 - 21, 2007.