



DESAFIOS E DIMENSÕES CONTEMPORÂNEAS DO DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: em foco o trabalho da intersetorialidade na gestão pública

Luciana Gomes Marinho¹
Itaciana Carneiro Andrade²

Resumo: A essência da gestão intersetorial é parte integrante de toda política pública, tendo sua eficiência e eficácia diretamente ligadas ao compromisso, interesse e conhecimento daquele que a executa. Com isso, apresento neste artigo o impacto desse novo parâmetro de gestão, considerando a experiência de quatro anos de gestão, além de apresentar os novos desafios que estão surgindo, utilizando uma avaliação quantitativa e de estudo de caso que serviu de base para levantamento de informações relevantes.

Palavras chaves: intersetorialidade; trabalho em rede; políticas públicas; gestão

Abstract: The essence of the intersectorial management is part of all public politics, with his efficiency and efficacy rightly linked to the compromise, interest and knowledge from the one that executes it. Based on that, we show in this article the impact of this new management parameter, considering the four years experience in managing, besides of showing the new challenges that are emerging, using a quanti qualitative evaluation and case studies that were base for raising relevant information.

Keywords: networking; intersectoral; politics publics; managment

¹ Mestre. Universidade Federal do Ceará (UFC). lucianampe@hotmail.com

² Estudante. Universidade Vale do Acaraú (UVA). projetobeijaflor2012@hotmail.com



I- INTRODUÇÃO

A execução das diversas políticas públicas em rede, é desde o seu nascedouro um desafio a ser vencido. Os partícipes envolvidos neste processo seja sociedade, gestores das diversas esferas de governo e integrantes do universo de conselhos setoriais e de controle social vivem o dilema de buscar a garantia de direitos tutelados nos arcabouços legais vigentes, em especial na nossa Carta Magna, frente as políticas públicas fragilizadas e em muitos casos inoperantes.

Tradicionalmente as políticas públicas básicas são setoriais desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana. Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais. De acordo com Gaetani (1997),

[...] as áreas de saúde, educação, assistência social, emprego, habitação, saneamento básico, entre outras, não atuam em conjunto, não dialogam entre si e não se propõem a desenvolver um esforço institucionalizado e sistemático de compatibilização de ações e construção de sinergias e complementaridades. Mesmo no contexto dos esforços de descentralização em curso, a verticalização tipo *cascata*, e não a explosão em redes, é a tônica (p.15).

As políticas sociais se ressentem da ausência de uma abordagem de forma integrada. Uma gestão social moderna exige modelos flexíveis em que o processo de descentralização e participação social sejam efetivados de forma a favorecer parcerias com a sociedade civil organizada nas ações e decisões que dizem respeito ao encaminhamento das políticas públicas. Pauta-se, portanto, em princípios como a descentralização, participação social e intersetorialidade. Considera-se a intersetorialidade um princípio que seria orientador das práticas de construção de redes municipais.

A intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços para garantir o acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses (CARMELATTO, 2009, p. 267).



Para Nascimento (2010) a implantação integrada das várias políticas sociais não depende apenas da vontade política de quem tem o poder ou os recursos disponíveis, pois cada política setorial tem seus interesses e práticas.

Assim, podemos dizer que a essência da intersetorialidade é parte integrante de toda política pública, tendo sua eficiência e eficácia diretamente ligadas ao compromisso, interesse e conhecimento daquele que a executa.

Dessa forma, a Prefeitura Municipal de Horizonte, através do Projeto Beija Flor buscou enfrentar a conjuntura de fragmentação das políticas públicas, implementando a cultura intersetorial em seus atendimentos, no sentido de os tornarem efetivos e condizentes, de acordo com a seguinte premissa:

[...] é necessário construir espaços com tais objetivos comuns que possibilitem a comunicação entre as políticas sociais com as de desenvolvimento urbano, no que se refere à troca de saberes, interações no processo de elaboração, formulação e execução da política, bem como com a disponibilidade dos técnicos e gestores das pastas das referidas políticas no processo de planejamento concomitantemente apoio político (NASCIMENTO, 2010, p. 117).

Esta proposta suscita a articulação entre duas ações que se aproximam: a descentralização e a intersetorialidade. A primeira refere-se à transferência do poder de decisão para instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos. A segunda diz respeito ao atendimento das necessidades desses cidadãos de forma integrada.

[...] as políticas e programas devem evitar a abordagem tradicional – setorializada e residual – e adotar, necessariamente, um modelo intersetorial de intervenção, em que a dimensão assistencial da política possa apoiar e se apoiar no acesso às outras políticas sociais (CARNEIRO E COSTA, 2002, p. 7).

Nesse sentido, de acordo com Ckagnazaroff e Mota, (2003) a intersetorialidade pode ser entendida como uma prática social que vem sendo construída a partir da existência de profundas insatisfações, principalmente no que se refere à capacidade das organizações sociais em dar respostas às demandas da população e aos problemas complexos relacionados à nova ordem mundial. A partir de 2009 a Prefeitura Municipal de Horizonte trouxe o desafio de implementar uma gestão das políticas públicas considerando a



[...] intersetorialidade ou transetorialidade como a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Trata-se, portanto, de buscar alcançar resultados integrados visando a um efeito sinérgico (INOJOSA, 2001, p. 105).

Com isso, na condição de técnica do referido projeto apresento neste artigo o impacto desse novo parâmetro de gestão, considerando a experiência de quatro anos de gestão (2009 a 2012), além de apresentar os novos desafios que estão surgindo para mais um período de governo que se inicia em 2013 e que se estenderá até 2016.

II- DESENVOLVIMENTO

Refletir e propor trabalho social em rede constitui-se, hoje, um grande desafio para os profissionais vinculados às políticas públicas, gestores municipais, conselheiros que respondem pela garantia dos direitos fundamentais do cidadão, principalmente num contexto em que a exclusão social é marcante. A gestão da Prefeitura Municipal de Horizonte está orientada no seguinte princípio:

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A gestão intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social (CARMELATTO, 2009, p. 267).

Neste sentido, Nascimento (2010) aponta expressões/palavras que tentam compreender a intersetorialidade e que são categorias norteadoras para as ações do Projeto Beija Flor, sendo estas: integração, articulação, em conjunto, associação, união, entre outras.

Ainda que a intersetorialidade procure superar alguns problemas tradicionais das políticas e programas sociais como a fragmentação, a dispersão ou a sobreposição de projetos e ações, não significa que ela seja suficiente.

Um possível desenho institucional promotor da intersetorialidade contempla a existência de conselhos integrados por diferentes lideranças setoriais [...] que podem contribuir para a construção de pactos em torno de decisões-



chave sobre alocação de recursos, para um planejamento global que dê direção comum aos vários setores, evidencie as áreas de interseção e permita a identificação de intervenções estratégicas.[...] são fundamentais os espaços de interação mais cotidiana como uma unidade conjunta de trabalho entre os setores para o monitoramento sistemático das ações setoriais (BURLANDY, 2004, p.11).

Sob o comando da primeira dama, que coordenou e coordena uma equipe multidisciplinar de quatro técnicos que objetivam especificamente fortalecer políticas públicas, através da articulação, fomento e desenvolvimento de modelos integrados de articulação por parte de gestores, técnicos e sociedade civil, surge em 2009, o Projeto Beija Flor como forma de possibilitar uma nova visão de gestão, como também de representar um espaço de referência para prática intersetorial.

Neste sentido, como forma de implementar tal proposta, foi criado um decreto de criação do referido projeto, bem como a portaria de nomeação da Comissão Beija Flor que atua diretamente na discussão de problemas e estratégias de soluções, superando o que Ckagnazaroff e Mota (2003) observaram quanto ao enfrentamento das diferenças entre profissionais de diferentes formações, como também dos burocratas, dos políticos e dos cidadãos.

A Comissão Beija Flor é composta por um técnico de cada setorial existente na gestão e se reúne mensalmente para repasse de informações, levantamento de demandas, discussão de temas transversais, criação de estratégias de gestão, monitoramento dos indicadores e execução de ações específicas do Projeto Beija Flor. Dentre as ações específicas podemos destacar: Selo Abrinq – Prefeito Amigo da Criança; Selo Unicef Município Aprovado; conselhos setoriais; Projeto Eu Sou Cidadão; rádio escola; Festival de Talentos para Pessoas com Deficiência; Projeto Agentes da Cidadania; Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente; Caravana Beija Flor, Agenda Beija Flor, Brinquedotecas Municipais; Mulheres do Grupo Rosa.

A escolha de gestão intersetorial para os territórios mais vulneráveis pode, portanto, ao mesmo tempo, acelerar resultados pela potencialização das ações mas “guetizar” grupos humanos. Desse modo, a escolha da aplicação de um modelo intersetorial, em um ponto ou parte de uma cidade, deve estar vinculado a uma proposta de gestão para a cidade, inter-relacionado-a ao todo (SPOSATI, 2006, p. 139).

No decorrer destes quatro anos podemos perceber, inicialmente, a dificuldade de cultivar a cultura intersetorial no cotidiano dos profissionais e setoriais, bem como a



dificuldade destes profissionais de se apropriarem da execução das políticas transversais. Essas dificuldades foram enfrentadas por meio das

[...] articulações de suas ações, do sistema de rede, o que implica a idéia de conexão, vínculo, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integridade da atenção dispensada aos segmentos sociais vulneráveis ou em situação de risco social e/ou pessoal. (CKAGNAZAROFF e MOTA, 2003, p.36).

Para elaboração deste artigo, utilizamos de uma pesquisa quantitativa e de estudo de caso do Projeto Beija Flor, considerando os seguintes instrumentos: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, depoimentos para a análise qualitativa e para análise quantitativa, o monitoramento de indicadores, sendo esta apresentada na tabela a seguir:

Tabela 1 – Avaliação quantitativa dos indicadores

INDICADORES	ANO INICIAL (%)		ANO FINAL (%)	
	2007		2011	
Óbitos neonatais	75%		50%	
Domicílios com coleta de lixo	76,38%		92,85%	
Abandono do ensino fundamental	4,70%		1,60%	
Distorção idade série do ensino fundamental	43,80%		33,50%	
Escolas que atingiram ou ultrapassaram a meta do IDEB	62,50%		100%	
Crianças menores de 2 anos de idade desnutridas	5,24%		3,32%	
* Mortalidade infantil	9,39%		14,75% (2010)	
Crianças menores de 1 ano com registro civil	93,50%		93,50%	

Esses dados foram compilados através dos indicadores utilizados para o Selo Unicef – Município Aprovado³ e demonstram uma real melhoria na implantação das políticas públicas no município. Tal melhoria se deu ao acompanhamento trimestral dos indicadores, pois a partir da observação de redução ou piora de algum indicador a Comissão Beija Flor se reúne para discutir e elencar ações que visem à progressão ou melhoria do referido dado.

³ Selo Unicef – Município Aprovado (2013) é uma iniciativa baseada na mobilização social pela garantia dos direitos da infância e adolescência. Os municípios inscritos no programa comprometem-se a planejar e desenvolver ações pelo alcance de objetivos nas áreas de educação, saúde, proteção e participação social de crianças e adolescentes. O UNICEF promove o desenvolvimento de capacidades de diversos atores para incentivar e qualificar sua participação na elaboração e no fortalecimento das políticas públicas para meninas e meninos de até 17 anos; monitora e avalia o desempenho dos municípios, a partir de um conjunto de indicadores sociais; certifica e reconhece os esforços de municípios que alcançam os maiores avanços na melhoria da vida da infância e adolescência.



Especificamente sobre o indicador mortalidade infantil o ano final mensurado pelo Selo Unicef – Município Aprovado foi 2010, mas é importante observar, em sites oficiais (Pacto pela Saúde), que em 2011, este dado era de 6,74%, o que significa a redução deste índice e a melhoria na execução da política pública da saúde voltada para as crianças.

Podemos destacar também que as ações da Caravana Beija Flor e da Agenda Beija Flor trouxeram mudanças significativas tendo em vista que a caravana trata-se de uma ação itinerante, que traz para a comunidade diversas ações governamentais, de entretenimento e de informação; já a agenda busca conciliar os grandes eventos em datas específicas, objetivando valorizar as iniciativas e eventos realizados pelo município.

III- CONCLUSÃO

Precisamos concordar que o Projeto Beija Flor no decorrer desses quatro anos superou as expectativas previstas devido a capacidade de interlocução de sua coordenadora e equipe.

Neste sentido, concordamos com Sposati (2006) quando esta sinaliza que as coordenações intersetoriais devem ser fortes internamente para a organicidade da administração estatal, a fim de impulsionar a racionalidade da estratégia de gestão.

Modificar a cultura da execução de políticas públicas pelas setoriais de maneira fragmentada vai além da formalização legal de preceitos e estruturas governamentais, invade o íntimo de cada indivíduo desta rede: dos profissionais em se deixar moldar pela prática cotidiana do verdadeiro trabalho intersetorial e pelo público em compreender que este atendimento é sistêmico e que existe para jugular suas necessidades integralmente.

Em Horizonte, durante esses quatro anos percebemos empiricamente que a gestão intersetorial

[...] causa mudanças na cultura da gestão e na cultura dos agentes institucionais. A ideia de pacto de gestão vai além da solução de problemas ou do aumento da capacidade de resolução. Produz uma nova inteligência institucional, um novo domínio da realidade e traz o debate da inovação, superando o modelo da resposta pronta e única. Com isto, permite a porosidade democrática no modelo de gestão que possibilita enfrentar novos problemas, criar nova linguagem e novas respostas (SPOSATI, 2006, p. 140).



Realizando uma avaliação qualitativa elencamos depoimentos descritos de alguns componentes da Comissão Beija Flor. A primeira fala pertence a Superintendente Técnica Pedagógica da Secretaria de Educação de Horizonte: “Na perspectiva da educação o Beija-Flor atua como personagem mediador a partir do qual ganhamos espaço para informar, sensibilizar e conquistar parceiros para a realização de ações específicas da educação, assim como àquelas que demandam uma articulação de outras setoriais. Entendemos o Beija-Flor como instância mobilizadora das políticas públicas de maneira geral”.

Já o segundo depoimento é da Subsecretária de Saúde de Horizonte: “Penso que o objetivo maior do projeto é otimizar recursos humanos e financeiros no enfrentamento de problemas que exigem um conjunto de ações do governo. Ações intersetoriais otimizam recursos, fortalecem os vínculos e propiciam a construção de conhecimentos novos”.

Tais avaliações qualitativas demonstram o impacto positivo no cotidiano setorial de cada profissional envolvido e este profissional enfrenta as adversidades diárias a partir de um olhar, de um pensar e de um agir intersetorial.

As ações anteriores e as que surgirão, que ficarão sob a responsabilidade direta do referido projeto serão nessa nova gestão são: Caravana Beija Flor; Agenda Beija Flor, Coordenadoria da Juventude; Projeto Agentes da Cidadania⁴; Festival de Talentos para Pessoas com Deficiência⁵; Selo Unicef – Município Aprovado; Selo Abrinq – Prefeito Amigo da Criança⁶; confraternização dos aniversariantes do mês e

⁴ Em parceria com a Universidade Estadual do Ceará, está sendo executado um projeto piloto, por meio de capacitação de agentes da cidadania, com vistas a inserção da cultura da paz, na perspectiva da garantia dos direitos humanos no município (PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE, 2013).

⁵ Realizado a três anos, no mês de dezembro, como forma de valorizar e divulgar as atividades que envolvem a pessoa com deficiência do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE, 2013).

⁶ A Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente é uma organização sem fins lucrativos, de utilidade pública federal, criada e mantida por indivíduos e empresas. Sua missão é promover a defesa dos direitos e o exercício da cidadania da criança e do adolescente, usando como estratégia a articulação e a mobilização da sociedade civil e do Poder Público para transformar a criança e o adolescente em prioridade, além de promover e dar visibilidade a políticas e ações bem-sucedidas que possam ser disseminadas (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2013).



Fórum Antidrogas⁷. Além disso, palestras serão realizadas no sentido de contribuir para a melhoria das relações interpessoais.

Por fim, sinalizamos que muitos desafios foram enfrentados e temos a consciência que muitos outros virão para gestão 2013-2016, dentre estes: dar continuidade a prática intersetorial e agregar outras grandes ações para responsabilização do Projeto Beija Flor, como forma de qualificar a implementação das políticas públicas no município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURGUIGNON A. Jussara. “ Concepção de rede intersetorial”. 2001. PUC/SP.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a construção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência saúde coletiva*; 14(3): 851-860, maio-jun, 2009.

CORMELATTO Dunia, [et al] Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Rev. Katál: Florianópolis*, v.10, n.2, p.265-271, jul/dez, 2009.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP: São Paulo*, 2001.

LEITE T. D. S. Maria Ruth, DUARTE C. Vanda. “ Desafio da articulação entre projetos setoriais e intersetoriais: o caso da educação”

MARINHO G. Luciana, MOTA Luiza, PINHEIRO de M. Marcelha. “A Importância do Terceiro Setor para Rede Social – Introdução ao Associativismo e ao Cooperativismo” 2008. Editora IMEPH.

NASCIMENTO, Sulei do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 101 , jan/mar – 2010

PEREIRA Potyara A. P. Como Conjugam especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 77 , ano XXV – 2004

SPOSATI Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *Revista Serviço Social*, nº 77, ano XXV – 2004

⁷ O Fórum antidrogas foi uma iniciativa do Projeto Beija Flor de trabalhar intersetorialmente a política de enfrentamento às drogas em 2012 e que partir desta gestão estará tomando forma por meio da criação do conselho municipal antidroga e de ações que visem a prevenção, cuidado e autoridade (PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE, 2013).



_____. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiêncial. Revista Serviço Social, nº 85, ano XXVII – 2006

YAZBEK Carmelita Maria. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 77 , ano XXV – 2004

www.fundacaoabring.org.br, acesso a 28/03/2013, às 10:00

www.selounicef.org.br, acesso a 27/04/2013, às 16:00