

Uma revisão teórica para a prática da intersectorialidade nas políticas públicas no Brasil

Carlos da Fonseca Brandão
Palmira Sevegnani

Como citar: BRANDÃO, Carlos da Fonseca; SEVEGNANI, Palmira. Uma revisão teórica para a prática da intersectorialidade nas políticas públicas no Brasil. *In:* BRANDÃO, Carlos da Fonseca; COLEN, Fernanda Ruschel Cremonese; ALMADA, Jhonatan; SANTOS, Thalita Alves dos (org.).

Educação comparada e política educacional: estudos e reflexões.

Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2024.

p.125-144. DOI:

<https://doi.org/10.36311/2024.978-65-5954-517-9.p125-144>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

UMA REVISÃO TEÓRICA PARA A PRÁTICA DA INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Carlos da Fonseca BRANDÃO¹

Palmira SEVEGNANI²

Resumo

O presente artigo é uma revisão bibliográfica que parte de uma reflexão acerca dos aspectos que constituem o conceito de intersectorialidade. Apresenta as características históricas que convergem para a fragmentação das políticas sociais, distingue a gestão setorial da intersectorial e reforça que a descentralização viabiliza a intersectorialidade em prol da promoção da inclusão social. Constata que o planejamento de ações conjuntas na agenda pública cria condições para que os saberes e as práticas setoriais se articulem e se sintetizem para uma análise mais completa e complexa dos problemas sociais, desencadeando a elaboração de estratégias de gestão intersectorial que promovam políticas públicas mais eficazes para o desenvolvimento das populações.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Intersetorialidade. Agenda Pública.

¹¹ Professor livre-docente do Departamento de Educação da UNESP Assis e do PPGE DA UNESP Marília. E-mail: carlos.brandao@unesp.br

² Professora associada do Curso de Licenciatura em Educação Física do Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná. E-mail: palmira809@gmail.com

Introdução

A intersectorialidade tem sido contextualizada em experiências e estudos significativos no país, porém Monnerat e Souza (2010) destacam que as principais publicações sobre o tema são provenientes das áreas de Administração Pública e Saúde Coletiva e ressaltam que existem muitas limitações e escassas informações no que se refere à sua aplicação no tocante à gestão das políticas públicas.

O termo *gestão* denota administrar, dirigir ou gerir algo ou alguém. Tenório (2005) lembra que aquele que gere alguma ação ou instituição deve buscar resultados nos setores sociais, culturais ou econômicos e afirma a existência de dois modelos de gestão: 1) Estratégica – tipo de ação social utilitarista fundamentada no cálculo de meios e fins e implementada por meio da interação entre duas ou mais pessoas, em que uma delas terá autoridade sobre as demais; 2) Social – vinculada à identificação das políticas públicas como possibilidade de gestão democrática, na qual o cidadão faz parte do processo não apenas como eleitor ou contribuinte.

A gestão social é uma proposta mais participativa e democrática. As ações democráticas e o planejamento integrado, que valorizam mecanismos de descentralização e de participação da comunidade, são recomendados pelas novas formas de gestão pública, com origem nos anos 1980. Para Farah (2001), essas novas formas de gestão, que superam o modelo de provisão estatal e o modelo centralizado, fortalecem as ações coletivas e socioeducativas, formam redes institucionais, articulações intersectoriais e intergovernamentais e envolvem a sociedade civil. Ainda de acordo com a autora, a integração dos procedimentos de planejamento envolve a relação entre o Estado e o mercado e expõe novas possibilidades de articulação: a) articulação intergovernamental vertical – entre as

instâncias federal, estadual e municipal; b) articulação horizontal – entre instituições públicas de uma mesma instância; e c) articulação intersetorial – processo de elaboração e implementação de políticas públicas descentralizadas. Nessas articulações, entendidas como novas formas de gestão pública, surgem novos participantes nos processos de planejamento, e os governos locais passam a desempenhar a função de coordenadores.

Os modelos de gestão desenvolvidas a partir da década de 1990, de acordo com Silva *et all* (2013) e outros estudos podem ser compreendidos a partir de dois modelos, um identificado como “Gerencial” que teve início na década de 1980, com base nos modelos estadunidense e inglês. No Brasil, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi o que mais se aproximou desse modelo, quando foram implementadas no país estratégias neoliberais com foco no mercado, no desenvolvimento econômico e no alinhamento com organizações multilaterais internacionais e o outro denominado “Societal” que tem suas raízes nos movimentos sociais brasileiros dos anos 1960, com foco na dimensão sociopolítica, cidadania e luta por direitos sociais. Além disso, para tornar a gestão mais democrática, a sociedade civil passou a ser compreendida como um elemento relevante. Ganhou protagonismo no Brasil a partir do governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva, no período compreendido entre 2003 e 2010.

Esses dois modelos são entendidos como novos arranjos institucionais e buscam articular-se entre os distintos atores sociais para aperfeiçoar a gestão pública. Quando se fala em articulação, fala-se em intersetorialidade, pois, como ponderam Junqueira e Inojosa (1997), a intersetorialidade é uma forma de articulação de experiências ao longo do planejamento, implementação e avaliação das ações para que ocorram o desenvolvimento e a inclusão social.

É preciso incluir um parêntese aqui, pois, conforme Abreu (2009), para que possamos compreender o que significa intersetorialidade, é necessário que tenhamos claro previamente o que entendemos por setor, já que a intersetorialidade é um modelo de gestão que processa a relação recíproca entre vários setores. Para a autora, a reciprocidade mencionada trata de uma interação mútua.

No âmbito das políticas públicas, utiliza-se a categoria *setor* para:

[...] analisar a ação do Estado segundo a lógica setorial, isto é, circunscrita e dividida por atividades como saúde, educação, planejamento urbano, entre outras. O setor seria então compreendido como “um conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. A estruturação dos setores segue frequentemente, portanto, uma lógica profissional (papéis sociais), agrupando os atores de um dado campo de atividade, suas ideias e suas práticas” (Marques, 2000, *apud* Abreu, 2009, p. 22).

A análise setorial destaca as relações intrassetoriais, enquanto a análise intersetorial privilegia a interação, a sinergia e a comunicação entre os setores envolvidos em dada política pública (Junqueira, 2005).

O debate sobre intersetorialidade ganhou ênfase no final dos anos 1970, quando as sociedades capitalistas enfrentaram a nova crise com o neoliberalismo, que tem na articulação dos setores a maneira de enfrentar problemas complexos, focando na redução de custos operacionais, na otimização dos serviços públicos e na descentralização da aplicação do orçamento público. Nogueira (1997) ainda pondera que a intersetorialidade é apenas tratada como uma forma de otimização de recursos, e a descentralização é, muitas vezes,

empregada para neutralizar o excesso de atribuições do Estado, e não para a democratização.

Porém, os argumentos apresentados por Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) reforçam que a descentralização viabiliza a intersectorialidade em prol da promoção da inclusão social. E os estudos sobre a agenda pública de setores de grande alcance social, como as políticas de educação implementadas no Brasil nos governos mais socialistas demonstram que os autores tem elementos suficientes para afirmar que a prevalência da intersectorialidade nos programas e ações públicas são a opção mais acertada para alavancar com qualidade uma política social.

Intersetorialidade: o conceito na prática

Sobre o conceito de intersectorialidade, Junqueira (2005) coloca que é a integração de vários setores e da sociedade civil com o objetivo de solucionar problemas sociais. Tal integração pode ser dada por meio da comunicação, interação e compartilhamento de saberes referentes a uma meta comum. Inojosa (1998) corrobora essa ideia quando aponta que a potencialidade da ação intersectorial está na efetividade de ações realizadas de forma coordenada e na sinergia entre distintos setores.

Marini e Martins (2005) utilizam o termo matricialidade, que tem origem na administração pública e pode ser compreendida como sinônimo de governo matricial e gestão horizontal, um modelo de gestão governamental com foco no desenvolvimento e na articulação entre os programas, fundamentada em uma concepção de rede em uma perspectiva intra e extragovernamental.

Vinculando a intersectorialidade ao conceito de rede, Pereira e Teixeira (2013) dizem que esse modelo emergiu como uma nova

forma de gestão oposta à setorialização, propondo integração, articulação de saberes e serviços ou mesmo a formação de redes de parcerias no atendimento às demandas dos cidadãos.

Abreu acrescenta que a intersetorialidade é um modelo de gestão de políticas públicas em que “responsabilidades, metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência” (2009, p. 26), e Cunill Grau (2005) completa a ideia, afirmando que se deve considerar que, na implementação de uma política pública, a intersetorialidade é um processo político e, como tal, está sujeito a contradições, restrições e resistências na articulação dos setores.

Uma crítica que se faz ao modelo é quanto ao prefixo *inter*, que remete a uma possível aproximação entre os setores sem que ocorra necessariamente a articulação entre eles. Nesse sentido, deve-se analisar a ação intersetorial considerando-se os possíveis conflitos e pontos de estrangulamento nas relações entre os setores (Inojosa, 2001). Alguns riscos assinalados para esse tipo de gestão são os atrasos, altos custos de transações, complexidade de processos e problemas referentes à responsabilização pelas ações (Pollitt, 2003).

O debate sobre a intersetorialidade nas políticas públicas vem ocorrendo no sentido de minimizar as características históricas de fragmentação das políticas sociais, que decorre da tradição da ciência moderna de atuar com uma lógica segmentada de organização e produção do saber (Monnerat; Souza, 2010).

Nessa mesma direção, Gonçalves e Guará (2010) apontam que a compartimentalização de especialidades se tornou propriedade fundamental no processo de busca pelo conhecimento e, da mesma forma como foram estruturadas as disciplinas, os modelos de administração pública também foram organizados segundo a lógica

cartesiana. No entanto, as políticas setoriais não estão conseguindo atender às demandas da população, que necessitam de uma leitura mais abrangente e integral da realidade. Na opinião de Junqueira (2005), a setorialização das políticas sociais não considera o cidadão na sua totalidade e oferece serviços públicos de forma fragmentada.

Por outro lado, o planejamento de ações conjuntas dá as condições para que os saberes e as práticas setoriais se articulem e se sintetizem para uma análise completa dos problemas e elaboração de estratégias de gestão intersetorial, para que se promovam práticas sociais mais eficazes. Isso não quer dizer que os domínios temáticos setoriais não importem, mas que devem concordar para a construção de objetivos comuns. Outra ferramenta importante para que aconteça a gestão intersetorial é a promoção de mecanismos que favoreçam diálogos e fluxos de informação e comunicação, aspectos que permitirão o confronto de divergências entre os agentes envolvidos e de disputas de poder que acontecem no decurso do processo (Monnerat; Souza, 2010).

Schutz e Miotto (2010, p. 61-63) sistematizam o debate conceitual de intersetorialidade a partir de três aproximações: como *complementaridade de setores*; como *prática* e como *princípio do trabalho com redes*. Destacam que a intersetorialidade funciona como complementaridade de setores e se constitui como possibilidade de uma nova forma de abordagem das necessidades da população, que se pauta na complementaridade de setores em detrimento da sua fragmentação. Assim, elas poderão ser atendidas em sua totalidade.

Para os autores Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), a intersetorialidade é “[...] a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um

efeito sinérgico no desenvolvimento social” (Junqueira; Inojosa; Komatsu, 1997, *apud* Schutz; Mito, 2010, p. 61).

A ideia é que os saberes e ações de cada política sejam acessados a partir dos problemas da população. Além disso, a intersetorialidade não nega a setorialidade, mas reconhece seus domínios para possíveis conexões, e também não é uma justaposição de projetos setoriais, mas sua complementaridade. Nessa aproximação, a intersetorialidade é uma nova forma de trabalhar que mobiliza sujeitos, setores e conhecimentos em prol da articulação integrada das políticas públicas.

A intersetorialidade também pode ser entendida como uma prática que mobiliza sujeitos. Como visto anteriormente, ela também mobiliza práticas e ações. Para Andrade (2006, *apud* Schutz; Mito, 2010), a intersetorialidade é realmente uma prática, é uma construção de práticas intersetoriais. Tais práticas são forjadas com base em problemas concretos e consistem em um novo espaço, que será construído por meio da contribuição dos setores. Assim, a intersetorialidade pode ser visualizada como uma construção em espiral, possibilitando um aprendizado constante, com o encontro dos acúmulos setoriais e sua transformação. Nesse enfoque, as práticas intersetoriais permitem a abordagem e atendimento conjunto dos problemas da população, e cada setor pode contribuir com sua perspectiva setorial de forma articulada. A intersetorialidade tem como princípio o trabalho com redes Bourguignon (2001, *apud* Schutz; Mito, 2010, p. 63), norteando a construção de relações intersetoriais e traçando novos direcionamentos para as políticas públicas que necessitam de proteção e inclusão social. Para a autora, o termo *rede* indica a ideia de “articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos

segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal”. É considerada uma alternativa para a forma desarticulada e fragmentada com que as políticas setoriais são desenvolvidas historicamente e pode vir a contribuir para que a sociedade civil organizada participe ativamente das diversas formas de consultas feitas às mesmas e, conseqüentemente contribua para que a administração pública realize ações correspondentes às necessidades da população. Ao falar sobre intersectorialidade, Junqueira (2000) também trata da temática das redes, afirmando que elas podem mobilizar diversos sujeitos a participar dos processos de gestão de políticas sociais, gerando ações e saberes intersectoriais.

Monnerat e Souza (2010) assinalam que, a partir da produção teórica concernente à Administração Pública, a intersectorialidade estabelece um novo modelo de gerenciamento urbano, que visa à otimização de recursos humanos e financeiros, combatendo, assim, a ineficácia das políticas sociais. Já na produção advinda da Saúde Coletiva, prevalece o entendimento de intersectorialidade como articulação de vários setores na busca de resultados com mais qualidade para a área da saúde.

As autoras citam como exemplos de esforços do governo federal em promover a intersectorialidade das políticas sociais nos programas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Programa Bolsa Família (PBF). Na área educacional, apontam a necessidade de uma articulação entre setores por conta da evasão escolar, altas taxas de analfabetismo, disparidade na relação idade-série etc., pois esses problemas estruturais que afetam as famílias se refletem nas condições de aprendizagem dos estudantes (Monnerat; Souza, 2010).

Abreu (2009) ressalta que a questão da intersectorialidade no Brasil passou a ser mais recorrente nos debates sobre gestão de

políticas públicas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o surgimento das políticas de combate à pobreza, que culminou com o início do Programa Bolsa Família, em 2003/2004. A autora completa descrevendo que, à época, a setorialização das demandas sociais no que se refere à oferta de serviços básicos era vista como um problema central de geração de grandes despesas, dada a escassez de recursos no orçamento público e ainda a ausência de informações para definir áreas e ações prioritárias.

Para Draibe, a setorialização gerava baixa eficiência das políticas, no sentido de que gera “[...] (1) falta de articulação entre as políticas sociais, (2) superposições de objetivos e competências, [...]; (5) assim como instabilidade e descontinuidade dos programas sociais” (Draibe, 1998, *apud* Abreu, 2009, p. 25).

Em outro contexto, Serrate (2007 *apud* Bonalume, 2011), referindo-se à necessidade de aplicação da gestão intersetorial nas políticas públicas de saúde, alega que sistemas complexos como o da saúde têm diversas possibilidades de combinação e que os atores e ações transcendem os limites de um setor específico, o que exige uma resposta organizada como pressuposto para um resultado significativo.

Como expõe Bonalume, uma ação intersetorial deve ser capaz de:

[...] articular os vários campos sociais de um território no trato das demandas a serem atendidas na sua globalidade. Esse desafio implica a compreensão das necessidades socioculturais dos envolvidos nas ações políticas (familiares, escolares, de trabalho, esporte, lazer, cultura etc.) e de como cada ação governamental pode atuar sobre elas. A integração das ações caracteriza-se pela definição de finalidades compartilhadas, estruturadas de forma interdependente e complementar (Bonalume, 2011, p. 10).

Além disso, Lázaro (2008, *apud* Bonalume, 2011, p. 11) traz três dimensões básicas para a intersectorialidade: Princípios – é necessário ter princípios claros e comuns; Instrumentos específicos – necessidade de programas, diretrizes etc.; e Compreensão do território – a intersectorialidade se faz em um território concreto, com sujeitos concretos, instrumentos acordados e princípios comuns.

Complementando a reflexão, Abreu (2009, p. 79) aponta outras três dimensões que compõem a intersectorialidade: Política – trata da necessidade de atuar sobre as relações sociais para que estas se transformem; Teórica – necessita da construção de saberes e conhecimentos que embasem a ação; e Ideológica – transformação dos sujeitos sociais envolvidos para que se conscientizem sobre os direitos sociais.

Assim sendo, é possível perceber que as políticas públicas vêm se complexificando e sendo tratadas a partir de temáticas e não apenas por setores, visando à pluralidade de olhares e conhecimentos sobre a mesma questão (Junqueira, 2005; Cunill Grau, 2005; Inojosa, 1998). Contudo, Abreu (2009, p. 25) lembra que a intersectorialidade ainda é um modelo de gestão de políticas públicas confuso, pois “a normatização associada aos programas somente recentemente forneceu orientações aos municípios sobre quais ações e estratégias configuram uma ação intersectorial”, e descoordenado, já que “o elo entre os setores ainda é fraco, com baixa troca de informações, experiências e trabalho em equipe”.

De forma a contribuir para a compreensão e organização de ações intersectoriais, Abreu (2009, p. 28-30) analisou o desenvolvimento e a manutenção das relações intersectoriais associadas às estruturas de oportunidade e ao acesso a tais estruturas a partir de quatro formas de acesso: a) conferências e fóruns que são entendidos como “instrumentos de participação, aproximação e ampliação das

redes de comunicação entre os atores de setores distintos” que para a autora não podem depender somente de encontros formalizados realizados anualmente ou a cada dois anos; b) canais informais de comunicação entre os atores envolvidos no qual podem ser consideradas as redes sociais, as quais são compostas de relações que se alteram continuamente e podem resultar em mudanças nas relações entre os atores e no conteúdo compartilhado nessas relações que estariam amarradas a uma trajetória anterior que deve ser construída de forma individual; c) “canais de comunicação e interação permanentes criados, mantidos e operacionalizados por um órgão de coordenação intersetorial” para que diferentes atores e setores possam acessar “elementos materiais e imateriais” por meio das redes sociais com a finalidade de indicar pistas para que a descentralização seja implementada com menor ou maior grau de descentralização fornecendo subsídios para determinar as estratégias de ação, o compartilhamento de recursos e informações e se há necessidade presença de um mediador nos setores para a negociação, discussão e acompanhamento das e de um coordenador para orientar as ações dos setores envolvidos; d) “democratização das informações e recursos, participação na gestão frente a decisões incrementais na prestação dos serviços e no acompanhamento dos beneficiários da política pública” em que as informações possam ser utilizadas para a resolução de problemas, as redes sociais podem ser avaliadas como uma estratégia rápida e eficiente para que se compreenda essa dinâmica. Da mesma forma, é abordado o tema da herança de uma gestão pública marcada por uma hierarquia vertical e piramidal que acaba se tornando um obstáculo na medida em que as decisões de caráter incremental tenham que percorrer um longo processo no interior dos escalões da burocracia, no lugar de acontecerem na base. Um dos objetivos da intersetorialidade é suplantando as instabilidades da hierarquia

burocrática setorial por meio da horizontalização das relações entre os setores com base na interdependência dos serviços.

Ainda nesse esforço de organização, a autora faz uma proposta para desenvolver um modelo ideal de gestão intersetorial, detalhando fatores que podem incrementar ou diminuir as possibilidades de uma gestão ser mais ou menos cooperativa e inclusiva. Ela listou os seguintes mecanismos (Abreu, 2009, p. 32-33):

a) INTEGRAÇÃO

- Espaços institucionalizados de negociação e decisão entre os atores envolvidos (reuniões periódicas, fóruns e conferências);
- Mecanismos de comunicação informal entre os setores;
- Integração nos Sistemas de Informação dos setores envolvidos;
- Comitês e/ou equipes intersetoriais permanentes;
- Planejamento conjunto das ações intersetoriais, criando uma agenda comum;
- Responsabilidades e metas compartilhadas;
- Conhecimento das normativas que orientem a ação conjunta e integrada proposta pelo programa, por parte dos atores envolvidos;
- Organização territorial e/ou por temática, não setorial, de atendimento;
- Horizontalização das relações;
- Periodicidade no contato entre os atores dos diferentes setores;
- Atuação do núcleo de coordenação frente a problemas encontrados pelos setores na implementação do Programa.

b) INCLUSIVIDADE

- Descentralização dos processos e atividades;
- Possibilidade de participar do planejamento do programa;
- Possibilidade de fazer parte do conselho do Programa;
- Fontes alternativas de informação;
- Proximidade com outros atores da rede intersetorial;
- Ter opiniões igualmente consideradas para a construção das estratégias de ação;
- Ter um conselho participativo e informado.

Segundo Abreu (2009, p. 33), essa escala permite a análise e comparação de gestões conforme essas duas dimensões. Os tipos de gestão propostas pela autora são: “intersectorial integradora: baixa inclusividade e alta integração; fechada: baixa integração e pouca inclusividade; intersectorial inclusiva: baixa integração e alta inclusividade; intersectorialidade: todo tipo de gestão substancialmente integrada e inclusiva”.

A autora alerta para o fato de que os modelos de gestão intersectorial podem envolver outras dimensões e que as categorias analíticas criadas não esgotam as possibilidades, mas que suas sugestões foram uma tentativa de elaborar uma escala hipotética que possa ser utilizada para avaliar em que medida os diversos tipos de gestão se aproximam ou distanciam dos modelos de gestão intersectorial.

Baseando-se em seus estudos, Abreu afirma que:

[...] a probabilidade de um setor cooperar com outro setor aumenta na medida em que há a diminuição dos custos esperados com a cooperação. E a probabilidade de um setor cooperar com outro setor aumenta quando diminuem os custos de cooperação, e crescem as possibilidades de atendimento de uma demanda ainda excluída, seja por falta de recursos, estrutura ou recursos humanos. Desta forma quanto mais os custos da não cooperação excederem os custos da cooperação, tanto maior será a possibilidade de uma ação intersectorial. Os custos aqui referidos podem ser tanto financeiros, referente ao compartilhamento e acesso a recursos, quanto estruturais, devido à baixa capacidade estrutural frente à grande demanda, ou ainda políticos, relativos a negociações e disputa por poder (Abreu, 2009, p. 34).

Na opinião da autora, a análise das estratégias de colaboração entre setores passa pela compreensão da dinâmica de cada setor

envolvido e pelas estruturas e estímulos oferecidos para que a intersetorialidade ocorra. Nesse sentido, Inojosa (2001) indica que, para que a ação intersetorial se concretize, existe a necessidade de ela estar articulada a processos de planejamento, execução e avaliação e mediada pela democracia participativa.

A forma de coordenar atividades que envolvem um grande número de pessoas, segmentos e setores é o diferencial de um programa intersetorial, no entanto, Bonalume (2011) alerta para a existência de limitações de coordenação e de antecipação adaptativa. Nesse sentido, Molina afirma que é necessária uma gestão especial baseada nas características a seguir:

- a. Interação contínua com as outras atividades de formação das políticas;
- b. Abertura e interação permanente com os usuários e envolvidos;
- c. Flexibilidade e capacidade de resposta às frequentes mudanças no entorno;
- d. Claro entendimento das viabilidades técnicas, financeiras, políticas e institucionais, como base das ações a implementar;
- e. Bom conhecimento da organização, assim como de sua relação com o entorno e uma grande capacidade coordenadora (Molina, 2002, *apud* Bonalume, 2011, p. 13).

No contexto da área da saúde, Serrate (2007, *apud* Bonalume, 2011, p. 13-16) propõe que os fatores que podem interferir no desenvolvimento de ações com esse aspecto sejam classificados em *determinantes*, *condicionantes* ou *desencadeadores*, sendo que a falta de entendimento desses fatores atrapalharia “o estabelecimento de formas de atuação com enfoques e métodos cientificamente fundamentados, nesse tipo de processo”.

Os fatores *determinantes* influenciam áreas determinadas, e o ponto de partida de qualquer ação que tenha o objetivo de desenvolver uma proposta intersetorial deve mapear os fatores, os setores e as organizações que atuam sobre eles.

Fatores *condicionantes* são aqueles tidos como imprescindíveis para que a intersetorialidade ocorra. Serrate indica:

- a. **vontade:** base do condicionamento, disposição plena dos responsáveis pela gestão em assumir o enfoque tecnológico da intersetorialidade como princípio de atuação;
- b. **papel do Estado e do governo:** as possibilidades de ações concretas dos estados e governos deverão contemplar os fatores políticos, econômicos e sociais, previstos de acordo com o enfoque tecnológico da intersetorialidade;
- c. **reformas adequadas na área:** as reformas como mudanças, transformações em função da ação a ser desenvolvida, devem conter, entre seus objetivos, o partilhar responsabilidades entre instituições, indivíduos e comunidade, assim como alcançar equilíbrio e complementação de esforços;
- d. **fortalecimento dos ministérios e secretarias:** é importante considerar a necessidade de fortalecimento do perfil de gerência na área, em um contexto caracterizado pelas novas relações entre o governo e a sociedade civil, com a necessária previsão de recursos;
- e. **funções essenciais:** após mapearem as demandas de determinada área, é preciso definir quais as funções essenciais que ficarão sob responsabilidade maior da coordenação e quais delas demandam ação intersetorial;
- f. **descentralização:** entendida como o processo de passar aos níveis locais de gestão a autoridade, responsabilidade e recursos, o que é essencial para se obter uma ação com perfil intersetorial. [...] os resultados da intersetorialidade são maiores na medida em que se descentralizam os processos e os colocam, cada vez mais, no âmbito local e comunitário, onde os setores contem com poder

e liberdade de ação suficientes para, coletivamente, enfrentar os problemas, cujas soluções permitam alcançar seus propósitos. Essa aproximação com o nível local possibilita que a população, na condição de sujeito e objeto, seja parte do enfrentamento dos problemas;

- g. **recursos humanos motivados:** a existência de pessoal, no setor central e dos demais parceiros, motivado para o trabalho participativo, para a compreensão mútua do caráter social da ação, é imprescindível. Prepará-los para a intersetorialidade é um passo posterior, porém, sem essa motivação prévia, a formação não fará milagres;
- h. **inversão:** agir intersetorialmente implica uma inversão tecnológica para além da estrutura físico-financeira. A produção e socialização de conhecimentos diversos gerados na área é condicionadora: pelas expectativas reais que origina ao promover novas ações similares; pela motivação dos atores com o alcançado; pelo fortalecimento dos recursos humanos envolvidos, que amplia sua capacidade de atuação, por meio de seu poder de participação;
- i. **sociedade organizada:** os principais responsáveis pela intersetorialidade são aqueles que nela participam, não só como objeto, mas também como sujeitos de direção do processo, ou seja, a sociedade. A intersetorialidade requer vontade e até espontaneidade, mas precisa ser conduzida, sistematicamente, em um processo no qual cada um dos envolvidos tenha clareza dos objetivos, funções e ações que lhe compete desenvolver (SERRATE, 2007, *apud* BONALUME, 2011, p. 14-16).

Sobre os fatores *desencadeantes*, é destacado que a resposta social organizada demanda o domínio de enfoques, técnicas, habilidades e tecnologias tipicamente gerenciais, indispensáveis a qualquer ação que, no caso das ações intersetoriais, são aquelas relacionadas às relações interpessoais – trabalho em equipe, criatividade, consenso e orientação social do objetivo comum. O

autor reúne os fatores desencadeantes da intersectorialidade em cinco grupos: 1) Enfoque; 2) Técnicas de trabalho em equipe; 3) Habilidades e capacidade gerencial; 4) Tecnologias gerenciais; e 5) Produção social na área.

Considerando os aspectos teóricos expostos conclui-se que as ações intersectoriais ocorrem somente quando há um processo de transformação política, ideológica e prática na implementação das políticas públicas. Tal transformação só ocorrerá quando o Estado superar a forma de ver e tratar o todo, que vai além de propor ações intersectoriais pontuais, mas que já contribuem de algum modo para uma mudança na forma de ver e tratar o conjunto de setores que constituem um país com suas diversidades como o Brasil.

Referências

ABREU, C. C. A intersectorialidade no processo de construção da política de saúde brasileira. **Dissertação** (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

BONALUME, C. R. O paradigma da intersectorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Licere**. Belo Horizonte, v.14, n.1, mar/2011.

CUNILL GRAU, N. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

GONÇALVES, A. S.; GUARÁ, I. M. F. R. Redes de proteção social na comunidade. In: **GUARÁ, I. M. F. R. Redes de proteção social**. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA; Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

INOJOSA, R. M. **Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. RAP, Rio de Janeiro, n. 32, p. 35-48, mar./abr. 1998.

INOJOSA, R. M. **Sinergia em serviços públicos**: desenvolvimento social com intersectorialidade. Cadernos Fundap, n. 22, 2001, p. 102-110.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde**. RAP, 34(6):35-45, nov.-dez. 2000.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Articulações entre o serviço público e o cidadão**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 -21 Oct. 2005.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento social e intersectorialidade: a cidade solidária**. São Paulo: Fundap, 1997.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: PÉREZ, H. O. **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones**. Caracas. Unesco, 1997. p. 63-124.

MARINI, C; MARTINS, H. F. Um Governo Matricial: Estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. In: LEVY, E.; PRAGO, P. A. (org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, Casa Civil, 2005.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. **Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos**. Ser Social, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2010.

NOGUEIRA, M. A. **A dimensão política da descentralização participativa**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 11, n. 03, jul.-set./1997.

PEREIRA, K. Y. de L.; TEIXEIRA, S. M. **Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social**. Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

POLLITT, C. **Joined-up** government: a survey. Oxford: Political Studies Association. 1(1), p. 34-49, 2003.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. **Intersectorialidade e política social**. *Sociedade em Debate*. Pelotas, 16(1): 59-75, jan.-jun./2010.

SILVA, D. S.; SANTOS, M. I. dos; ÁVILA, M. A. **Intersectorialidade nas Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Município de Ilhéus-BA**. Conexões: Revista da Faculdade de Educação Física da UNICAMP, Campinas, v. 11, n. 3, p. 13-35, jul./set. 2013.

TENÓRIO, F. G. **(Re)visitando o conceito de gestão social**. Desenvolvimento em Questão. Ijuí, v. 3, p. 101-124, 2005.