



## A IMPORTÂNCIA DA ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL ENTRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>12</sup>

### THE IMPORTANCE OF INTERSETORIAL ARTICULATION BETWEEN MUNICIPAL COUNCILS OF PUBLIC POLICIES

Daniela Arguilar Camargo<sup>3</sup>

Eduarda Furquim Guareschi<sup>4</sup>

**Resumo:** A intersectorialidade considerada como a união de diferentes setores em prol de um objetivo, compreende que mesmo um setor com a sua especificidade em determinada área, pode ir além dela buscando a superação de práticas e eficiência nos resultados a serem atingidos. Assim, a intersectorialidade nas políticas públicas é compreendida como uma forma de articulação entre os diversos saberes, e a sua construção dentro dos modelos de conselhos municipais também é necessária. Os conselhos apresentam-se como espaços formados por uma história de enfrentamentos e de movimentos reivindicatórios da participação ativa da sociedade no processo democrático. Este estudo possui como objetivo verificar a importância da ação intersectorial entre os conselhos municipais. Por meio da estratégia dedutiva e bibliográfica parte da compreensão da intersectorialidade e seus aspectos relevantes, para posteriormente conceituar e analisar os conselhos municipais e ao final verificar a importância da intersectorialidade entre eles. Concluindo-se que essa ação construída dentro dos conselhos oferece diversas contribuições para as políticas públicas e também para a gestão pública, pois estes atuam como um intermediário entre governo e sociedade civil.

**Palavras-chave:** Conselhos Municipais. Intersectorialidade. Políticas Públicas.

**Abstract:** The intersectoriality considered as the union of different sectors in favor of a goal, understands that even a sector with its specificity in a given area, can go

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Conta também com o apoio da Confederação Nacional de Municípios – CNM.

<sup>3</sup> Doutoranda e Mestre em Direito com bolsa PROSUC/CAPES pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado da UNISC. Graduada em Direito pela Universidade Franciscana de Santa Maria. E-mail: danielacamargo68@gmail.com

<sup>4</sup> Bolsista de Iniciação científica da Fundação de Amparo à pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul. Graduanda do sétimo semestre do curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC e coordenado pelo Prof. Pós-Doutor Ricardo Hermany.



beyond it, seeking to overcome practices and efficiency in the results to be achieved. Thus, intersectorality in public policies is understood as a form of articulation between the different knowledge, and its construction within the models of municipal councils is also necessary. The councils are presented as spaces formed by a history of confrontations and movements that demand the active participation of society in the democratic process. This study aims to verify the importance of intersectoral action among municipal councils. Through the deductive and bibliographic strategy part of the understanding of the intersectorality and its relevant aspects, to later conceptualize and analyze the municipal councils and finally to verify the importance of the intersectorality between them. It is concluded that this action built within the councils offers several contributions to public policies and to public management, since these act as an intermediary between government and civil society.

**Key-Words:** Municipal Councils. Intersectorality. Public policy

## NOTAS INTRODUTÓRIAS

No Estado brasileiro as experiências de construção dos espaços que tenham como finalidade a atuação conjunta da sociedade e do Estado no que tange a gestão de políticas públicas, assumem novas configurações com a Constituição Federal de 1988 por meio de diversas ferramentas como orçamento participativo, audiências públicas, conselhos municipais, entre outros. Nesses espaços busca-se a ampliação do debate no interior da sociedade, sobre os seus interesses e reais necessidades, bem como ampliar e democratizar a gestão pública, tendo como finalidade maior a ampliação da participação social nos processos decisórios e no controle das políticas públicas.

Nesse sentido, mesmo com uma maior democratização da gestão pública à medida que se possibilita a inclusão dos interesses da sociedade na agenda pública, os espaços passam a produzir um tratamento focalizado e fracionado diante dos problemas sociais. A organização e estruturação do governo municipal em setores tem causado uma fragmentação no reconhecimento das principais demandas, com a consequente focalização da intervenção e dispersão dos recursos públicos.

Os conselhos municipais, em geral, são órgãos de tomada de decisões, que surgem nas sociedades organizadas desde muitos anos e que se concretizam até



hoje em diferentes áreas de atuação. Tem-se como ideia que esses órgãos possuem a função de intermediação do Estado e sociedade, traduzindo novas ideias e concepções, influenciando na dinâmica das políticas públicas em questão. A partir de 1990 tem se mostrado que a participação na gestão de políticas públicas começa a se ampliar, desde a formação dos conselhos municipais, com a instituição de fundos orçamentários e a principal elaboração de planos na atenção local.

Essas políticas são consideradas como meios necessários para o fortalecimento do processo de descentralização visado assegurar os interesses da população. Aqui entram em cena novos atores com atribuições partilhadas, ressignificando as relações de poder em busca de decisões e práticas intersetoriais, que venham assegurar o acesso e efetivação também dos direitos sociais. Ou seja, entende-se a intersetorialidade como a integração de vários setores, para a realização das ações públicas que mantém mesmo com a sua especificidade em cada área vai além dela, buscando a superação das práticas fragmentadas e a eficiência para ser atingidos os objetivos e resultados.

Sendo a intersetorialidade nas políticas públicas uma articulação entre diversos saberes, para que sejam alcançados um objetivo mais amplo, também é como um modelo norteador que vem para qualificar a gestão pública diante dos problemas sociais, e de outro lado os conselhos municipais como espaços podem favorecer as iniciativas para a articulação intersetorial. Assim, este estudo possui como objetivo verificar a importância dessa ação intersetorial entre os conselhos municipais, respondendo a seguinte problemática de pesquisa: Com a ação intersetorial fomentada entre os conselhos municipais poderá se ter uma melhor gestão de políticas públicas?

Para responder a esse questionamento utilizou-se como método de abordagem dedutivo pois a conclusão do estudo já está, de certa forma, implícita no decorrer do texto; e o método bibliográfico onde foram utilizadas obras de referência sobre a temática desenvolvida. A estratégia parte da compreensão da intersetorialidade e seus aspectos relevantes, para posteriormente conceituar e analisar os conselhos municipais de políticas públicas, e ao final verificar a importância da intersetorialidade entre eles. Concluindo-se que essa ação construída entre os conselhos oferece diversas contribuições para as políticas públicas e também para a gestão pública, contudo incorre em mudanças organizacionais, tanto nos serviços como sistemas de



políticas públicas e outros setores da sociedade. A intersectorialidade revela-se como um processo desafiante, implicando na efetivação da articulação entre conselhos já instituídos e desses para com a sociedade e o município.

## 1 INTERSETORIALIDADE: ASPECTOS RELEVANTES

Quando se trata de gestão intersectorial de políticas públicas e a importância que ela tem frente a qualidade de vida da sociedade, Junqueira (1999) potencializa que a qualidade de vida demanda “uma visão integrada dos problemas sociais”, ou seja, a intersectorialidade vem como uma possibilidade de resolução de problemas que afetam a população em um determinado local. Essa perspectiva é de suma importância, pois vem apontando para uma visão integrada de soluções aos problemas sociais. O referido autor associa ainda a ideia de que a intersectorialidade é a integração do território, de equidade e direitos sociais, compreendendo que a população e as suas necessidades estão circunscritas a um território, a um município.

Assim, inicia um processo de aprendizagem e determinação dos indivíduos que vão articular os saberes e as experiências nas fases de planejamento, execução e avaliação de ações, pois segundo Junqueira (1999, p. 27), “A intersectorialidade 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”, ou seja “Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses”. Destaca-se a contribuição de Tumelero (2012) referente as políticas intersectoriais.

No Estado brasileiro – democrático e de direito – afirmado pela Constituição Federal de 1988, o indicativo de ações governamentais integradas intersectorial e interinstitucionalmente constitui diretriz para várias políticas públicas destinadas a assegurar direitos. Apesar disto, as práticas intersectoriais ainda figuram como processos inovadores experimentais viabilizados na maioria das situações pelo interesse dos atores que executam tais políticas e menos por uma decisão política de governo - são poucas as experiências em que administrações municipais optam por um desenho de governo pautado na intersectorialidade.

A intersectorialidade vem para compor os diferentes setores que constroem um projeto integrado com vista ao alcance dos objetivos mais amplos, de maneira



conjunta e pactuada, Burlandy (2004). Esse planejamento inclui tanto o envolvimento dos indivíduos no processo e formulação das intervenções que venham a ser estratégicas, como a identificação das determinantes, transcendendo as ações intersetoriais e impactando nas diferentes dimensões de um problema dentro de um processo político ou técnico, Burlandy (2004).

Muito antes de se falar em intersectorialidade Santos (2011, p. 22) entende que se deve buscar a compreensão do que é setor. “A categoria “setor” é utilizada amplamente para analisar a ação do Estado segundo a lógica setorial, isto é, circunscrita e dividida por atividades como saúde, educação, planejamento urbano entre outras”. Santos (2011) ao conceituar a intersectorialidade lembra que cada município possui as suas características, ou seja, para entender a intersectorialidade é necessário abrir um espaço para que se possibilite compreender a estrutura construída nos setores e entre eles para a implementação de políticas públicas como um conjunto de diversas lógicas e diferentes perspectivas de um mesmo objeto.

Torna-se de grande relevância o aprofundamento dessa temática levando em consideração que o conceito é variável, uma vez que possui caráter subjetivo. Ressalta-se o entendimento de Silva (2008) que aponta para uma discrepância de ações dentro dos governos, tendo em vista a razão política partidária e não aquela em prol do desenvolvimento municipal. Assim, conforme Nascimento (2010) a intersectorialidade na gestão pública significa a adoção de uma decisão racional no processo de gestão, onde a sua aplicação pode lograr resultados positivos ou não. Não podendo ser considerada como antagônica ou subjetiva, mas complementar, realizando-se uma combinação entre política intersectorial com intersectorial não as contrapondo no processo de gestão.

Definindo a intersectorialidade como uma articulação de saberes e também de experiências para o planejamento e realização da avaliação de políticas públicas, Inojosa (2001) considera que o seu fim e o alcance de resultados de forma cooperativa, em situações mais complexas. Assim dentro de uma perspectiva de trabalho intersectorial esta implica muito mais do que justapor ou compor projetos que venham a continuar sendo formulados e realizados de maneira intersectorial. Ainda conforme o autor é necessário destacar dois aspectos relacionados aos desafios das políticas ora focalizadas territorialmente, em segmentos da sociedade e outra



daqueles relacionados aos resultados e também dos impactos da intervenção. Nesse mesmo sentido, Nascimento (2010, p. 101).

A intersetorialidade pode ser combinada a modelos ascendentes ou mais descendentes de gestão. Entende-se por ascendente o princípio da intersetorialidade aplicado na base da gestão institucional com setorialidade no modelo de gestão dos órgãos de cúpula, ou seja, a intersetorialidade acontecerá à medida que diferentes representações da gestão municipal se articulam e se integram a fim de atingir uma meta comum e o modelo descendente realiza o movimento contrário, levando em consideração a atuação de diferentes sujeitos/técnicos de organismos públicos e da sociedade civil na formulação de propostas para atendimento comum de uma meta, objetivo etc.

Rompendo com os modelos de gestão traz a maior participação dos atores envolvidos nas políticas sociais e aqueles destinatários dessas políticas. Sendo que um modelo de gestão leva em consideração aqueles diversos setores que devem interagir de forma mútua, com o compartilhamento dos saberes buscando enfrentar as expressões da questão social. Campos (2000) ressalta que essa prática é efetivada também em processos políticos com contradições e resistências, escassez de recursos e divergências. Uma ação intersetorial abarca espaços comunicativos capazes de mediar conflitos e acumular forças.

Os entraves são grandes para que se tenha a intersetorialidade tendo em vista as suas configurações e desenhos jurídicos administrativos e setoriais nos três níveis dentro do governo, como secretarias, conselhos e poder executivo, Tumeleiro (2012). Além disso tem relevância a preocupação que o poder central possui com a ordem capitalista e a propriedade privada, assim como com a recorrência na gestão pública aos paradigmas na gestão privada. Ainda para o referido autor no Brasil pode-se identificar a esfera pública sendo composta por diversos atores que não somente aqueles circunscritos ao quadro do estado, indicando uma necessária problematização dos parâmetros e os referenciais ora usados na gestão e execução das políticas públicas, Tumelero (2012).

Três situações podem ser identificadas, de acordo com Inojosa (2001, p. 103-104) no governo que se tornam empecilhos para a intersetorialidade, “é todo fatiado por conhecimentos, por saberes, por corporações [...] outra herança, que é a hierarquia verticalizada, piramidal, em que os processos percorrem vários escalões, mas as decisões são tomadas apenas no topo [...] é objeto de loteamento político-



partidário e de grupos de interesse. Tumelero (2012, p. 5-6), aponta para a estrutura dos governos e o efeito da intersetorialidade sobre os usuários dos serviços públicos.

Ao nos referirmos à intersetorialidade é importante pontuar que a estrutura segmentada dos governos em saberes e conhecimentos setorializados e especializados tem efeitos sobre os usuários dos serviços públicos, os quais não são percebidos como integrantes de uma realidade de múltiplas determinações que também inclui aspectos subjetivos. Muito frequentemente são qualificados pelas suas necessidades e vulnerabilidades objetivas, apreendidas de modo fragmentado por saberes disciplinares, perdendo sua dimensão de sujeito humano/social e, por conseguinte, distanciando-se de práticas que possam assegurar sua autonomia e atuação política. Tais elementos são reforçados pela cultura política nacional, impregnada de direcionamentos clientelistas, paternalistas, cunhada pelo personalismo político e internalizada na dinâmica organizacional do aparato estatal brasileiro.

Por conseguinte, há questões de avanço no que tange a gestão das políticas públicas, mas também se encontram dificuldades no processo intersetorial, por conta da própria cultura ou dificuldades político-partidárias, bem como outras questões que incidem na execução das políticas públicas, que vão se defrontar com interesses para a sua importância e também existência, Nascimento (2010). Pode-se verificar que a intersetorialidade expressa-se com a finalidade de garantir que determinada política intersetorial seja executada com as outras.

## **2 OS CONSELHOS MUNICIPAIS E O INTERESSE LOCAL**

A concepção dos conselhos dentro da gestão municipal não é algo relativamente novo tanto que as chamadas câmaras de vereadores eram denominadas como conselhos municipais. Nos anos 70 e 80 diversas experiências foram levadas por governos municipais e também sustentadas pelos movimentos sociais e atuação da sociedade civil, referente aos conselhos municipais. Com o advento da Constituição Federal de 1988 regulamenta-se as reivindicações da população em diversos artigos, sendo que a participação da sociedade frente à formulação e implementação de políticas públicas por meio dos conselhos é assegurada nos artigos 203 e 204.

A centralidade dos conselhos municipais está na discussão de competências, composição e plano de ação para os representantes da sociedade. A formação está nas Leis Orgânicas ou por meio de uma organização da sociedade civil. Nessa senda, são conhecidas as dificuldades e interesses da população para que estes possam



chegar até os governos. Quanto ao papel dos conselhos Gohn (2001) compreende que havia uma confusão, pela diversidade de práticas que deveriam exercer, pois de um lado atuavam na gestão política com uma participação de forma direta, e de outro se teriam formas de conselho que eram realizadas pelo poder público com uma participação indireta. Ainda, segundo Gohn (2001, p. 110).

Os conselhos gestores fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – da gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada objetivando a formulação e o controle de políticas sociais. Em uma sociedade marcada por inúmeros processos de exclusão social e de baixos níveis de participação política do conjunto da população, os conselhos assinalam para as possibilidades concretas de desenvolvimento de um espaço público, que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal. A possibilidade da sociedade civil intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado, representa a instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade; novas arenas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses.

Para a referida autora os conselhos têm relevância na democracia participativa e para as políticas públicas, sendo fundamentais para um controle social. Desde a formação dos conselhos como formas de gestão das políticas públicas os espaços veem conquistando relevância na sociedade brasileira. Diante dos processos de descentralização em várias áreas destacando-se a de saúde, assistência social, educação e desenvolvimento rural e urbano, Arretche (2000) entende que a característica que possuem em comum é a transferência de recursos financeiros da União para os municípios. Assim, conforme o entendido pela autora devido a essa implementação o município passa a participar de decisões sobre políticas públicas, criando condições para que os conselhos municipais se envolvam nesses processos decisórios.

Esses conselhos são compostos por representantes da sociedade e do poder público, que formulam políticas públicas em um processo da gestão descentralizada e participativa, favorecem o controle social da gestão pública, implicando em uma maior cobrança de prestação de contas por parte dos órgãos públicos, Gohn (2001, p. 107-108).

Os conselhos são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil. (...) Os conselhos, poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou





simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente.

A partir desse entendimento os conselhos possuem um caráter duplo, implicando de um lado na ampliação do espaço público, atuando como agente de mediação de conflitos, contra aquelas tendências neoliberais que vieram para suprimir os espaços de mediação, Gohn (2001). De outro lado, dependendo de como serão compostos podem eliminar os efeitos do empowerment, do sentido de pertencer dos indivíduos, reafirmando as antigas práticas herdeiras do fisiologismo. Carregando contradições e contrariedades. Podendo alavancar o processo de participação dos grupos organizados, como estagnar aquele sentimento de pertencimento de outros – se estes monopolizados por indivíduos não representem as comunidades que os indicaram, de acordo com Gohn (2001).

Dessa forma, para melhor esclarecimento os conselhos municipais buscam mediar as relações e conferir uma maior interação entre a sociedade e o governo. Estas estruturas estão inseridas na esfera pública e fazem parte da política, pois integram órgãos vinculados ao Poder Executivo. Voltados para a discussão e definição de políticas públicas específicas, como o conselho de educação, saúde, meio ambiente, entre outros, que vislumbram aqueles assuntos que são de interesse local.

O interesse local pode ser compreendido como um conceito jurídico indeterminado, onde Junior (2007) entende que as normas jurídicas são universais e genéricas, não apresentando um destinatário, sendo destinada a coletividade. Já na classificação das normas jurídicas Bobbio (2005) dispõe que as ideias de abstração e generalização tem uma origem na ideologia, refletindo em um ideal de justiça. Em geral, as legislações contêm diversos conceitos jurídicos indeterminados, em que a lei não traz uma conceituação para estes termos. Enterría e Fernández (1990) entende que os conceitos jurídicos indeterminados possuem estrutura vaga, o que possibilita novas normas, que surgem dessa relação indeterminada de conceitos.

O interesse local é considerado como um conceito indeterminado, sendo um termo novo na Constituição do Brasil, pois conforme Silveira (2003) não se tem um registro em constituições anteriores, aparecendo apenas como peculiar interesse. Ao ser colocado no texto da Constituição, esse termo acabou trazendo um conflito



hermenêutico doutrinário, que conforme a referida autora, o fato de que este discrimina o interesse local, tem como finalidade e também consequência, a minimização e atuação do governo local quanto à repartição de competências.

Por outro lado, Silveira (2003) compreende que alguns doutrinadores entendem essa expressão como a ampliação e participação do governo local juntamente com os demais entes da Federação. O entendimento da autora quanto à terminologia, acarreta em uma redução da competência do município, quando é determinado o seu ingresso ao Estado-Membro. Compreende que o campo da peculiaridade está na preponderância e não da exclusividade.

Pode ser observado, por meio da divisão de competências, dispostas na Constituição de 1988, a dificuldade de compreensão da atuação municipal, em que frente ao artigo 30, dispõe sobre a determinação da competência legislativa municipal, a partir do interesse local, não enumerando as respectivas matérias. A conceituação do interesse local não deve ser entendida por meio de uma exclusividade, pois não se trata de ter uma legislação de sobre questões que versem exclusivamente ao município, mas sim que esse possa legislar sobre o que seja de predomínio de interesse local, Cupertino (2014). Reconhece ainda a dificuldade de ser analisado esse conceito diante da autonomia dos entes, pois acaba tornando a área de atuação do governo local confusa, estabelecendo critérios do casuísmo como definição.

O conceito de interesse local também é discutido por Pettersen (2010), entendendo que os assuntos possuem como característica a proximidade e imediatidade, como também a relação destes para com a realidade municipal. Estabelece também a predominância e não a exclusividade. Assim como Moraes (2001), dispõe que o interesse local se refere aqueles interesses que correspondem à necessidade municipal, mesmo que também detenham um cunho estadual ou Nacional. Na compreensão de Hermany (2013), deveria ser realizada uma nova redação ao artigo 30 da Constituição Federal de 1988, especificando o alcance do conceito de interesse local. Frente a isso, as políticas públicas de interesse local irão versar sobre demandas e enfrentamentos sociais locais, cuja efetividade de tais políticas acarretará em um maior desenvolvimento e também fortalecimento do espaço local.

Por conseguinte, cabe aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, conforme preconiza o artigo 30 da Constituição Federal de 1988, contudo a gestão



pública municipal, muitas vezes não consegue dar conta de todas as demandas da sociedade, de uma maneira organizada e eficaz, demonstrando-se aqui a importância dos conselhos municipais, que vem para atuar como um mediador, conforme já salientado, entre Estado e sociedade. A importância do papel dos governos locais não está numa ação isolada e unilateral, mas sim na capacidade de gerar sinergias, ação cooperada com outros atores, construindo um ambiente onde a gestão do desenvolvimento do território, seja compartilhada.

Ainda, a gestão democrática municipal é uma via de duas mãos, ou seja, de um lado ela é fundamental que o poder público se demonstre como vinculado as proposições ora definidas pelos conselhos municipais, afinal a lei federal preconiza o caráter deliberativo. Por este fato, de terem esse caráter deliberativo, não garantem uma implementação efetiva, pois não se tem estruturas jurídicas que deem amparo legal e obrigue o executivo a acatar as decisões dos conselhos, Gohn (2001).

Por outro lado, torna-se imprescindível a atuação da população no sentido de exigir a efetividade dos ordenamentos, não somente por meio do judiciário, como também por meio dos mecanismos de controle interno e externo da administração pública – onde o controle social está inserido. Nesse sentido, DeLeon (2010, p. 589) esclarece que “a gestão pública exige mais responsabilidade dos indivíduos. No entanto, controles internos e externos tem uma relação inversa entre si; o aumento da utilização de um está ligado à redução de outro”.

O processo de gestão democrática nos municípios só é possível por meio da articulação entre o município e cidadão, utilizando mecanismos que devem ser implementados de forma gradativa e organizada. É necessário possibilitar que a tomada de decisões seja realizada por todos, de igual forma, ocasionando em uma melhor formulação e implementação de políticas públicas, e até mesmo em uma racionalização de recursos e redescoberta da cidadania, levando-se a um maior comprometimento com o social.

### **3 ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS**

Os termos intersectorialidade, políticas públicas e gestão pública combinados aos conselhos municipais tem uma conexão que se mostra inversamente proporcional a



sua formação na organização do trabalho, pois enquanto alguns governos locais permanecem alheios ao processo de intersetorialidade, como se não seria algo que poderia fornecer contribuições a administração pública. E de outro lado tem-se a falta de entendimento de como operar com esse tipo de ação estratégica e organizacional. Em geral, pode-se afirmar que a falta de conhecimento sobre os conceitos e essa cultura são fatores que limitam uma atuação intersetorial.

Um trabalho intersetorial supõe não somente o diálogo ou um trabalho simultâneo entre os atores que estão envolvidos, mas sim uma busca por resultados integrados, de acordo com Inojosa (2001), em que se dá ênfase as estratégias novas de gestão da administração pública. Nesse sentido, a relação da participação, controle social e descentralização com a intersetorialidade tem três possibilidades de se efetivar: uma delas seria a qualidade de vida, que demanda uma visão integrada dos problemas sociais, conforme já evidenciado anteriormente.

Outra estaria atrelada a gestão intersetorial como nova possibilidade de resolução dos problemas que incidem sobre uma população de um local. Essa perspectiva é de suma importância pois aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e suas soluções. Com isso, de acordo com Junqueira (1999), busca-se otimizar os recursos que estão escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade de uma realidade social tem a exigência de um olhar que não venha a se esgotar de uma única política social.

Atuar intersetorialmente traduz mudanças em práticas e cultura das organizações gestoras de políticas públicas. Nesse entendimento Correia (2005), destaca que articular as ações com outros setores é um dos maiores enfrentamentos municipais, pois além de se inserir uma agenda de lutas e também de proposições em volta de uma política pública, de qualidade e universal, articula as transformações da sociedade. Ainda conforme Correia (2005), o planejamento e a execução das ações intersetoriais, em meio ao cotidiano dos conselhos municipais, requer um movimento ampliado, com a articulação do conselho e sociedade, no fortalecimento da representatividade, evitando a cooptação pela burocracia. Requer ainda uma promoção da articulação permanente entre os conselhos, e estes com as esferas estadual e nacional, lutando pelo fortalecimento conjunto.

A intenção de ser investido no caráter democrático a construção da intersetorialidade, não pode ser entendida como uma maneira automática ou



espontânea nas políticas públicas. A implementação de estratégias da intersectorialidade requer um esforço pessoal e das outras áreas na atuação integrada, consolidando um novo modo de direcionamento para a resolução de questões sociais. Essa estratégia, remete a interconexão dos atores envolvidos, com trabalhos simultâneos, assim entende Comerlatt (2007 p. 269).

Uma vez perfazendo a ação intersectorial, as redes de base local e/ou regional, reclamam por valorização e qualificação na interconexão de agentes, serviços, organizações governamentais e não governamentais, movimentos sociais e comunidades. Intervir em rede, na atualidade, requer que se estabeleçam, entre as diversas instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços, vínculos horizontais de interdependência e de complementaridade.

Ao se buscar o atendimento das demandas sociais de um coletivo de cidadãos, a intersectorialidade vem a ser processada em meio das políticas públicas estando relacionada a prática, ou seja, ao enfrentamento de problemas reais. Assim a articulação entre os sujeitos dos setores sociais para enfrentar os problemas, passa a constituir uma forma de governar e construir políticas públicas, possibilitando a superação da fragmentação dos conhecimentos e também estruturas sociais, com a finalidade de produzir efeitos significativos na resolução desses enfrentamentos, Campos (2000). Ainda, para o autor, a ação intersectorial, sendo considerada como um processo organizado e coletivo, não deve ser algo espontâneo, pois trata-se de uma ação deliberada, que requer respeito a diversidade e também as particularidades de cada participante.

Envolve-se os espaços de participação, os comunicativos, que tem capacidade de negociar e intermediar conflitos para a resolução de um problema principal, bem como para a acumulação de forças, na construção de sujeitos e na descoberta da possibilidade de agir, Campos (2000). De acordo com Schutz (2009, p. 30), algumas experiências concretizadas no Brasil, envolvem alguns dilemas envolvendo os atores políticos, sendo eles “a adesão de novos dirigentes ao projeto de mudança e aos seus projetos políticos pessoais; a adesão dos funcionários ao projeto de mudança e os seus interesses corporativos” e ainda “entre a adesão da população à oportunidade de ampliar o espaço de cidadania e o exercício de direitos e deveres cívicos e a expectativa de benefícios imediatos, de curto prazo e de caráter assistencialista”.



Por conseguinte, a articulação intersetorial nos conselhos pode ser potencializada de forma positiva se realizada com quadros funcionais capacitados para esse trabalho intersetorial e dialógico, tendo os conselhos alta capacidade formativa e resolutive. Ou seja, o que se quer é que um determinado conselho de saúde, que tem como objetivo a busca pela promoção da saúde da sociedade local, venha a realizar um trabalho conjunto, ou uma ação intersetorial, juntamente com o conselho de meio ambiente, quando estiver diante de uma situação de degradação ambiental e possível poluição, causando danos à saúde daqueles que moram nesse local, como exemplificação, com a finalidade de buscar uma resolução para esse enfrentamento. E que estes conselhos atuem juntamente com as secretarias do município, com a de finanças, para buscar recursos financeiros para a realização de determinada ação – para a partir disso atuar juntamente com o Executivo municipal.

Essa ação intersetorial, a partir dos conselhos municipais, que como já mencionado, são considerados como o mediador entre a sociedade e o poder público, deve ser potencializada. Pois, a comunidade busca por um oferecimento de espaços abertos de participação, onde possam reivindicar uma política voltada aos seus interesses – esta não quer ser somente uma mera expectadora de decisões centralizadas, campos (2000). Os gestores municipais creem conhecer todo o seu espaço de atuação, e que não se mostra necessária a participação da população, para que se estabeleça situações de maior urgência. Essa realidade deve ser modificada, não somente por ser um chamamento social, mas também por ser uma imposição legal, constitucional.

Os conselhos municipais concebidos como forma de possibilitar que os interesses coletivos da sociedade local integrem a agenda pública, participando da gestão de políticas públicas, constituindo-se um espaço também para a construção da cidadania, devem agir intersetorialmente. Esta deve representar um espaço de compartilhamento do saber, de novas práticas e conceitos que antes não eram estabelecidos ou até experimentados pelos conselhos municipais. Essa construção passa por muitas iniciativas, e se torna parte de um processo transformador, tanto no modo de planejar, como de avaliar ações intersetoriais. Dessa maneira, passa a cobrança das instituições e dos indivíduos envolvidos a um reordenamento na implementação das políticas públicas. A intersetorialidade permeia sobre mudanças de organização, sistema e serviços de políticas públicas, como em outros setores.



Estabelece a intersetorialidade como um processo desafiador, que deve ser exercido, e que implica na efetivação de articulações entre os conselhos instituídos, e estes com a sociedade.

## CONCLUSÃO

Do exposto, o objetivo do estudo era verificar a importância da ação intersetorial entre os conselhos municipais, respondendo a seguinte problemática de pesquisa: com a ação intersetorial fomentada entre os conselhos municipais, poderá se ter uma melhor gestão de políticas públicas? Assim, após a compreensão da intersetorialidade e seus aspectos relevantes, a conceituação e análise dos conselhos municipais e o interesse local, verificando ao final a importância da intersetorialidade entre os conselhos municipais, observou-se o seguinte.

Primeiramente esse movimento de ação intersetorial abre a possibilidade de se desencadear um processo mais sistematizado, com as organizações do governo e a sociedade, buscando ampliar as suas relações e parcerias por meio de posturas e lógica intersetorial. Em segundo, constitui um caminho aberto, pois a efetivação de ações intersetoriais entre os conselhos municipais e destes com o governo exige diversas estratégias sociopolíticas, que necessitam ser construídas e articuladas de forma permanente. Ainda, o planejamento e a execução dessas ações em perspectiva da intersetorialidade no cotidiano dos conselhos gestores, requer um movimento de articulação do conselho para com a sociedade.

Essa articulação, em terceiro, exige o compartilhamento de diversas informações e relações de poder na estruturação de novos caminhos e práticas, o que se constitui como um desafio aos conselhos municipais. A promoção dessa ação e a efetivação dos processos, envolvendo outros conselhos e setores do governo, assim como a sociedade civil na condução de políticas públicas depende de diversos fatores, mas dois demonstram-se essenciais. O primeiro é o chamamento da comunidade externa, por meio da participação tanto em espaços de debates como em fóruns que contenham assuntos de interesse coletivo; e em segundo demarca-se as iniciativas internas quando estes atores externos são convidados para um debate intersetorial entre os conselhos gestores. Desenvolve-se assim, temáticas de interesse intersetorial com a finalidade de oportunizar a sociedade e demais atores a formular



propostas que visem a implementação de ações conjuntas, envolvendo os demais órgãos e setores.

Essa ação construída dentro dos conselhos oferece diversas contribuições para as políticas públicas e também para a gestão pública, contudo incorre em mudanças organizacionais, tanto nos serviços como sistemas de políticas públicas e outros setores da sociedade. A intersetorialidade revela-se como um processo desafiante, implicando na efetivação da articulação entre conselhos já instituídos, e desses para com a sociedade e o município.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Renavan, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da Norma Jurídica*. São Paulo: Edipro, 2005.

CAMPOS, G. W. de S. *Um método para análise e co-gestão de coletivos*. São Paulo: HUCITEC, 2000.

COMERLATTO, D. et al. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katálisis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, jul./dez. 2007.

CORREIA, M. V. C. *Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

CUPERTINO, Luiz Roberto Boettcher. *Autonomia Municipal e Competência Legislativa*. Disponível em: <[http://al.go.leg.br/arquivos/asstematico/Autonomia\\_Municipal\\_Competencia\\_Legislativa.pdf](http://al.go.leg.br/arquivos/asstematico/Autonomia_Municipal_Competencia_Legislativa.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2016.

DeLEON, Linda. *Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa*. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: ENAP, 2010, p. 573-594.

ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

HERMANY, Ricardo. *O município na constituição: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2013.





INOJOSA, Rose. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap*, n. 22, 2001, p. 102-110.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, v.13, n. 1, p. 25-36, jan-abr 2004.

\_\_\_\_\_. Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.

MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

PETTERSEN, Lilian .Knupp. *Os municípios e o meio ambiente: o papel dos municípios na proteção ao meio ambiente no sistema jurídico brasileiro*. *Revista Ordem dos Advogados do Brasil*, Rio de Janeiro, v.40, n.90, p.39-49, 2010.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2003.

TUMELERO, Silvana. *Intersectorialidade nas políticas públicas*. 2012. Disponível em: <[http://uab.ufac.br/moodle/pluginfile.php/10246/mod\\_label/intro/Texto1\\_Silvana\\_Marta.pdf](http://uab.ufac.br/moodle/pluginfile.php/10246/mod_label/intro/Texto1_Silvana_Marta.pdf)>. Acesso em: 10 de jul. 2017.