

INTERSETORIALIDADE: REFLEXÕES E PRÁTICAS

ROSILDA MENDES
MARCO AKERMAN

Preâmbulo

Nos anos de 1980 a Editora Brasiliense, de São Paulo, lançou a coleção “Primeiros Passos” com o objetivo de introduzir temas contemporâneos, informando na contracapa dos livros que “estava dirigida, principalmente, para os jovens que sentem a importância da sua participação política no processo de construção do nosso país”.

Sob o título “O que é”, seguiram-se tópicos como “Socialismo” (o primeiro da coleção), “Comunismo” (2.º), “Sindicalismo” (3.º), “Capitalismo” (4.º), “Anarquismo” (5.º), “Liberdade” (6.º), “Teatro” (9.º), “Ideologia” (13.º), “Poder” (24.º), “Religião” (37.º), “Trotskismo” (40.º); “Política” (54.º), “Questão palestina” (75.º), “Homossexualidade” (85.º), “Pessoas deficientes” (89.º), “Contracultura” (100.º), “Astrologia” (106.º); “Comunidades Alternativas” (108.º), “Corpolatria” (155.º).

Dentre os livros que seriam publicados, a editora anunciava *O que é Angústia*, *O que é Cibernética*, *O que é Ecologia*, *O que*

é Educação Ambiental, O que é Movimento Social Urbano, O que é Planejamento Urbano, O que é Terrorismo, O que é Vinho.

Chama atenção como as temáticas foram se incorporando aos “Primeiros Passos” ao longo do tempo, refletindo, provavelmente, não só a evolução etária e de interesses de um público leitor cativo — do “socialismo” ao “vinho”, passando pela “angústia” e pela “ecologia” — como indicava, também, um caminhar histórico social, econômico, político e cultural do contexto brasileiro e internacional — do “socialismo” à “corpolatria”, passando pela “cibernética”, pelos “movimentos sociais urbanos” e pelo “terrorismo”. A temática da “Intersetorialidade”, infelizmente, não foi eleita como um dos tópicos da coleção.

Este texto não tem intenção de preencher o vazio deixado pelos “Primeiros Passos” e produzir o volume “O que é Intersetorialidade”, “mas expandir o universo de indagação” para outros questionamentos: por quê?, para quê?, como?, com quem? e fazer, como nos propõe Marilena Chaui, que o movimento reflexivo sobre a experiência, as crenças e opiniões alcance uma visão crítica. A reflexão, nesse sentido, é radical porque permite “a volta da consciência para si mesma para conhecer-se enquanto capacidade para o conhecimento, o sentimento e a ação” (Chaui, 1994, p.17).

Em outras palavras, pretendemos imprimir ao tema uma clara intencionalidade naquilo que pensamos, dizemos e fazemos e uma marca de transformação de atitudes e práticas na gestão de políticas públicas, nosso objeto de indagação e nosso campo de atuação.

Talvez assim possamos, se não preencher o vazio dessa importante coleção, que influenciou os primeiros passos políticos

de jovens a partir de 1980, pelo menos manter com o debate da intersetorialidade os mesmos ideais de seu corpo editorial, estampados na contracapa de um dos seus volumes: promover a vida política “na universidade, no colégio, no banco, na fábrica, no comércio, em qualquer atividade, para representar um elo de ligação entre o indivíduo e a sociedade na qual vive e cresce e pela qual deve lutar a fim de torná-la justa, livre e democrática” (Editora Brasiliense, 1981).

Introdução

Poderíamos começar por meio de uma viagem semântica ao vocábulo *intersectorialidade*, embora o *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa* (Cunha, 1982) não o reconheça. O que há de mais próximo são as palavras *interseccional* e *intersectal*, cuja raiz é *secção*. *Interseccional* tem o ano de 1881 como data provável da sua primeira ocorrência na língua portuguesa, ao passo que *intersectal* aparece apenas no século XX. Provavelmente, considerando-se o caso brasileiro, a busca de interação entre as seções ou partes parece ganhar vida lingüística (ou política) somente com o movimento republicano de 1889.

Dois importantes dicionários de língua portuguesa e inglesa, respectivamente Houaiss (2001) e Webster (1986) não incluem entre seus verbetes as palavras *intersectorialidade* e *intersectorial*. Apresentam os vocábulos *interseccional* e *interseccional* que se aproximam, o primeiro, de “ponto de encontro” e o segundo de “ligar com fios, tecer, atar”, significados bem apropriados quando se pensa na prática da intersectorialidade.

O editor de texto *word* também não reconhece a palavra *intersectorialidade*, mas aceita a digitação de *intersectorial*. Sendo uma tecnologia mais ágil que os dicionários, por necessitarem de mais tempo e apuro na preparação dos seus verbetes, o editor de texto pode captar o termo, apesar de o dicionário de sinônimos embutido no programa desconhecer o sentido da palavra. Os computadores reconhecem ou não a existência do que é solicitado, mas ainda são incapazes de dar significado ao que se procura.

No campo da pesquisa científica eletrônica, nas bases *lilacs* e *medline*, ocorre uma luz nesse campo. Se *intersectorialidade* não é identificada como palavra-chave, há um conjunto de expressões correlatas ao tema: *ação intersectorial*, *cooperação intersectorial* e *coordenação intersectorial* que são reconhecidas e propiciam busca de artigos relacionados ao assunto. Talvez os indexadores estejam nos passando a mensagem de que mais do que interessados no conceito, eles queiram advogar a prática concreta no campo da intersectorialidade, ao privilegiarem palavras como *ação*, *cooperação* e *coordenação*.

Para concluir a viagem semântica, no *google*, uma das ferramentas de busca na WEB mais utilizadas, o termo *intersectorialidade* conecta-se em profusão a um conjunto enorme de entradas, mais de 7.000; as três primeiras indicam alguns escopos e desafios para o debate: “Intersectorialidade nas ações de saúde” (<www.saude.rj.gov.br/IVCMS/eixo3.pdf>), “Desenvolvimento social e intersectorialidade na Gestão Pública Municipal” (<www.datasus.gov.br/inovador/fortaleza.htm>), “Intersectorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado” (<www.interface.org.br/artigos2>).

Enfim, “mais que um conceito, a intersectorialidade é, neste momento, uma prática social que vem sendo construída a partir da existência de profundas insatisfações nos campos: filosófico — questionamento do lugar e da possibilidade de ação conferida às pessoas pela concepção positivista — e prático — que a organização social tradicional, setorial, propicia em relação aos problemas complexos de nosso mundo” (Feuerwerker & Costa, 2000).

E o que vamos mostrar a partir daqui?

Primeiramente, não há receitas prontas sobre o que seja intersectorialidade, nem como fazê-la ou com quem construí-la. Ela não deve ser buscada apenas como um princípio, mas como uma prática concreta a ser estabelecida, um problema a ser enfrentado, um desafio a ser conquistado. A razão e a finalidade para colocá-la em ação são motores políticos importantes que motivam ou desestimulam quem deseja empreendê-la.

Sendo uma prática contextualizada com atores e problemas reais, as questões apontadas acima precisam adquirir DNA de quem a gere, pois não há bancos de intersectorialidade congelada. Isso não quer dizer que a experiência de outros não possa nos ensinar, ao contrário, é justamente entre os que já enfrentaram a questão, conceitualmente ou na prática, que fomos colher “por que precisa ser feita”, “o que é intersectorialidade”, “com quem fazê-la”, “como fazê-la”, e “para que fazê-la”.

Não se pretende esgotar o tema relacionando-o a seus determinantes (o por quê), às definições (o que é), aos atores (com quem), às metodologias (como) e às intencionalidades (para

quê), e, sim, trazer pequena amostra da literatura referente a cada um desses atributos como mote para o debate. Trazer, também, estímulo para a construção de tipologias mais abrangentes, que formem outras categorias para a análise as quais facilitem operar práticas intersetoriais: um dos temas mais sugeridos atualmente na formulação de políticas públicas, mas por outro lado, um dos que apresenta menor grau de sucesso.

Apesar disso, concluímos esta publicação com um breve panorama analítico de algumas experiências concretas de intersetorialidade que vêm sendo realizadas no Brasil no âmbito da gestão pública (Curitiba e Fortaleza); na área de saúde, por meio do Programa de Saúde da Família (Campina Grande e Camaragibe), e em iniciativas de *Cidades Saudáveis*.

Antes, cabe afirmar que o debate da ação intersetorial não pode estar descolado da concepção de Estado. A prática intersetorial não se processa no vácuo político ou em substituição ao papel do Estado. Aqui não se discute se ele deve ser mínimo ou máximo, mas que possua o tamanho necessário e qualidade para garantir serviços e a execução de políticas que respondam ao desafio de superar as desigualdades sociais, em geral, e as iniquidades nas políticas públicas, em particular, redesenhando novos formatos de relação com a sociedade (Finatec, 2004).

**Por que construir uma prática intersetorial?
A questão da fragmentação como
um importante determinante**

“A intersetorialidade tem no campo do fazer significação semelhante à interdisciplinaridade na construção do saber”

(Mendes, 1996, p. 252). Dada a necessidade de se promover e superar a fragmentação do conhecimento humano, herança do projeto iluminista/positivista, em busca de visão e ação mais globalizadas, a interdisciplinaridade procura estabelecer o sentido da unidade na diversidade, promover a superação da visão restrita de mundo e a compreensão da complexidade da realidade (Luck, 1995).

Não é apenas a complexidade dos problemas que impõe a necessidade de ações intersetoriais. Trata-se da busca de “uma unidade do fazer e está associada à vinculação, à reciprocidade e complementariedade na ação humana”, e aquilo que caracteriza a intersetorialidade é a possibilidade de síntese, dada pela intersubjetividade e pelo diálogo. “Deste modo, a intersetorialidade não anula a singularidade do fazer setorial pela instituição de uma polivalência impossível; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese” (Mendes, 1996, pp. 252-3).

O desafio para o século XXI não é mais, apenas, organizar a produção e distribuir bens e serviços, mas se constituir em torno de um projeto comum as energias, os recursos, as capacidades e potencialidades de sujeitos e organizações sociais que se encontram dispersas, desarticuladas e em fragmentos.

Na prática, a maioria dos projetos e programas tem forte conotação disciplinar e setorial, refletindo a contínua divisão social do trabalho e do conhecimento entre entes especializados. Se não existir uma lógica de articulação e de coordenação entre setores, cada um irá propor seu próprio projeto, baseado em sua visão de realidade, e estabelecerá seus próprios objetivos e métodos (Akerman, 1998). Assim sendo, prevalecerão os

com mais poder, pois receberão maior fatia dos recursos disponíveis, enquanto os mais fracos terão de competir pelas sobras.

Se a teoria de Darwin explicou muito da evolução das espécies no campo da vida humana, mesmo com a presença dos neodarwinistas que adaptam muitas teorias para o social, a lei do mais forte sobre o mais fraco tende a agravar as distorções e as desigualdades já existentes no espaço urbano (Akerman, 1997).

Seria, então, a prática intersetorial uma tática de mediação e regulação na disputa de recursos escassos, para evitar desequilíbrios e práticas predatórias? Voltaremos a discutir isso mais adiante.

O veemente *tríplice protesto* de Japiassu (1996) contra a fragmentação disciplinar, adaptado ao campo das políticas públicas, poderia tornar-se um manifesto pela intersetorialidade ao ser expresso da seguinte forma: contra uma ação fragmentada, pulverizada numa multiplicidade crescente de responsabilidades partidas; contra o divórcio progressivo entre a formulação de políticas e sua prática; contra o conformismo das situações adquiridas e das idéias recebidas ou impostas.

Os mecanismos tradicionais de governo têm-se mostrado insuficientes para a consecução de um novo pacto de articulação de saberes, recursos, talentos e de potencialidades. Há que se inventar novas arquiteturas de governo. Governar não precisa ser, apenas, o exercício de um mero poder executivo, mas o ato e o processo de organizar e articular relações entre diferentes categorias de atores.

O conjunto de conceitos e estratégias abrigados sobre o termo *governança* tem sido proposto como resposta a esses

desafios. Não ainda como uma teoria, mas como um conjunto de enunciados e princípios gerais baseados em observações de práticas e problemas no campo da gestão urbana, em geral, e no âmbito de serviços e setores, em particular.

Isso tem permitido que alguns autores, como Calame (2004), afirmem que “a importância das questões de governança, qual quer que seja o tema abordado: não são nem os meios técnicos e científicos e nem mesmo os recursos financeiros e humanos que fazem falta ao mundo atual, mas a capacidade de combiná-los e orientá-los para assegurar o pleno desenvolvimento individual e coletivo” e Morin (2000) oriente “o desenvolvimento ativo de novos saberes e competências”.

Há sinais de esforços teóricos e práticos envidados por autores e organizações para se criar bases em torno de um projeto comum, ou seja, energias, recursos, capacidades e potencialidades de sujeitos e organizações sociais.

A governança democrática não pode ser entendida, apenas, como uma construção ideológica, mas como exercícios deliberados e contínuos de desenvolvimento de práticas nessa direção. Portanto, devem ser identificados todos os esforços relacionados com essa perspectiva de construção cultural no sentido de articular teorias, agendas e sujeitos para romper com as abordagens verticais e estanques das atividades humanas.

Muitos desses esforços evidenciam elementos concretos de que o desejo de se articular sujeitos e energias está presente em distintos campos de atividades humanas. Resta continuar e não desistir. A fragmentação é uma realidade cotidiana nas nossas vidas, ela começa a nos incomodar cada dia mais e os clamores

por integração e articulação já se fazem ouvir com mais intensidade. Entretanto, há certo conforto em persistir atuando dentro dos nossos limites já conhecidos.

O que é intersetorialidade, então?

Em 2000, a Rede Unida, um movimento social interessado na mudança da formação profissional na área da saúde, promoveu uma oficina de trabalho sobre intersetorialidade/parcerias e, por meio de uma metodologia que favorecia a construção coletiva, captou a percepção dos dezenove participantes de várias instituições e de distintos campos disciplinares, produzindo a seguinte concepção de intersetorialidade: “articulação entre sujeitos de setores sociais diversos e, portanto, de saberes, poderes e vontades diversos, para enfrentar problemas complexos. É uma nova forma de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas que pretende possibilitar a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais para produzir efeitos mais significativos na saúde da população” (Feuerwerker & Costa, 2000).

Pode-se afirmar que essa concepção enfatiza muito mais o papel de sujeitos e não de organizações e é marcada por um viés do campo da saúde, cuja demanda é a extrapolação dos limites setoriais e da introdução de elementos mais organizacionais. Outra possibilidade conceitual enfatiza as organizações, ainda que privilegie um enfoque no território: “movimento articulado e integrado de recursos e processos organizacionais na formulação e implementação de políticas públicas em territórios específicos” (Junqueira, 2000).

Se esse conceito aparenta um viés racionalizador, há concepções que demonstram claro posicionamento político e explicitam a intenção da intersetorialidade como meio e não fim em si mesma: “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social para superar a exclusão social” (Junqueira & Inojosa, 1997).

Outros autores e visões poderiam ser resgatados (incorporando a idéia de integração, território, equidade, direitos, etc.), mas cremos que as três concepções citadas trazem úteis elementos que destacamos: articular sujeitos e processos organizacionais, superar fragmentações, tomada do território como referência para as ações, sinergia para dar potência no enfrentamento de problemas complexos e, por fim, a intersetorialidade como meio e não fim em si mesma para produzir melhor saúde, efetivar políticas públicas e enfrentar exclusão social.

“Com quem” se constrói a intersetorialidade?

A construção da intersetorialidade pressupõe uma firme e clara decisão de envolver distintos atores sociais na identificação e na análise dos problemas e necessidades de um dado território, bem como propor estratégias pactuadas para resolvê-los em uma arena de interesses distintos e de grande diversidade de valores (Dowbor, 1996; Brugha & Varvasovszky, 2000; Eyles et al, 2001; Beierle, 2002; Dowbor, 2002; Morrison & Soderbaum, 2003; Duhl, 1993).

A abordagem de problemas urbanos mediante envolvimento de *stakeholders* (Dodds, 2003), a governança da diversidade

(Duhl, 2004; Calame, 2004), as redes sociais (Rivoir, 2003), além do diálogo social (OIT, 2004) são algumas das estratégias mencionadas pela literatura para enfrentar as questões de nossas sociedades complexas, em que nenhum ator isoladamente, público ou privado, tem, na atualidade, conhecimento, informação ou recursos suficientes para encontrar respostas satisfatórias e sustentáveis diante dos distintos interesses e valores que permeiam o campo da política pública (Akerman, 2004).

São vários os espaços de articulação desses atores sociais (fóruns, painéis, conselhos, oficinas de trabalho, grupos temáticos, jurados ou mesmo espaços informais de articulação) com distintos modos de formalizar sua interação (alianças, consórcios, acordos, convênios, contratos, etc.). O ponto comum a se destacar, independentemente de qual estratégia se adota, é a necessidade de se pôr em prática diferentes tipos de habilidades de negociação e de mediação de conflitos (Paulics, 2001).

“Como se opera” a intersetorialidade?

A prática da intersetorialidade aponta que não há receitas, metodologias consagradas ou evidências estabelecidas. Há, sim, algumas experiências, tentativas, erros e acertos.

Podemos afirmar que não se opera a intersetorialidade por decreto ou organograma. Talvez um dispositivo municipal, não necessariamente uma lei ou decreto, possa ser o ponto de partida. Um município mineiro, por exemplo, está operando uma Câmara de Políticas Públicas, coordenada por um assessor indicado pela prefeita e composta pelos secretários e seus adjuntos das secretarias municipais de Planejamento, Desenvolvimento

Urbano, Desenvolvimento Social, Saúde e Educação. Segundo os gestores locais, a câmara está composta pelas secretarias-fim do município. Em relação a isso, algumas indagações poderiam ser formuladas: de que modo se inserem no processo as secretarias de Finanças e Desenvolvimento Econômico? Por solicitação ou quando houver um problema específico identificado? Esses secretários não deveriam ser membros da Câmara? A intersetorialidade inclui, apenas, a ação intersecretarial? Quando falamos de intersetores, não deveríamos também incluir o setor privado, o setor não-governamental, além dos setores de governo? Como os movimentos sociais se agregariam ao processo? Intersetorialidade é o mesmo que participação social?

Se entendermos que a intersetorialidade para ser formatada demanda um amplo processo de inclusão para a apreensão e transformação da realidade, isso necessariamente significa um esforço na interação de diferentes saberes e atores sociais para o estabelecimento de relações horizontais, que favoreçam as possibilidades de diálogo e um permanente refazer-se que atinja a todos (Mendes & Fernandez, 2004).

Nesse sentido, o conceito de redes sociais pode ser útil. Redes são fenômenos coletivos, isto é, sua dinâmica implica relacionamentos. A dinâmica das redes é resultado da conexão de muitos em interação produtiva de modo que compreenda o significado das articulações políticas entre atores diversos, em torno de mensagens simbólicas e de projetos comuns (Scherer-Warren, 1999).

**As experiências podem auxiliar
no entendimento da intersetorialidade
e da atuação em rede:
um breve panorama analítico**

Nos estudos relativos à intersetorialidade, conforme as definições referidas, há uma ênfase expressiva nas mudanças organizacionais que têm como base o planejamento. É preciso entender se a intersetorialidade só se efetiva depois da definição de um bom método e se poderia ser implementada apenas a partir de transformações na organização de modo que realize uma prática integrada, sinérgica e convergente.

Experiências mostram que a existência de um método não é capaz de realizar tão complexa tarefa. No Brasil, algumas iniciativas municipais têm sido implementadas na tentativa de introduzir novas formas de gestão e controle social, como orçamentos participativos ou programas de geração de emprego e renda. No entanto, como bem aponta Viana (1998), “barreiras burocráticas e corporativas” impedem o pleno desenvolvimento dessas experiências intersetoriais que ficam restritas a poucos municípios, constituindo-se em experiências temporárias, logo, passíveis de serem interrompidas.

Em uma tese de doutorado, as gestões intersetoriais ocorridas em Fortaleza e em Curitiba foram analisadas. Nela foram mostrados os caminhos e descaminhos percorridos pelas duas cidades que procuraram inovar no formato e no modo de gerir a política pública. Em ambos os casos houve investimento nos processos de planejamento e de reestruturação: em Fortaleza,

por meio de uma mudança radical da estrutura administrativa, e em Curitiba, pela implementação de projetos estratégicos desenvolvidos matricialmente com a estrutura tradicional. Uma das conclusões evidenciadas no trabalho, após exaustiva pesquisa da análise documental e entrevistas com atores-chave, é que há um *consenso discursivo e um dissenso prático*, nascidos justamente da contradição entre a necessidade de integração de práticas e de saberes requeridos pela realidade e o aparato administrativo do Estado, o qual reforça a setorização e o trabalho fragmentado. Conflitos de interesse e de poder perpassam a introdução de inovações, assim como a fragilidade da incorporação do método pelos operadores da organização (Andrade, 2004).

Em relação ao último ponto, referente à operacionalização da ação intersetorial, a discussão ocorrida em duas cidades — Camaragibe (PE) e Campina Grande (PB) — pode nos auxiliar na reflexão. Ambas realizaram grandes eventos comemorativos dos dez anos da implantação do Programa de Saúde da Família (PSF). Na tentativa de inovar e aglutinar todos os profissionais que vivenciaram o processo de implementação do PSF, foram montadas Rodadas de Discussão¹ de temas que, do ponto de vista dos gestores municipais, seriam desafiadores e poderiam potencializar os desdobramentos do programa nas duas cidades. Os assuntos selecionados já vinham sendo trabalhados, mas demandariam maior aprofundamento, como a

¹ Tal método foi escolhido com o objetivo de idéias serem trocadas com os sujeitos que participam direta ou indiretamente do Programa de Saúde da Família (PSF) em Campina Grande (maio de 2004) e em Camaragibe (agosto de 2004). Foram desenvolvidos vários temas, e cada um contou com um especialista temático, um coordenador, um relator e um sujeito interno/local, que iniciava as discussões.

vigilância à saúde, a humanização, a gestão do trabalho, o controle social, o planejamento local, o financiamento e a inter-setorialidade.

Esse último assunto foi objeto de discussão nas duas cidades. A intenção não era ministrar um curso ou uma aula teórica sobre a intersetorialidade, mas, a partir da contribuição dos participantes da Rodada, criar condições para o aprofundamento teórico e prático e, especialmente, pensar na criação de caminhos para implementação de ações propositivas, que pudessem qualificar a ação das equipes do PSF. Tal método, enquanto estratégia pedagógica, permitiu um movimento interessante na linha da problematização. A discussão sobre intersetorialidade foi avançando a partir da produção coletiva e crítica do conhecimento e da prática vivenciada. Dado que os participantes escolheram de antemão a temática, todos os presentes já tinham a intersetorialidade como foco de preocupação. Apenas um alinhamento conceitual mínimo foi realizado de forma que buscasse um fio condutor para a discussão.

Uma pergunta simples e direta trouxe para o grupo, composto majoritariamente por agentes comunitários de saúde e também por outros integrantes das equipes do PSF, como médicos, enfermeiros e dentistas, as primeiras reflexões de ordem conceitual: de que intersetorialidade estamos falando?

Foi um consenso estabelecer que a intersetorialidade é sinônimo de sinergia, de capacidade de articulação dos diferentes níveis, desde o central ao regional e local, em torno de objetivos nem sempre bem-definidos e que, normalmente, estão direcionados à melhoria da qualidade de vida e ao bem-estar das pessoas. Dessa forma, a intersetorialidade estaria relacio-

nada não somente aos diferentes níveis de governo, mas teria estreita vinculação aos processos participativos e à perspectiva de formação de redes sociais.

No entanto, percebe-se que o esforço de alguns níveis de governo por empreender práticas cada vez mais articuladas não se traduz necessariamente em resultados mais satisfatórios, ou seja, não ocorrem mudanças significativas na forma de atuação que possa promover melhoria da qualidade de vida das populações locais.

O que se depreende dessa discussão é o que já vem sendo apontado por Mendes & Fernandez (2004, p. 121): “na perspectiva da prática intersetorial, onde o que se espera é um compartilhamento de conhecimentos, ações e responsabilidades, as questões relativas a lugares de poder estão explicitadas e exigem um tratamento, uma vez que põem em xeque o alcance das especificidades empregadas isoladamente e a segurança que isto traz aos detentores das mesmas”.

Duas experiências podem ser consideradas instigantes: uma delas vivida por uma agente comunitária de saúde de Campina Grande e outra por uma agente de Camaragibe. A primeira relatou uma ação de melhoramento em uma área de favela, sendo ela uma das protagonistas da ação juntamente com os grupos organizados do território. Sua experiência apontou todas as dificuldades enfrentadas, os trâmites burocráticos a que estiveram submetidos, mas demonstrou, sobretudo, que houve de fato um trabalho integrado, em rede, que partiu de uma necessidade local e que colocou juntos setores do governo e da sociedade civil organizada para interferir positivamente na gestão do espaço público.

Ainda em relação à experiência e em uma área próxima, outra agente de saúde deparou-se com uma problemática semelhante, porém não conseguiu articular nenhuma ação conjunta local. O que as diferencia já que trabalham na mesma cidade, para um mesmo governo e enfrentam os mesmos desafios? Uma leitura rápida poderia indicar que a primeira agente de saúde talvez possuísse perfil mais articulador e, por isso, penetrou mais facilmente nas estruturas, tendo, assim, alcançado um resultado mais positivo. De fato, a busca pelo novo exige uma nova forma de se colocar diante de papéis, posturas e práticas instituídas. A agente mostrou-se preparada para esse empreendimento. No entanto, ela mesma apontou que jamais teria conseguido realizar seu trabalho sem o envolvimento da associação local, que lhe deu apoio e que conduziu de fato o processo. Esse foi o diferencial marcante.

A outra experiência, havida em Camaragibe, surpreendeu a todos. Há dez anos no PSF, uma agente comunitária revelou que desde o início de sua atividade procurou articular os vários níveis de governo e os grupos sociais em projetos que tinham relevância e estavam de acordo com as necessidades de sua área de abrangência. Todavia, a partir de uma definição governamental para assegurar, de fato, a articulação, houve um retrocesso da intersectorialidade no nível local, pois os setores sentiram-se amarrados e perderam a autonomia propiciada por um trabalho mais informal e ao mesmo tempo mais integrado.

As experiências de *Cidades Saudáveis* nos apontam também as dificuldades percorridas por aqueles que focalizam a intersectorialidade. A partir de iniciativas desenvolvidas na Europa,

Goumans (1997) conclui que, embora a ação intersectorial seja uma exigência, a retórica parece ter sido mais desenvolvida que a prática. De acordo com a autora, a intersectorialidade pode ocorrer em diferentes níveis e entre diferentes esferas. A retórica da colaboração defende que os atores são iguais, isto é, têm igual poder de colaborar entre si, no entanto, mais frequentemente, têm graus bastante variados de poder devido às iniquidades estruturais subjacentes, tais como acesso ao dinheiro, conhecimento ou poder.

As pouco documentadas experiências em curso de *Cidades Saudáveis* na América Latina não oferecem subsídios para se proceder a uma análise do impacto das mudanças político-culturais que envolvem as práticas coletivas e intersectoriais, especialmente aquelas com capacidade de fortalecer o potencial dos cidadãos no processo decisório, numa lógica não cooperativa.

Mendes (2000) observa que as experiências brasileiras de *Cidades Saudáveis* têm o setor da saúde como articulador da iniciativa e responsável pela fase de disseminação do seu ideário. Construir, no interior de um governo local, a marca *Cidade Saudável* não é questão fácil de ser equacionada, já que, muitas vezes, o adjetivo *saudável* é relacionado apenas à saúde, o que gera dificuldades com outras secretarias de governo. A autora observa ainda que alguns depoimentos relatam não apenas a concorrência existente entre as várias áreas governamentais, mas sugerem que essas atividades dão mais poder e visibilidade ao setor da saúde. Reafirmam, entretanto, a necessidade de que as iniciativas por *Cidades Saudáveis* sejam articuladas com outras forças políticas e com outras instâncias de controle

social, além de recomendarem o estabelecimento de pactos horizontais com parceiros do governo e de outras instâncias. Isso significaria ter a intersetorialidade como sua principal estratégia.

Nesse sentido, estariam esses projetos se desenvolvendo intersetorialmente?

Pode-se dizer que algumas cidades têm tido a preocupação inicial de adotar uma lógica intersetorial de organização e atuação, mas o percurso é difícil. Na maioria delas, observa-se que a lógica de trabalho predominante é a prática institucional dicotômica. As ações são setoriais e muitos dos trabalhos chamados intersetoriais são, na verdade, desenvolvidos apenas de forma integrada. Os setores da saúde, da educação e da ação social parecem ser os parceiros mais comuns. Muitas dessas iniciativas são informais, especialmente em municípios de pequeno porte, não envolvendo um trabalho prévio de planejamento. A integração se dá por projetos específicos que são definidos por um determinado setor (Mendes, 2000).

Observa-se que a intersetorialidade, a partir dessas experiências relatadas, pode dar-se de várias formas: como um projeto de governo ou por iniciativas locais; com formatos distintos, isto é, entre órgãos, esferas, projetos pontuais e estruturantes, etc. É importante assinalar, contudo, a importância do envolvimento dos atores que conduzem e vivem os processos e a necessidade dos setores de governo estarem preparados para realizar essa árdua tarefa com o conjunto dos segmentos sociais.

“Para que” mesmo queremos a tal intersetorialidade?

Do ponto de vista do setor saúde, é cada vez mais nítida a compreensão de que os principais problemas que repercutem nos serviços ambulatoriais e hospitalares têm interfaces importantes com várias áreas da vida social e que as intervenções e tecnologias disponíveis no âmbito do setor não são suficientes para resolvê-los. Então, só será possível enfrentar as situações relativas à saúde, se houver efetiva integração de esforços advindos de várias esferas do governo e da sociedade.

Entretanto, para que a lógica da intersetorialidade seja construída, não apenas de um ponto de vista utilitarista, de um setor ou outro, há que se explicitar uma intencionalidade carregada de princípios e valores que marquem um posicionamento político contrário ao modo como a sociedade se organiza e distribui os benefícios auferidos pelo desenvolvimento.

Em outras palavras, a intersetorialidade (ou a descentralização, a territorialização, a gestão participativa, o desenvolvimento local, a promoção da saúde, o SUS, etc.) não pode constituir-se em fim em si mesma, mas em meio, em caixa de ferramentas em que o conjunto de metodologias, tecnologias e intervenções disponíveis no seu arcabouço teórico e prático não perca de vista que sua meta principal, seu resultado fundamental é produzir equidade e enfrentar a exclusão social.

Esse é um desiderato difícil de se atingir, mas há que se persistir acreditando e construindo um futuro melhor. Na lógica da defesa da qualidade de vida, há de se investir no fortale-

cimento da democracia e da cidadania e na articulação de distintos atores sociais que, em conjunto, devem mobilizar-se em defesa do interesse público. Esse é o verdadeiro aprendizado que pode promover mudança cultural e democratização das práticas sociais locais.

Sem perder de vista uma citação de Daniel Piza, publicada na revista *Bravo*: “há que se tirar o pó dos nossos livros de Shakespeare e redescobrir as ironias da condição humana, que insiste em trapacear com os nossos sonhos e com as nossas certezas” (Piza, 2004, p. 7).

Referências

- AKERMAN, M. “A construção de indicadores compostos: um exercício de negociação intersetorial”. In: R. B. Barata (org.). *Condições de vida e situação de saúde*. Rio de Janeiro: Abrasco, pp. 95-113, 1997.
- . “A construção de indicadores compostos para os projetos de *Cidades Saudáveis*: um convite ao pacto transectorial”. In: E. V. Mendes (org.). *A organização da saúde em nível local*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- . *Prácticas sociales en salud pública para contribuir al desarrollo local: conceptos, desafíos e acciones*. Relatório de consultoria elaborado para a Opas, Washington, 2004.
- ANDRADE L. O. M. *A saúde e o dilema da intersetorialidade*. São Paulo: Hucitec, 2006.
- BEIERLE, T. C. “The Quality of Stakeholder-based Decisions”. *Risk Anal.*, 22(4), pp. 739-49, 2002.
- BRUGHA R. & Z. Varvasovszky. “Stakeholder Analysis: a Review”. *Health Policy Plan.*, 15(3), pp. 230-46, 2000.
- CALAME, P. *Repensar a gestão de nossas sociedades — 10 princípios para a governança, do local ao global*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.
- CHAUÍ, M. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 1994.
- CUNHA, A. G. da. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- DOWBOR, L. “A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento”. In: S. C. Bava (org.). *Desenvolvimento local — geração de emprego e renda*. São Paulo: Instituto Pólis, pp. 29-44, 1996.
- . “A comunidade inteligente: visitando as experiências de gestão local”. In: P. Spink, S. C. Bava & V. Paulics (coord.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.
- DODDS, F. “From Rio via the Hague to Johannesburg: the Role of Multi-stakeholder Dialogues”. *Water Sci Technol.*, 47(6), pp. 171-7, 2003.
- DUHL, L. “Conditions for Healthy Cities; Diversity, Game Boards and Social Entrepreneurs”. *Environment and Urbanization*, 5(2), pp. 112-24, 1993.
- . *Urbis, Governance of Diversity*. Comunicação pessoal, 2004.
- EDITORA BRASILIENSE. *Coleção Primeiros Passos*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- EYLES, J. “Et all What Determines Health? To Where Should We Shift Resources? Attitudes towards the Determinants of Health Among Multiple Stakeholder Groups in Prince Edward Island, Canada”. *Soc. Sci Med.*, 53(12), pp. 1611-9, 2001.
- FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS — Finatec. “Repensar a gestão pública e a experiência da descentralização em São Paulo”. In: *Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 2004, p.19.
- FERRAZ, S. T. *Cidades Saudáveis: uma urbanidade para 2000*. Brasília: Paralelo 15, 1999.
- FEUERWERKER, L. M. & H. Costa. “Intersetorialidade na rede Unida”. *Divulgação em Saúde para o Debate*, 22, pp. 25-35, 2000.
- GOUMANS, M. *Innovations in a Fuzzy Domain. Healthy Cities and (Health)*

- Policy Development in the Netherlands and the United Kingdom*. Phd Thesis. Maastricht: Faculty of Health Sciences, Univ. of Maastricht, 1997.
- HOUAISS, A. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- JAPIASSU, H. *A crise da razão e do saber objetivo*. São Paulo: Letras e Letras, 1996.
- JUNQUEIRA, L. A. P. "Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde". *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 34, n.º 6, pp. 35-45, 2000.
- JUNQUEIRA, L. A. P. & R. M. Inojosa. *Desenvolvimento social e intersectorialidade: a cidade solidária*. São Paulo: Fundap, 1997.
- LUCK, H. *Pedagogia interdisciplinar. Fundamentos teórico-metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- MENDES, E. V. *Uma agenda para a saúde*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MENDES, R. *Cidades Saudáveis no Brasil e os processos participativos: os casos de Jundiá e Maceió*. Doutorado. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2000.
- MENDES, R. & J. C. A. Fernandez. "Práticas intersetoriais para a qualidade de vida na cidade, São Paulo". In: R. N. Garibe (org.). *Gestão local nos territórios da cidade — Ciclo de atividades com as subprefeituras*. São Paulo: Mídia Alternativa, pp.117-23, 2004.
- MERRIAM WEBSTER Inc., *Webster's Third New International Dictionary*. Springfield: Merriam Webster, 1986.
- MORIN, E. *Os sete saberes para o futuro*. Brasília: Unesco, 2000.
- MORRISON, K. E. & P. Soderbaum. "Workshop 5 (Synthesis): Stakeholder Participation in Decision Making-institutional Forms". *Water Sci Technol.*, 47(6), pp. 167-69, 2003.
- OIT Social Dialogue in the Health Services: a Tool for Practical Guidance*. Genebra: ILO, 2004.
- PAULICS, V. *Desenvolvimento local e redes de solidariedade*, 2001.
<www.polis.org.br/publicacoes/artigos> acessado em 26/5/2002.
- PIZA, Daniel. *Revista Bravo*, 2004, p. 17.
- RIVOIR, A. L. "Redes sociales y gestión local. Políticas sociales con par-

ticipación social". In: *IDH URB-AL La experiencia de Montevideo*. Montevideo: ID, 2003.

- SCHERER-WARREN, I. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- VIANA A. L. D. "Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas". *Revista de Administração Pública*, 32(2), pp. 23-33, 1998.

Na WEB

- <www.saude.rj.gov.br/IVCMS/eixo3.pdf>
Intersetorialidade nas ações de saúde. Acesso em junho de 2005.
- <www.datasus.gov.br/inovador/fortaleza.htm>
Desenvolvimento social e intersectorialidade na gestão pública municipal. Acesso em junho de 2005.
- <www.interface.org.br/artigos2>
Intersetorialidade: uma vivência prática ou um desafio a ser conquistado. Acesso em junho de 2005.