



INTERSETORIALIDADE NA PAUTA DE CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Elisabeth Kleba ¹

Dunia Comerlatto

RESUMO

Compreendendo os conselhos gestores como espaços que podem ampliar a articulação intersetorial das políticas públicas, buscou-se identificar a intersectorialidade entre os temas da agenda de debates dos Conselhos Municipais de Assistência Social e Saúde de Chapecó/SC, no período de 2005 a 2009. Registraram-se indicativos de dois movimentos na perspectiva de diálogo intersectorial: convites à participação em outros espaços de debate de interesse coletivo; iniciativas oportunizando a outras organizações a exposição das atividades desenvolvidas, visando a proposição de ações conjuntas envolvendo diferentes órgãos e/ou setores. Decisões políticas “pró-intersectorialidade” são urgentes de serem assumidas na qualificação da gestão da “coisa pública”.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Intersectorialidade. Conselhos gestores. Participação social.

ABSTRACT

Understanding the management councils as spaces that can expand intersectoral coordination of public policies aimed to identify the intersectorality among the topics on the agenda of discussions of the Municipal Councils of Social Assistance and Health Chapecó/SC, from 2005 to 2009. Registered indicative of two movements from the perspective of Intersectorality dialogue: calls for participation in other forums for debate in the collective interest; initiatives to providing opportunities to other organizations expose there activities, aiming to propose joint actions involving different organs and/or sectors. Policy decisions pro-intersectorality are urgent to qualify the management of res public.

Keywords: Public Policies. Intersectorality. Management Councils. Social Participation.

I INTRODUÇÃO

No Brasil, as experiências na construção de espaços públicos, com vistas à atuação conjunta entre Estado e sociedade civil na gestão das políticas, institucionaliza-se a partir da Constituição de 1988 por meio de diversos fóruns, como audiências públicas, orçamentos participativos, e, em especial, pelos diversos conselhos gestores de políticas

¹ Doutora. Universidade Comunitária da Região de Chapecó. kleba@unochapeco.edu.br



públicas. Dentre estes espaços, há aqueles que “visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública” e outros “que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” (DAGNINO, 2002, p. 10). Nessa perspectiva, os espaços públicos se constituem por meio de processos participativos, decisórios e de controle social, envolvendo atores e organizações sociais vinculados aos diferentes segmentos sociais.

Nesses termos, o público é uma construção política a partir da ação de sujeitos, movimentos e organizações sociais que atuam como mediadores políticos, vocalizando demandas coletivas que confluem para arenas públicas, em que diferentes projetos possam ser debatidos e negociados (WANDERLEI; RAICHELIS, 2009, p.206).

Apesar de a democratização da gestão pública representar avanços significativos em favor da sociedade, à medida que possibilita a inclusão de diferentes interesses na agenda pública, os espaços criados com esta finalidade acabam por reproduzir modelos de organização que dificultam uma intervenção mais efetiva do Estado sobre as necessidades e os problemas sócio-ambientais. A organização da estrutura de governo em setores específicos tem gerado fragmentação no reconhecimento das demandas e de suas causas, com conseqüente focalização da intervenção bem como dispersão de recursos. O reconhecimento de que a realidade é complexa e dinâmica requer, por um lado, que o conjunto das políticas públicas e as instituições que as programam – incluindo os conselhos gestores – redimensionem o processo de formular e programar suas estratégias e ações; e, por outro lado, que a operacionalização destas estratégias e ações se efetive por meio de ações conjuntas, com vistas a maior equidade e efetividade na implementação das políticas de proteção e promoção social (COMERLATTO ET AL., 2007).

No âmbito da proteção social “agrupam-se as políticas sociais vinculadas à Seguridade Social [...], destinadas a reduzir e mitigar os riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado”; e como promoção social são compreendidas as políticas que, “pretendem garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico” (IPEA, 2011, p. 4 – 5). Este conjunto de políticas



compreende a assistência social, a saúde, a previdência social, a educação, a cultura, o meio ambiente, a habitação, a agricultura, entre outras.

Para serem efetivamente atingidas, a proteção e a promoção social exigem mudanças radicais na cultura das organizações públicas e de seus agentes, em sua capacidade de interlocução, de proposição e organização das ações sociais. Tradicionalmente, as políticas públicas – consideradas básicas para atender um conjunto de necessidades humanas – são marcadas em sua operacionalização de modo setorial, desarticulado, centralizador e hierarquizado. A superação destas práticas inadequadas requer dos diferentes profissionais a capacidade de promover a redefinição das políticas públicas, com vistas a desenvolver ações Intersectoriais como respostas mais efetivas às necessidades e demandas coletivas.

As mudanças operacionais na gestão das políticas públicas no sentido de promover ações de caráter intersectorial constituem-se um grande desafio tanto para os atores e as organizações executoras de políticas, programas e serviços, como para os vários conselhos gestores setoriais, os quais deliberam sobre prioridades para as políticas e fiscalizam sua execução. Envolvendo a articulação de distintos setores e segmentos sociais, estes espaços possibilitam maior diálogo entre atores e organizações envolvidos na condução e implementação das políticas, e oportunizam a descoberta de novos caminhos operacionais (COMERLATTO ET AL., 2007).

Este artigo apresenta alguns indicativos que revelam potenciais para desencadear processos nesta direção. Compreendendo os conselhos gestores como espaços públicos que podem otimizar a articulação intersectorial, buscou-se conhecer a presença da intersectorialidade entre as competências atribuídas regimentalmente aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (CMS) do município de Chapecó/SC, ao mesmo tempo em que se identificou a relação dos temas incluídos na agenda de debate com a construção de processos intersectoriais nestes dois fóruns.

II METODOLOGIA

O foco de investigação aqui apresentado faz parte de um projeto de longa duração sobre o impacto da participação social na gestão das políticas públicas no município de Chapecó/SC, focalizando os Conselhos Municipais da Assistência Social (CMAS) e da



Saúde (CMS), e caracteriza-se como um *estudo de casos*, compreendendo-se cada conselho como uma unidade singular, com características e movimentos particulares (MINAYO, 2008).

O processo de coleta de dados se apoiou na pesquisa documental, a qual foi efetuada entre março a setembro de 2010, para o que segue: (1) sistematização das competências previstas no Regimento Interno, organizando-as por categorias temáticas; e (2) leitura das atas, identificando os temas incluídos no debate, relacionando-os às competências identificadas: As fontes de coleta desses dados se constituíram do Regimento Interno do CMAS e CMS, vigente no período de janeiro de 2005 a dezembro de 2009 e das atas de reuniões ordinárias referentes a esse mesmo período.

Para o tratamento das informações utilizou-se a *análise de conteúdo*, com base na modalidade da análise temática. Para Minayo (2008, p. 316), proceder “uma análise temática, consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação, cuja presença ou freqüência signifiquem alguma coisa para o objeto analítico visado”. No caso deste relato optou-se em destacar a temática da intersetorialidade como competência considerada relevante para o exercício da participação social na gestão de políticas públicas.

III INTERSETORIALIDADE NA PAUTA DE DEBATES DE CONSELHOS GESTORES: ALGUNS INDICATIVOS

Westphal e Mendes (2000, p. 54) consideram que “a lógica intersetorial supõe a articulação de planos e o compartilhamento de informações e apresenta-se, sobretudo, mais permeável à participação do cidadão”. No entanto, implantar a intersetorialidade na gestão das políticas públicas requer decisão e compromisso político, e implica em alterar dinâmicas de funcionamento e promover mudanças das estruturas de poder, tanto em meio às relações institucionais como com a população.

Depoimentos de conselheiros, recolhidos por Comerlato et al. (2007, p.267), enunciam a dificuldade que estes percebem frente à iniciativas de promover a intersetorialidade: “*É o grande nó, trabalhar a intersetorialidade. A gente não consegue!*”;



“é muito aquela questão voltada para o próprio umbigo e não se pensa num todo realmente, a política mais ampla.”

Como espaços públicos de exercício de poder, os conselhos gestores de políticas públicas desempenham papel fundamental para impulsionar e consolidar relações, à medida que deliberam sobre políticas, programas, projetos e serviços, com efeitos sobre as condições de vida da população e o contexto sócio-ambiental em seu âmbito de atuação. Aliado a esse papel, o campo da gestão social se ocupa de parcerias e do compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade civil, para assegurar a integralidade e a efetivação dos direitos sociais.

Na pesquisa desenvolvida, ao analisar as competências previstas regimentalmente nos conselhos pesquisados, observou-se que, no caso do Conselho Municipal de Saúde, (entre as 17 competências definidas) não é referida atribuição que remeta ao princípio da intersetorialidade. Por outro lado, o regimento do Conselho Municipal de Assistência Social inclui duas (das 23) competências agregadas a essa categoria temática, quais sejam:

XI - participar do planejamento integrado e do orçamento do Município, formulando as prioridades a serem incluídas no mesmo, no que se refere ou possa afetar as condições de vida da população;

XII - estabelecer em ação conjunta com a Secretaria do Desenvolvimento Comunitário e Habitação, Secretaria da Saúde, Secretaria da Educação e Cultura, Secretaria da Agricultura e Abastecimento, a realização de eventos, estudos e pesquisas integradas no campo da Assistência Social. (CHAPECÓ, 1995).

Este potencial para a intersetorialidade é fortalecido neste último conselho, a medida em que sua composição prevê como representantes do setor governamental agentes de diferentes secretarias municipais (saúde, educação e agricultura), bem como da Gerência do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente, órgão da administração do Estado de Santa Catarina. Na saúde, no entanto, esta representação está restrita à Secretaria da Saúde do município, apesar da compreensão ampliada do conceito da saúde enunciado pela Lei Orgânica, que reconhece como múltiplos fatores



condicionantes da saúde a educação, o lazer, a habitação, o emprego e renda, entre outros (BRASIL, 1990).

No que concerne aos temas em debate - identificados nas atas escritas ao longo de 2005 a 2009 - alguns registros indicam certo favorecimento para desencadear processos intersetoriais na gestão de políticas públicas em ambos conselhos pesquisados, que evidenciam dois movimentos em particular: o primeiro, como reconhecimento de atores e organizações externas sobre a relevância do papel político destes conselhos, convites para que seus representantes participem de outros espaços de debate e deliberação sobre assuntos de interesse coletivo; o segundo, como iniciativa interna de promover ou ampliar o diálogo com outros setores e organizações sociais, convites do conselho para que diferentes fóruns ou entidades prestem informações sobre programas, ações e serviços prestados, contribuindo para a formulação de propostas de ação conjunta.

Em relação ao primeiro movimento, no caso do Conselho Municipal de Assistência Social, foi possível evidenciar o convite para a participação em diferentes circunstâncias: “na Câmara de Vereadores, para discussão com entidades sobre questões referentes às Pessoas com Deficiência”; “no Fórum pelo Fim da Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil de Chapecó/SC” para participar na organização do evento; convite para participar no conselho curador da Universidade; proposta de realização conjunta da Conferência Municipal da Assistência Social com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No caso do Conselho Municipal da Saúde, os conselheiros recebem o convite para participar da Primeira Conferência do Meio Ambiente; para compor o Comitê Local de Gestão do Programa Bolsa Família; e para compor o Comitê Gestor do projeto aprovado pela universidade local no edital do Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional na Área da Saúde – Pró-Saúde.

Em relação ao segundo movimento, o Conselho Municipal da Assistência Social promoveu diferentes iniciativas de discussões conjuntas entre órgãos institucionais de defesa e de prestação de serviços aos usuários, tais como: convite ao Ministério Público, a Vigilância Sanitária, ao Conselho Municipal de Educação e a Fundação da Assistência Social de Chapecó (FASC), para discutir a renovação das Casas de Tratamento para

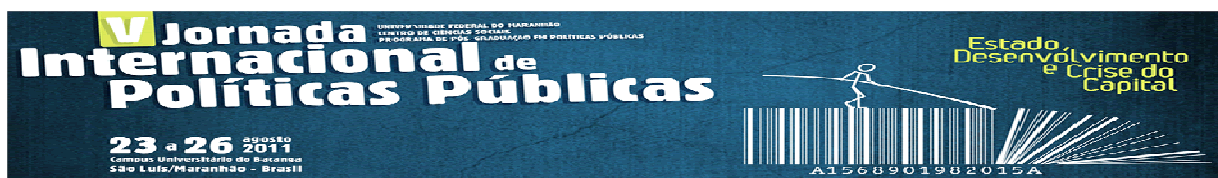


dependentes químicos em Chapecó; solicitação ao setor de planejamento integrado e orçamentário do município, para deliberar sobre prioridades operacionais e de aplicação financeira estabelecidas por diferentes setores públicos; convite à Secretaria de Educação, para apresentação do Plano Municipal de Educação.

Em se tratando do Conselho Municipal de Saúde, mesmo que não haja previsto o tema da intersectorialidade entre suas competências regimentais, diversos registros da ata indicam iniciativas importantes para estimular processos de relações e ações articuladas. Durante os anos de 2007 e 2008, a convite deste conselho, estiveram presentes em suas reuniões ordinárias – informando sobre atividades que desenvolvem – os seguintes conselhos de Chapecó: Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho da Previdência Social; Conselho Municipal de Entorpecentes; Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal de Educação; Conselho Municipal do Desenvolvimento Territorial; Conselho Municipal da Mulher.

Outra iniciativa deste conselho refere-se ao diálogo com outras áreas de políticas públicas, com vistas a formulação de ações conjuntas, como a parceria saúde/educação, com a Secretaria Municipal de Educação; o relato sobre a situação do trânsito em Chapecó, apresentado pela Secretaria de Defesa do Cidadão; os esclarecimentos fornecidos pela diretora técnica da FASC sobre o Bolsa Família; o debate com a Associação de Proteção dos Animais de Chapecó sobre animais soltos nas ruas; relato sobre o projeto *contação de história*, por uma convidada da Fundação Cultural de Chapecó; e a “apresentação, discussão e votação do ofício CIST [Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador]– [enunciando a] necessidade da intersectorialidade no processo de formulação de ações à saúde do trabalhador”.

Esse conjunto de registros revela possibilidades para deflagrar processos de discussão intersectorial, com efeitos sobre a formulação e execução das políticas públicas no município de Chapecó. No entanto, se observarmos o número destas iniciativas em relação ao total dos temas debatidos no período estudado, esse aspecto ainda ocupa uma pequena parte na “agenda conselhistas”. No Conselho Municipal de Assistência Social predominam os temas em torno das inscrições e/ou da renovação das inscrições de entidades prestadoras de serviços assistenciais e na Saúde prevalecem os relatos dos



programas e iniciativas da Secretaria da Saúde do município, temas abordados geralmente de forma focalizada, sem referência à política mais ampla.

Trazendo para o debate estratégias específicas implementadas por estes dois setores da gestão pública – Assistência Social e Saúde – pode-se salientar os Programas de Atendimento Integral a Família e de Saúde da Família, respectivamente, os quais tem as famílias e o território onde estas vivem e convivem como foco de atenção, ambos prevendo desenvolver ações que envolvam diferentes setores, visando romper o ciclo de reprodução da pobreza e potencializar a rede de proteção social básica. Estes programas são referidos como estratégias prioritárias em nível nacional, e poderiam ser temas articuladores da política local, mas não são sequer mencionados nos debates dos conselhos no período estudado.

Os conselhos gestores de políticas públicas se destacam no cenário brasileiro como referências viabilizadoras de processos participativos e intersetoriais. Contudo, enfrentam desafios para efetivar tais processos, principalmente no que refere à proposição de políticas e estratégias que possibilitem rupturas nas estruturas fragmentadas da gestão pública, com a finalidade de estabelecer mecanismos de articulação de saberes e práticas, envolvendo a administração pública e os cidadãos, em prol da melhoria das condições de vida das coletividades, atendendo os princípios da equidade e justiça social.

III CONCLUSÃO

O contexto atual de gestão social, envolvendo os conselhos gestores de políticas públicas vem exigindo o redimensionamento das ações em seus processos procedimentais, de formulação e funcionamento.

A articulação intersetorial, ao exigir o compartilhamento de informações e de relações de poder na direção de estruturar novos caminhos conceituais e de práticas, ainda se constitui num desafio para ambos os Conselhos gestores pesquisados. Nesses, a dinâmica das reuniões intermediada pelos temas abordados, em grande parte, promovem ainda de forma incipiente a efetivação de processos intersetoriais, envolvendo outros conselhos, setores de governo e da sociedade civil na condução das políticas públicas. Registrou-se, neste sentido, indicativos de dois movimentos na perspectiva de



diálogo intersetorial no âmbito da gestão das políticas públicas, que se revelam como oportunidades de qualificação dessa gestão.

Um primeiro é da comunidade externa, por meio de convites à participação em outros fóruns e espaços de debate sobre assuntos de interesse coletivo. O segundo demarca iniciativas internas quando atores externos são convidados a exporem atividades que desenvolvem ou temáticas de interesse intersetorial, na perspectiva de oportunizar a formulação de propostas que visem a implementação de ações conjuntas envolvendo os diferentes órgãos e/ou setores envolvidos.

A pesquisa *processos de gestão e impacto da participação social em conselhos de políticas sociais*, especificamente no que diz respeito aos temas incluídos na agenda de debate e sua aproximação com as competências regimentais, adentra no interior de parte expressiva do funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Saúde (constituída pelas suas reuniões), para compreender que algumas decisões políticas “pró-intersectorialidade” são urgentes de serem assumidas e efetivadas, como mecanismos para ampliação e qualificação dos processos decisórios e deliberativos na gestão da “coisa pública”.

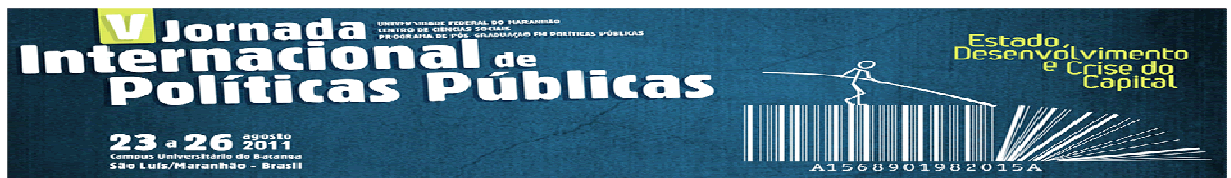
IV REFERÊNCIAS

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. *Concepção de rede intersectorial*. (set. 2001). Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>. Acesso 01 mar. 2011.

BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília 20 set. 1990; Seção 1, p.18055.

CHAPECÓ. Fundação de Ação Social de Chapecó. Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social. Chapecó: FASC, 1995 Disponível em: <http://www.chapeco.sc.gov.br/fasc>. Acesso 15 jan. 2007.

COMERLATTO, Dunia et al. Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, p. 265-261, jul./dez. 2007.



DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 11. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 2008.

WANDERLEY, Luis Eduardo, RAICHELIS, Raquel (orgs.). *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*. São Paulo: EDUC, 2009.

WESTPHAL, Márcia Faria, MENDES, Rosilda. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 47-61, nov./dez. 2000.