



1. Intersectorialidade e Territorialidade nas Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional

Intersectorality and territoriality in public policies for regional development

Intersectorialidad y territorialidad en las políticas públicas para el desarrollo regional

Andrea Traub¹

Ana Paula Myszczyk²

¹Graduada em Serviço Social pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Curitiba (1996), Especialista em Gestão Pública – Habilitação em Políticas Públicas pelo Instituto Federal do Paraná (2013), Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2018) e Doutoranda em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

²Graduada em Licenciatura em História (1993) e em Direito (1999) pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Mestre em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2003), Doutora em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2012), Pós-Doutora em Bioética pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2016-2018) e Pós-Doutora em Medio Ambiente y Recursos Naturales pela Universidad de Pinar del Río – Cuba (2017-2018).

Resumo

A intersetorialidade se caracteriza como um novo paradigma de gestão pública e gestão social que possibilita o enfrentamento da realidade complexa, bem como a inclusão de grupos sociais a margem de seus direitos. É um elemento capaz de articular diversos setores no campo operacional, por ser este o lugar em que se concretizam as ações de gestão. No campo do desenvolvimento regional é capaz de centralizar o planejamento com capacidade de potencializar setores fundamentais, no intuito de desencadear mudanças necessárias por sua capacidade de oferecer um olhar mais completo e proporcionar respostas mais adequadas no contexto das políticas públicas. O objetivo deste artigo é realizar uma revisão de literatura acerca da intersetorialidade nas organizações governamentais e nas políticas públicas, a fim de introduzir a discussão deste modelo de gestão para o desenvolvimento regional. A abordagem metodológica é qualitativa, de natureza descritiva no que diz respeito ao objetivo e quanto a técnica utilizada na coleta de dados é uma pesquisa bibliográfica e documental. Os principais resultados apontam para a compreensão da realidade complexa e as mudanças da sociedade atual como fatores que convergem para a necessidade de um novo modelo de pensar as políticas públicas e ações governamentais.

Palavras-chave: Intersetorialidade. Territorialidade. Políticas Públicas. Desenvolvimento regional.

Abstract

Intersectorality is characterized as a new paradigm of public management and social management that makes it possible to face complex reality, as well as the inclusion of social groups outside their rights. It is an element capable of articulating different sectors in the operational field, as this is the place where management actions take place. In the field of regional development, it is capable of centralizing planning with the capacity to enhance fundamental sectors, with the aim of triggering necessary changes due to its ability to offer a more complete view and provide more appropriate responses in the context of public policies. The objective of this article is to carry out a literature review on intersectorality in government organizations and public policies, in order to introduce the discussion of this management model for regional development. The methodological approach is qualitative, descriptive in nature with regard to the objective and the technique used in data collection is bibliographic and documentary research. The main results point to the understanding of the complex reality and changes in today's society as factors that converge towards the need for a new model of thinking about public policies and government actions.

Key words: Intersectorality. Territoriality. Public policy. Regional development.

Resumen

La intersectorialidad se caracteriza como un nuevo paradigma de gestión pública y gestión social que permite afrontar una realidad compleja, así como la inclusión de grupos sociales al margen de sus derechos. Es un elemento capaz de articular diferentes sectores en el campo operativo, ya que es el lugar donde se desarrollan las acciones de gestión. En el ámbito del desarrollo regional, es capaz de centralizar una planificación con capacidad de potenciar sectores fundamentales, con el objetivo de desencadenar cambios necesarios por su capacidad de ofrecer una visión más completa y dar respuestas más adecuadas en el contexto de las políticas públicas. El objetivo de este artículo es realizar una revisión bibliográfica sobre la intersectorialidad en las organizaciones gubernamentales y las políticas públicas, con el fin de introducir la discusión de este modelo de gestión para el desarrollo regional. El enfoque metodológico es cualitativo, de carácter descriptivo respecto al objetivo y la técnica utilizada en la recolección de datos es de investigación bibliográfica y documental. Los principales resultados apuntan a la comprensión de la compleja realidad y los cambios de la sociedad actual como factores que convergen hacia la necesidad de un nuevo modelo de pensamiento sobre las políticas públicas y las acciones de gobierno.

Palabras clave: Intersetorialidad. Territorialidad. Políticas públicas. Desarrollo regional.

INTRODUÇÃO

Na análise dos problemas contemporâneos somos levados a perceber que eles não podem ser entendidos isoladamente. São problemas sistêmicos, ou seja, estão interligados e são interdependentes. Destaca-se que a vida é tecida em conjunto, portanto, há complexidade quando as necessidades são integradas, inseparáveis do todo. Neste sentido, as necessidades da sociedade são integradas e, se vistas de forma fragmentada, não possibilitam promover o desenvolvimento regional, bem como superar a exclusão social.

A maioria das instituições e organizações governamentais apresentam uma visão de mundo desatualizada cuja percepção da realidade se torna inadequada para lidar com problemas do nosso tempo. Há necessidade de uma mudança na compreensão da realidade, pensamentos e valores, sendo premente novos paradigmas que considerem o caráter interdependente e a complexidade dos problemas que afetam a sociedade.

Neste sentido, a mudança de paradigma envolve a visão de mundo com ênfase para a teoria sistêmica, a qual passa a ser vista na perspectiva do todo, das redes interinstitucionais que

valorizam a cooperação e a parceria. O resultado é um conhecimento que transcende as relações setoriais na construção de novos saberes e abordagens para a intersectorialidade e transversalidade das ações governamentais e políticas públicas.

Assim, a intersectorialidade abrange diferentes significados e tem possibilidades diversas de aplicação no âmbito das políticas públicas e das organizações, com ênfase nas relações horizontais das esferas governamentais. Uma das formas de se pensar acerca do tema está relacionada a produção do conhecimento científico e seus termos correspondentes, como a transversalidade, que se refere a maneira de ver diferentes aspectos da realidade em contextos específicos, contribuindo para a melhoria da abordagem de problemas complexos.

O desenvolvimento regional tem assumido determinada importância no que se refere ao planejamento das políticas públicas e ações governamentais em conformidade com o cenário regional. Diante dos problemas estruturais que precisam ser resolvidos ou superados, como o atraso social e econômico, é preciso refletir em direção a mudanças na implementação destas políticas e buscar um novo modelo de gestão das políticas e da ação governamental cuja essência esteja na

administração dos processos de forma intersetorial.

O objetivo deste artigo é realizar uma revisão de literatura acerca da intersectorialidade nas organizações governamentais e nas políticas públicas, a fim de introduzir a discussão deste modelo de gestão para o desenvolvimento regional.

A abordagem metodológica adotada é qualitativa, pois está relacionada a um determinado nível de realidade que não pode ser quantificado, tendo como foco a compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. No que diz respeito ao objetivo, é de natureza descritiva e quanto a técnica utilizada na coleta de dados é uma pesquisa bibliográfica e documental.

Com relação as obras de referência utilizadas destacam-se *La intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la política social*, da autora Nuria Cunill-Grau, *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade*, da autora Rose Marie Inojosa, *Modelo de análise intersectorial de gestão pública no contexto da cidade digital estratégica*, da autora Rosana Kanufre, *Políticas públicas para cidades sustentáveis*, do autor Alberto Costa Lopes.

A estrutura deste artigo compreende cinco sessões, sendo esta introdução a primeira, seguida da metodologia. Na terceira sessão, é feita uma contextualização acerca da intersectorialidade nas organizações governamentais e nas políticas públicas. Na quarta sessão, aborda-se a intersectorialidade como modelo de gestão e como mecanismo de integração das ações governamentais para o desenvolvimento regional. Por fim, na última seção, são apresentadas as análises e resultados destacados nas considerações finais.

METODOLOGIA

Com relação a abordagem do problema, a pesquisa adota uma metodologia qualitativa, pois está vinculada a um nível de realidade que não pode ser quantificado. Isto significa que ela se concentra no universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, explorando aspectos mais profundos das relações, processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à variáveis operacionais. Este tipo de pesquisa valoriza a necessidade de lidar com a complexidade dos problemas ou fenômenos sociais, concentrando-se em aspectos da realidade que não podem ser quantificados. Seu foco principal

reside na compreensão e na explicação da dinâmica das relações sociais (MINAYO, 2001).

No que se refere a pesquisa qualitativa, os objetivos da pesquisa são de natureza descritiva, uma vez que visa a explanação das características, fatos, fenômenos e relações de uma determinada realidade ou fenômeno. Este tipo de pesquisa requer diversas informações sobre o que se deseja pesquisar, sendo exemplos estudo de caso e análise documental (TRIVIÑOS, 1987).

Quanto aos procedimentos, a técnica utilizada é a pesquisa bibliográfica visto que é desenvolvida a partir de material já elaborado de livros, revistas científicas, artigos de periódicos, publicações avulsas, teses e outros documentos bibliográficos publicados por meios escritos e eletrônicos (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). É, também, uma pesquisa documental, pois utiliza fontes variadas e dispersas, sem prévio tratamento analítico, além de materiais que ainda não foram analisados ou que podem ser reinterpretados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

DESENVOLVIMENTO

Intersetorialidade nas organizações governamentais e nas políticas públicas

O termo política é polissêmico e, quando empregado para uma ação pública, ou seja, processo que elabora e implementa programas e projetos públicos, se refere a compreensão e definição de política pública (MULLER; SUREL, 2004). Assim, política pública pode ser entendida como uma diretriz para o enfrentamento de um problema público (SECCHI, 2014), como ações provenientes de escolhas do governo (SILVA; BASSI, 2012) e, até mesmo, como “um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes (DERANI, 2004, p. 22).

Uma política pública tem como finalidade o enfrentamento, diminuição e resolução de problemas públicos que são definidos como a distância entre o estado atual e a situação ideal para uma realidade pública. Para tanto, dois elementos são fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema. Por ser um conceito abstrato, a materialização da política pública se dá por meio de normas e instrumentos concretos, como leis, programas, projetos, prestação de serviços, entre outros (SECCHI, 2017).

De modo evidente, o problema público é o ponto de partida de uma política pública que se faz presente em diversas áreas (educação, saúde, segurança, etc.), em diferentes níveis de atuação (federal, estadual, municipal, internacional, nacional) e com vários atores envolvidos (governos, organizações privadas, organizações não governamentais, etc.) (SECCHI, 2017).

Nesse sentido, é importante compreender o papel do Estado e respectiva interação com a sociedade, compreender a dinâmica da ação pública, bem como identificar as relações entre instrumentos, áreas, níveis de atuação e atores das políticas públicas. Também é preciso ter em mente que os problemas públicos contemporâneos não podem ser entendidos de forma isolada, mas de modo sistêmico, uma vez que tudo está interligado e é interdependente.

Essa interdependência enseja a discussão acerca da intersectorialidade que possui significados e sentidos díspares, com possibilidades de aplicação no campo das organizações e das políticas públicas. Na estrutura das organizações, está relacionada a integração de temas diversos, destacando-se as horizontalidades das esferas governamentais. Na análise das políticas públicas remete-se às múltiplas

possibilidades de integração federativa, intersectorial e territorial (LOPES, 2016).

No âmbito das organizações governamentais, a intersectorialidade se caracteriza como um novo paradigma de gestão pública que possibilita o enfrentamento da realidade complexa, bem como a inclusão de grupos sociais alijados de seus direitos. Também pode ser compreendida como um elemento capaz de articular diversos setores no campo operacional, por ser este o lugar em que se concretizam as ações de gestão. De modo igual, mas no campo do desenvolvimento regional, é capaz de centralizar o planejamento com capacidade de potencializar setores fundamentais, a fim de desencadear mudanças necessárias pela capacidade de oferecer um olhar mais completo e proporcionar respostas mais adequadas no contexto das políticas públicas (KANUFRE, 2017).

No âmbito das políticas públicas, a intersectorialidade enfrenta barreiras relacionadas a cultura institucional considerando a fragmentação dos problemas sociais, o isolamento dos múltiplos atores e a necessidade de estabelecer dinâmicas, sinergias e diálogo entre tais atores além dos meios, configurações, instrumentos, integração e articulação das políticas. Neste sentido, as práticas intersectoriais precisam transcender os modelos

segmentados de organização do Estado. Não se trata de substituir a setorialidade, mas de combinar a política setorial com a intersetorial (KANUFRE, 2017).

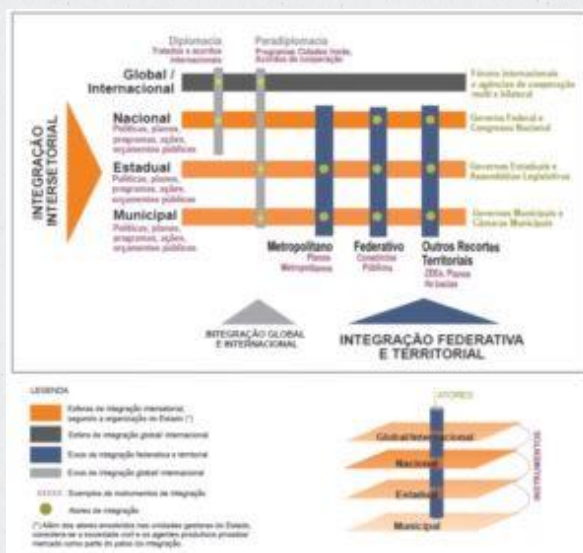
As principais características da intersetorialidade relacionam-se a integração; articulação de saberes, setores distintos, organizações e processos; coletividade em prol de transformações; compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações; participação; complexidade dos problemas e relações sociais; e, horizontalidade. A dinâmica intersetorial se dá por meio de arranjos organizados em processos de descentralização, atuação em redes interinstitucionais e organizacionais, transversalidade das ações e coordenação intersetorial (KANUFRE, 2017).

No que se refere a integração, a abordagem intersetorial tem como foco as horizontalidades nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), bem como nas estruturas administrativas governamentais. No âmbito das políticas públicas, a integração se dá por meio de instâncias nas quais atuam atores e instrumentos utilizados nesta integração (LOPES, 2016).

No Diagrama de Integração de Políticas Públicas, disposto na Figura 1,

observa-se os principais instrumentos de integração que se caracterizam por políticas, planos, programas, ações e demais atividades desenvolvidas pelas diferentes esferas de governo. No âmbito da integração intersetorial, são estes instrumentos que conferem materialidade institucional, visibilidade e fluidez ao processo de formulação e implementação das políticas, promovendo uma abordagem integrada (LOPES, 2016).

Figura 1 – Diagrama de Integração de Políticas Públicas



Fonte: LOPES, 2016, p. 57.

Com relação as modalidades de integração há a Integração federativa e territorial e a Integração global/internacional, sendo que a primeira diz respeito a territorialidades e verticalidades das relações entre esferas de governo e planejamentos que incluem municípios, estados ou regiões em função dos recortes territoriais. A

segunda refere-se as relações que o Estado brasileiro mantém com organismos e governos internacionais e segue diretrizes específicas pelas quais se firmam acordos e protocolos que servem de alinhamento entre o país e a comunidade internacional frente aos interesses globais (LOPES, 2016).

Por fim, a integração de políticas públicas acontece por meio de instâncias e arenas nas quais os atores envolvidos atuam em conjunto em cada interseção entre o intersetorial, seja no interesse do Estado seja no interesse da sociedade (LOPES, 2016).

Para melhor entendimento da intersetorialidade, em razão de sua importância para as organizações governamentais e para as políticas públicas, se torna fundamental apresentar alguns conceitos e características de acordo com a definição de estudo de alguns autores.

Junqueira (2000) e Inojosa (2001) definem intersetorialidade como a articulação de saberes e experiências direcionada ao planejamento público para a implementação, execução e avaliação das políticas públicas, bem como planos, projetos e programas com vistas a alcançar resultados sinérgicos em situações complexas.

O primeiro autor conceitua intersetorialidade como “uma concepção que deve informar uma nova

maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual aos desiguais” (JUNQUEIRA, 2000, p. 42) e trata o tema como um sistema de rede que articula múltiplos atores sociais, torna a gestão das políticas sociais eficaz e eficiente, além de permitir cooperação, reciprocidade e alianças. Assim, surge uma nova concepção de mundo que reconhece o pensamento intuitivo e não linear, valoriza a cooperação e a parceria, deixa a estrutura hierárquica para ser em rede, uma vez que os problemas sociais são vistos de modo sistêmico no qual tudo está interligado e é interdependente (JUNQUEIRA, 2000).

Inojosa (2001) entende que a intersetorialidade é muito mais do que unir projetos formulados e implementados de forma setorial, uma vez que implica direta ou indiretamente nas ações do Estado. Tem como características a mudança de paradigma na ação governamental, planejamento e avaliação participativos direcionados às demandas geográficas, atuação em rede regional, identificação e articulação das demandas por grupos populacionais e projeto político transformador.

Assim, a autora conceitua intersetorialidade como a articulação de conhecimentos e experiências para orientar o planejamento, implementação

e avaliação de políticas, com o propósito de alcançar resultados sinérgicos em cenários complexos. O objetivo principal não se resume apenas em reunir diferentes setores, mas em estabelecer uma nova dinâmica no funcionamento do aparato governamental, fundamentada nas dimensões territoriais e populacionais (INOJOSA, 2001).

Para Cunill-Grau (2005), a intersectorialidade diz respeito a integração de diferentes setores governamentais e tem a finalidade de resolver problemas sociais cuja principal característica é a multicausalidade. Esta integração se dá a partir das seguintes questões norteadoras: o que se integra? Quem está envolvido na integração? Quando a integração ocorre? Como se realiza a integração? Requer, ainda, que o atendimento às necessidades sociais seja de forma articulada, com origem nas causas complexas e relacionadas entre si.

Nesse intuito, é essencial definir o nível de governo responsável pela integração e empregar fatores de decisão como a natureza da política pública, grau de inclusão de desenvolvimento da política, grau de alteração das formas organizacionais dos setores envolvidos e grau de compartilhamento na execução e

financiamento das ações intersectoriais. Estas ações são possíveis quando os problemas a serem solucionados não podem ser atendidos de forma setorial e acontecem quando são identificados problemas que vão além da competência de uma única esfera pública (CUNILL-GRAU, 2005).

A autora conceitua intersectorialidade a partir de duas bases: uma política e outra técnica. A primeira consiste nas especialidades do conhecimento ou nos setores governamentais e refere que as políticas públicas que buscam estratégias de desenvolvimento sejam planejadas e executadas de forma intersectorial. A segunda diz respeito a ação coletiva, articulação entre os setores público, social e de mercado. Ambas possuem os mesmos elementos básicos, quais sejam: integração de processos; inclusão de um plano de ação para sua implementação; e, comunidade, no sentido de compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações (CUNILL-GRAU, 2005).

No entendimento de Machado (2008), a intersectorialidade se desenvolve a partir de processos coletivos e ações deliberadas que presumem o respeito à diversidade, bem como particularidades dos atores envolvidos. É orientada pela articulação entre atores de diferentes setores com

saberes e poderes díspares e se configura como uma nova forma de trabalhar e construir políticas públicas.

Segundo a autora, as ações intersetoriais possibilitam a superação da fragmentação das estruturas sociais estabelecendo articulações entre a sociedade, parceiros instituídos, serviços interdependentes. No desenvolvimento destas ações, bem como na construção de projetos é essencial que os atores envolvidos concedam espaço para o outro, respeitem diferentes ritmos e dinâmicas, compartilhem o poder para alcançar “flexibilidade, sinergia, cooperação mútua, abertura de espaços democráticos de participação” (MACHADO, 2008, p. 3-4).

Para Góis (2013), a intersetorialidade também pode ser entendida como reflexão e ação de instituições que enfatizam a construção e troca de conhecimentos coletivos, caracterizando-se pela definição das ações que devem ser desenvolvidas, indicação dos responsáveis por estas ações e pelos canais de comunicação entre os agentes públicos e instituições. Neste sentido, a abordagem é centralizada na diversidade de problemas e relações sociais, destacando a importância da participação coletiva, do controle social

das políticas e do fortalecimento dos direitos sociais.

De acordo com Pires (2016), uma forma de pensar a respeito da intersetorialidade se concentra no modelo de governança implícito na implementação dos arranjos de uma política pública que define, também, os atores envolvidos, seus papéis e a forma de interação na ação intersetorial e na produção de um plano, projeto e programa governamental. A composição destes arranjos deve transcender as estruturas setorializadas, bem como produzir articulação e participação dos atores envolvidos. Em complementação aos arranjos, instrumentos específicos promovem sustentação e organização das relações intersetoriais na implementação de uma política. Por fim, arranjos e instrumentos, conjuntamente, são responsáveis por promover, manter e revisar as formas de interação entre os diversos atores que produzem uma ação governamental.

Uma outra abordagem da intersetorialidade está relacionada ao termo transversalidade, que tem como principal característica a incorporação de assuntos que não podem ser abordadas de forma hierárquica e que não se enquadram em objetivos específicos de um único setor ou organização, mas que se almeja que

sejam assumidas por todos (SILVEIRA et. al., 2016).

O autor Brugué et al. (2015) utiliza o termo transversalidade para referenciar intersetorialidade e a identifica como uma prática administrativa que provoca uma transformação essencial na mentalidade e cultura organizacional. Tal transformação leva uma organização a trabalhar lateralmente ao invés de verticalmente, além de promover a interação, conversação e diálogo entre as partes. Esta nova realidade é conceituada como rede organizacional que representa uma estrutura capaz de lidar com a complexidade, uma vez que incorpora diálogo, contato e interação como prática operacional.

A rede organizacional proposta pelo autor é operacionalizada por meio de quatro fatores: objetivos (porquê) que devem ser compartilhados pelo diálogo, negociação entre as partes e construção coletiva; atores (quem) que devem ter perfis adequados a necessidade, interdependência e complementaridade; fatores tangíveis (processos e recursos) que devem promover o equilíbrio entre estabilidade e flexibilidade; e, fatores intangíveis (relacionamentos, confiança e liderança) que representam as relações interpessoais, pois uma rede é um

espaço relacional e depende da gestão dessas relações (BRUGUÉ et al., 2015).

Intersetorialidade como modelo de gestão e como mecanismo de integração das ações governamentais para o desenvolvimento regional

A intersetorialidade enquanto modelo de gestão é vista por alguns autores como um paradigma capaz de contribuir com os desafios atuais dos governos e administração pública na promoção do desenvolvimento regional. Este modelo é centrado no trabalho em redes, fluxos e visões horizontais com base na inovação, flexibilidade e criatividade.

As mudanças nos modelos convencionais de governança direcionam para o surgimento de um novo paradigma de gestão, centrado no trabalho em redes, fluxos e em abordagens horizontais, e fundamentado na flexibilidade, criatividade e inovação. A configuração atual da administração pública reconhece a necessidade de enfrentar as demandas por meio da gestão integral da ação pública e da especialização do conhecimento. Estes aspectos possibilitam abordar a intersetorialidade como a capacidade das políticas de responder de forma eficaz aos problemas identificados, oferecendo soluções que estejam alinhadas com as

necessidades da população ou do território (BRONZO, 2007).

A intersetorialidade também surge como uma maneira de colocar em prática a gestão social, baseando-se na articulação entre os diversos atores sociais. A gestão social se diferencia da gestão tradicional por meio do processo dialógico e da participação social, elementos fundamentais desta maneira de administrar. Assim, o novo paradigma de gestão torna-se essencial para o progresso, uma vez que propor soluções para lidar com os desafios da questão social é fundamental para as políticas públicas (GARAIAU, 2013).

Para Maia (2005), a gestão social caracteriza-se por ser um conjunto de processos sociais com potencial para promover um desenvolvimento societário emancipatório e transformador. Estes processos são fundamentados nos valores, práticas e construção da democracia e da cidadania, visando enfrentar as diversas expressões da questão social, garantir os direitos humanos universais e fortalecer os interesses e espaços públicos como pilares de uma nova civilidade.

A estratégia da gestão social inclui processos que têm o potencial de promover um desenvolvimento societário emancipatório e transformador, com o objetivo de

enfrentar questões sociais como a desigualdade e a vulnerabilidade social no Brasil. A prática da gestão social se realiza por meio de processos que abrangem tanto aspectos individuais quanto coletivos, com possíveis repercussões na formulação de um novo projeto societário. Neste sentido, a intersetorialidade é considerada uma ferramenta essencial para operacionalizar este modelo de gestão (GARAIAU, 2013).

Para Sposati (2006), a intersetorialidade como modelo de gestão possui limites e possibilidades de aplicação, uma vez que o padrão adotado pelas organizações responsáveis pelas políticas públicas varia conforme a estratégia, conjuntura e estrutura institucional, bem como resultados eficientes ou não. Elementos como a questão do território, descentralização, democratização e participação são importantes para a decisão da organização pela adoção do trabalho intersetorial, pois a articulação dos mesmos é que se constitui em um novo paradigma, na medida em que interagem na estrutura e nos processos organizacionais.

A questão do território está relacionada com a dimensão física e como fator de vulnerabilidades pela desigualdade territorial, social e econômica, distribuição e acesso a

serviços, relações socioculturais, econômicas e políticas, ações do Estado, mercado e sociedade. Neste sentido, a intersetorialidade exige a construção de uma análise das demandas e necessidades, sendo fator crucial conhecer o território, levantar as carências e possibilidades existentes para estimular o desenvolvimento de estratégias específicas da ação pública (SPOSATI, 2006).

A análise e ação pública devem ser estruturadas na dinâmica da sociedade e da cidade, pois é nesta que as relações sociais são construídas e desenvolvidas, além de ser o local em que acontece a integração das políticas públicas. Assim, o modelo de gestão intersetorial utilizado deve estar associado à gestão da cidade e estar inter-relacionado ao todo já que pode, ao mesmo tempo, potencializar resultados e isolar determinados grupos de pessoas (SPOSATI, 2006).

É nas cidades que as ações organizacionais são articuladas e gerenciadas em virtude da interação existente com as organizações sociais e as estruturas físicas, urbanas e ambientais. Assim, a atuação intersetorial é realizada em diversos locais das cidades, levando em consideração a identificação social e territorial da população (VALLE, 2008).

O território é um dos elementos que compõe a análise das vulnerabilidades e riscos que afetam a população. Assim, nos territórios vulneráveis, a intersetorialidade é colocada em prática considerando a segregação espacial advinda da desigualdade social e econômica evidenciada nas cidades (SPOSATI, 2006). A partir destas considerações são estabelecidos os serviços necessários, a forma de atuação das instituições e a gestão das cidades que deve estar direcionada para a busca da garantia dos direitos dos cidadãos, ao reconhecimento dos problemas sociais, soluções integradas e proximidade com as necessidades e prioridades dos cidadãos (JUNQUEIRA, 1998).

A identificação e pertencimento das pessoas com o território se traduz na territorialidade que tem na intersetorialidade uma abordagem estruturante para a criação de novas soluções e atendimento às demandas das políticas públicas, com a possibilidade de gerar e direcionar novos resultados. Assim, no âmbito da territorialidade, a intersetorialidade permite “possibilidades de inclusão e de extensão do reconhecimento da cidadania e do direito a cidades para todos” (SPOSATI, 2006, p. 140).

A análise do território, por sua vez, possibilita a territorialização da

atuação da política pública e define as cidades como fundamentais para as organizações territoriais, sendo a base da ocupação do território e do desenvolvimento regional. Apesar de correlacionadas, a territorialização não deve ser confundida com a descentralização político-administrativa das três esferas de governo que deve ser efetiva e prever que as ações sejam articuladas com definição de atribuições e responsabilidades.

A descentralização pode ser uma forma efetiva de integrar determinada área de abrangência, desde que conciliada com a intersetorialidade. O que determina a atuação intersetorial são as características, demandas e extensão de um território, o que pode gerar uma atuação em rede ligada “a interconexão, a interdependência, a conformação necessária para dar conta da complexidade dos processos e da realidade social” (BRONZO, 2007, p. 12).

A conexão entre descentralização e intersetorialidade constitui um novo paradigma de gestão que considera o território como lugar de interação para integração e ação intersetorial. Esta conexão permite o estabelecimento de ações em rede que atuam na incorporação dos equipamentos públicos, parcerias com a sociedade civil, organizações não-

governamentais, entre outros, no intuito de fortalecer grupos específicos da população (JUNQUEIRA et al., 1997).

Assim, enquanto a descentralização envolve a transferência de poder de decisão, atribuição, função e recurso, sendo determinada pela distribuição de competências entre as esferas de governo com atenção especial para a organização do Estado em relação ao território de sua jurisdição (PIRES, 2002), colocando a decisão para instâncias mais próximas aos cidadãos, a intersetorialidade diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas dos mesmos de forma integrada (JUNQUEIRA et al., 1997).

Contudo, a descentralização ocasiona problemas para os governos locais como a fragmentação das ações, ausência de políticas públicas para resolução de problemas metropolitanos e de mecanismos de enfrentamento dos problemas comuns aos municípios. Por consequência, os municípios se isolam e se distanciam de ações coletivas. Para enfrentar este desafio, é necessário que múltiplos atores municipais apresentem pensamento e ação coerentes para a formulação de políticas públicas, com o objetivo de um projeto global de cidade (ANDRADE; CLEMENTINO, 2010).

Enquanto fator de democratização, a descentralização

estimula a participação dos cidadãos nas tomadas de decisão tornando o Estado receptivo às suas demandas (PIRES, 2002). Esta participação acontece mediante a abertura de canais de comunicação entre cidadãos e instituições e/ou organizações descentralizadas permitindo que suas necessidades cheguem a quem tem poder de decidir (JUNQUEIRA et. al. 1996).

A descentralização é um requisito para a participação na gestão de interesses coletivos, sendo que a participação é um fator que a torna possível. Assim, a democratização é a forma mais legítima de descentralização, uma vez que busca a participação do cidadão, não apenas a eficiência, eficácia e transparência dos governos locais (TONI; PACHECO, 2005).

Quando a descentralização e a participação se combinam, ocorrem mudanças significativas que afetam tanto o Estado quanto a sociedade: por um lado, os governos tendem a abrir canais de participação, tornando-se mais transparentes para os cidadãos e, por outro lado, a sociedade se mobiliza para utilizar esses canais a fim de promover suas demandas (PIRES, 2002). A participação é um aspecto essencial nos processos de abordagem intersetorial tendo em vista sua importância nos

arranjos institucionais para a governança pública e, também, a possibilidade de estimular a interação interdisciplinar no desenvolvimento de projetos mais próximos da realidade (KANUFRE, 2017).

A conexão entre território, descentralização, democratização e participação na gestão de interesses coletivos representa a integralidade estratégica necessária para impulsionar a intersetorialidade, que se revela na superação do modelo setorial de políticas públicas e organizações governamentais (KANUFRE, 2017). Assim, embora a descentralização não possa ser diretamente equiparada à democratização, é fundamental reconhecer que ela desempenha um papel fundamental como um meio para alcançar esse objetivo (PIRES, 2002).

A intersetorialidade como mecanismo de integração das ações governamentais é uma das principais características das políticas de desenvolvimento regional. Estas políticas englobam um conjunto de ações essenciais para articular outras políticas que, na prática, operam de forma segmentada. Apesar disto, são concebidas como políticas de integração e requerem uma coordenação eficaz, especialmente quando envolvem diferentes esferas do governo. A cooperação conjunta é evidenciada por

meio de conceitos como horizontalidade, ação em rede, intersectorialidade e transversalidade (ROCHA NETO; BORGES, 2014).

A maioria dos desafios relacionados ao desenvolvimento regional não se restringem a uma única instituição governamental, pois envolvem diversos segmentos sociais e diferentes áreas geográficas. Estes problemas não são de natureza setorial; pelo contrário, exigem a colaboração de instituições públicas em diferentes níveis e necessitam ser abordados e tratados de maneira integrada. Portanto, ainda há poucos progressos na construção de modelos organizacionais capazes de lidar com a intersectorialidade e as redes interinstitucionais. É essencial buscar mecanismos que garantam uma maior integração das ações governamentais (ROCHA NETO; BORGES, 2014). Assim, ressalta-se a importância em alcançar tal integração por meio de uma gestão intersectorial alicerçada por um conjunto de técnicas, métodos e estratégias de diálogo, integração e compartilhamento (KANUFRE, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a proposta deste artigo, foi realizada uma revisão de literatura acerca da intersectorialidade

nas organizações governamentais e nas políticas públicas, no intuito de introduzir a discussão deste modelo de gestão para o desenvolvimento regional. A partir da reflexão acerca do tema foi possível compreender que a realidade complexa e as mudanças da sociedade atual convergem para a necessidade de um novo modo de pensar as políticas públicas e ações governamentais.

A ação intersectorial nas políticas públicas e nas organizações possui como um de seus objetivos a construção de redes interinstitucionais que se traduz em um trabalho coletivo que produz transformações nas percepções da realidade. Entretanto, convém ressaltar que não se trata de substituir a setorialidade, mas de realizar uma combinação entre a política setorial e a intersectorial. Em ambas, é preciso o desenvolvimento de um trabalho simultâneo pelos múltiplos atores envolvidos, em busca de resultados integrados, articulação de diferentes setores, compartilhamento de recursos, esforços e competências.

Assim, se torna importante a construção dialogada na formulação de políticas integradas, não somente entre Estado e sociedade, mas no âmbito do poder público, visto que a intersectorialidade não advém no momento da elaboração. A prática da intersectorialidade requer a construção

coletiva de uma política pública e não conduzida de forma setorial com quase nenhuma participação das organizações e instituições envolvidas.

A intersetorialidade desempenha um papel fundamental na resolução dos problemas e desafios complexos, tanto nas organizações governamentais quanto nas políticas públicas, uma vez que permite uma abordagem integrada e colaborativa que requer colaboração, diálogo e coordenação entre os diversos atores envolvidos.

Nas organizações, a importância deste modelo de gestão permite que diferentes áreas do conhecimento sejam aproveitadas para resolver problemas de forma mais eficaz. Ao unir diferentes perspectivas e habilidades é possível o desenvolvimento de soluções mais completas e bem-sucedidas. Também a colaboração entre diferentes setores estimula a inovação, uma vez que pontos de vista diferentes podem resultar em novas abordagens para o enfrentamento dos desafios institucionais.

Além disto, a promoção da intersetorialidade nas organizações governamentais pode contribuir para uma cultura institucional mais colaborativa e inclusiva, na qual os servidores públicos e demais envolvidos, sintam-se instigados a compartilhar conhecimentos, colaborar

em projetos multidisciplinares, desenvolver novas habilidades, ganhar experiência em áreas diversas, trabalhar em equipe.

No âmbito das políticas públicas, a intersetorialidade permite uma visão holística, ou seja, uma visão do todo e não apenas de uma parte dos problemas e desafios sociais que são complexos. Ao envolver diferentes organizações, setores e atores governamentais, não governamentais, bem como a sociedade civil na abordagem de questões que transcendem os limites de um único setor, órgão ou instituição, a intersetorialidade também pode aumentar a eficiência e efetividade das ações governamentais, promover a participação da sociedade civil na definição e implementação das políticas públicas, fortalecer o controle social, contribuir para uma governança mais inclusiva, equitativa, democrática e transparente.

Com relação ao desenvolvimento regional, a maioria dos problemas não se restringem a uma única organização governamental ou instituição, uma vez que são problemas que envolvem diferentes segmentos sociais e regiões geográficas, portanto, requerem atenção das diversas instituições públicas nas diferentes esferas e níveis de atuação, pois

precisam ser considerados e tratados de forma integrada.

Assim, a intersetorialidade como mecanismo de integração das ações governamentais para o desenvolvimento regional busca integrar políticas, planos e programas de diferentes áreas (saúde, social, educação, infraestrutura, ambiental etc.) para abordar as demandas e necessidades específicas de uma região de forma abrangente e integrada. Ademais, busca promover a colaboração e coordenação entre diferentes setores e áreas de atuação do governo, com o objetivo de maximizar os impactos positivos e promover o desenvolvimento equilibrado em uma determinada região.

Nesse contexto, a intersetorialidade permite uma resposta mais adaptada às necessidades específicas de uma determinada região, levando em consideração suas características socioeconômicas, culturais e ambientais, bem como contribuindo para a promoção de um desenvolvimento regional mais sustentável e inclusivo. Enquanto modelo de gestão, a intersetorialidade busca superar a fragmentação das políticas públicas e promover uma abordagem mais coordenada para o desenvolvimento regional, o que pode incluir a implementação de estratégias de planejamento territorial integrado,

estabelecimento de parcerias entre diferentes esferas de governo, alocação eficiente de recursos, promoção da participação ativa da sociedade civil na definição e implementação de planos, políticas e programas.

Por fim, a intersetorialidade como modelo de gestão pública, gestão social e mecanismo de integração das ações governamentais para o desenvolvimento regional representa uma abordagem promissora para enfrentar os desafios complexos contemporâneos. Entretanto, é importante ressaltar que a implementação bem-sucedida desta abordagem requer compromisso político, capacidade institucional adequada e a existência de uma cultura de colaboração e diálogo entre os diversos atores envolvidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, I. A. L.; CLEMENTINO, M. L. M. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Ed.). **As metrópoles e a questão social brasileira. Observatório das Metrópoles**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.p. 239-258.

BRONZO, C. Intersectorialidade como princípio e práticas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 20, 2007, Caracas. ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública? **Anais ...** Caracas: CLAD, 2007.

BRUGUÉ, Q.; CANAL, R.; PAYA, P. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las

comisiones interdepartamentales. Managerial Intelligence to Address "Wicked Problems": The Case of Interdepartmental Committees.

Gestión y política pública, México, v. 24, n. 1, en./jun./ 2015. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003>. Acesso em: 19 mar. 2023.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad em el gobierno y gestión de la política social. In: Congreso Iberoamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 10, 2005, Santiago. **Anais...** Disponível em: <https://issuu.com/wendyrb30/docs/la_intersectorialidad_en_el_gobierno>. Acesso em: 19 mar. 2023.

DERANI, C. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 41, n. 0, p. 19-28, 2004. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/issue/view/215>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

GARAJAU, N. I. Reflexões sobre a intersectorialidade como estratégia de gestão social. In: III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, 2013, Belo Horizonte. **Anais...** Disponível em: <<https://www.paulus.com.br/assistencia-social/wp-content/uploads/2018/07/Reflex%C3%B5es-sobre-a-Intersectorialidade-como-Estrat%C3%A9gia-de-Gest%C3%A3o-Social.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GÓIS, J. B. H. A (difícil) produção da intersectorialidade: comentários a partir de ações públicas para a juventude. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 128-141, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/13212>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Mudança uma causa compartilhada**: do ERSA ao SUS. 203 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) -Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-06022018-163118/en.php>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal do Brasil: a experiência de Fortaleza. In: Concurso de Ensayos del CLAD, 11, 1997, Caracas. El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones. **Anais ...** Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 11-22, mar./abr. 1998. Disponível: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696/6269>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 35-45, nov./dez. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6346/4931>>. Acesso em: 05 mar. 2023.

KANUFRE, R. A. M. **Modelo de análise intersectorial de gestão pública no contexto da cidade digital estratégica**. 2017. 279f. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) -Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/00005f/00005fe7.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

LOPES, A (Ed.). **Políticas públicas para cidades sustentáveis**: integração intersectorial, federativa e territorial. Rio de Janeiro: IBAM, MCTI, 2016.

MACHADO, L. A. **Construindo a intersectorialidade**. (Online) 2008. Governo do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<https://www.saude.sc.gov.br/index.php/informacoes-gerais-documentos/conferencias-e-encontros/conferencia-estadual-de-saude>>

mental/textos/3153-construindo-a-intersectorialidade/file>. Acesso em: 19 mar. 2023.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Tradução: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2004.

PIRES, R. R. C. **Intersetorialidade, descentralização e participação: novas estruturas para um Estado mais próximo do cidadão**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-gpg-515.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2023.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (Ed.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26, 2016. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016. p. 67-80. Disponível em: <https://issuu.com/sagi_mds/docs/caderno_de_estudos_26>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. O problema da integração de programas governamentais de desenvolvimento regional: o caso da Promeso. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 27, p. 95-125, 2014. Editora Unijui. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/2859>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de**

soluções. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. (Ed.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012. p. 15-38.

SILVEIRA, J. I.; MACEDO, A. F.; FERREIRA, C. V.; CARVALHO, D. C. L. C.; HAYASHIDA, E. H.; MACEDO, I. A. Administração Pública Deliberativa nos colegiados do Programa Curitiba mais Humana: uma experiência piloto. In: CARLEIAL, L. M. F.; OPUSZKA, P. R.; KANUFRE, R. A. M. (Ed.) **Políticas e ações deliberativas em Curitiba: diálogo –confiança –mediação**. 1. ed. Curitiba: IMAP, 2016. p. 207-231.

SPOSATI, A. Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 85, p. 133-141. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

TONI, F.; PACHECO, P. Gestão ambiental descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia brasileira. **Série Estudos 6**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005. Disponível em: <<http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/9931>>. Acesso em: 02 mar. 2023.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE, M. I. M. Intersetorialidade e territorialidade: novos enfoques para a efetividade da gestão social. In: Encontro da ANPAD, 22, 2008, Rio de Janeiro. **Anais ...**Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B817.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2023.