

Os Desafios do Gestor Público na Articulação do Trabalho em Redes Intersetoriais

The Challenges of Public Management in the Labor Joint in the Intersectoral Networks

Hellen Cristhina Vaz de Souza¹, Marlete Beatriz Maçaneiro²

¹Fundação de Ação Social – FAS, Rua Eduardo Sprada, 4520 - Campo Comprido, 81270-010 – Curitiba, PR - Brasil, lely-1509@hotmail.com.

²Universidade Estadual do Centro-Oeste, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Secretariado Executivo.
Rua Pres. Zacarias, 875, Santa Cruz, 85015430 - Guarapuava, PR – Brasil

Resumo: O objetivo deste estudo é identificar como está ocorrendo o funcionamento da rede social em um município, analisando como acontecem as articulações entre os setores para enfrentar problemas sociais e avaliando os desafios da ação intersetorial. Para tanto, tomou-se como referência de estudo um município do interior do estado do Paraná. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, do tipo descritiva, sendo que a coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos, de análise documental e de observação. Os resultados revelam que os atores envolvidos precisam estar atentos às suas práticas, a fim de pensarem em uma maneira formal para se criar a cultura do diálogo e favorecer a negociação entre os envolvidos na rede social. Esses fatores aparecem na pesquisa como os maiores desafios para o gestor público, pois exigem uma nova forma de olhar e atuar sobre eles, repensando as práticas.

Palavras-Chave: Gestão pública, Políticas públicas, redes intersetoriais.

Abstract: The aim of this study is to identify how is occurring the operation the social network in a city, analyzing as happen the links between sectors to address social problems and evaluating the challenges of intersectoral action. For that, we took as reference the study a city in the state of Paraná. This is a qualitative research, descriptive, and the data collection was conducted through semi-structured interviews with public managers, document analysis and observation. The results reveal that the actors involved need to be aware of their practices in order to think in a formal way to create a culture of dialogue and facilitate the negotiation between those involved in the social networking. These factors appear in the search as the greatest challenges for public management, since they require a new way to looking at and acting on them, rethinking the practices.

Key-Words: Public management, Public policies, Intersectoral networks.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

INTRODUÇÃO

Estudos na literatura discutem a importância da ação intersetorial e em redes dentro da administração pública, tais como o de Bronzo e Veiga (2007); Franke, Wambier e Costa (2002); Gomes (2007); Junqueira (2000, 2004); Malmegrin (2010); Monnerat e Souza (2009); Nascimento (2010) e Pereira (2004). Esses estudos são voltados para o campo organizacional, com a intenção de buscar a participação e o compromisso das pessoas envolvidas.

No entanto, a discussão sobre as redes em políticas públicas ainda é incipiente no Brasil, mas a literatura estrangeira tem um corpo teórico já constituído. Nesse contexto, a literatura trata de abordagens tais como a Policy Networks (Rede de Políticas), conforme definido por Rhodes (2006, p. 426) como:

[...] conjunto de vínculos institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros, estruturados em torno das partes, se infinitamente negociado o compartilhamento de crenças e interesses na formulação e implementação de políticas públicas. Esses atores são interdependentes e a política emerge das interações entre eles.

Assim, as redes de políticas são entendidas como entidades organizadas em unidades, atuando coletivamente na implementação de políticas. Nessa abordagem, ocorre a

distribuição de tarefas entre diferentes atores, por meio de uma coordenação que orienta as atividades executadas. (Carlsson, 2000).

Também podemos citar a *Actor-Network Theory* (Teoria Ator-Rede) para analisar ações de políticas públicas, conforme proposta por Andrade (2006). A autora propõe que, “[...] ao tratar conjuntamente o processo do organizar em suas características estruturais e relacionais esta abordagem propicia uma maior compreensão da gestão como uma realização coletiva que integra diferentes atores.” (Andrade, 2006, p. 53). É uma concepção estrutural que pode ser compreendida em termos das relações processadas, da formação de estratégias, definição dos atores e projetos, assim como o acesso a diferentes recursos de poder na articulação de alianças.

Neste estudo, trabalharemos com a temática das redes sociais, mais especificamente com a intersetorialidade. De acordo com Junqueira (2000), as redes sociais são marcadas por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações, que possuem diversas naturezas. “Essa concepção de rede permite que se utilize a análise das relações de rede para o entendimento das políticas sociais, explicando suas diversas dimensões no que se refere tanto a seu desenvolvimento quanto a seus resultados.” (Junqueira, 2000, p. 38). No caso da intersetorialidade, é vista



como uma estratégia de gestão, como “[...] um princípio que orienta as práticas de construção de redes municipais” (Bourguignon, 2001, p. 4). Para o nosso caso, trata-se de articular as políticas públicas para o desenvolvimento de ações conjuntas, que visem proteção, inclusão e promoção da família vítima do processo de exclusão social.

De acordo com Monnerat e Souza (2009, p. 202), “A intersectorialidade tem sido recorrentemente defendida por diversos analistas de políticas públicas, haja vista a tarefa inadiável de promover uma dada capacidade de gestão que minimize as características históricas de fragmentação das políticas sociais.” Para a administração pública, ela é vista como uma forma de otimizar recursos humanos e financeiros, além de combater a ineficiência das políticas públicas. Na área de assistência social, o foco está voltado para garantir a qualidade dos serviços prestados, melhorando o padrão de atendimento das demandas da população.

Este estudo se torna relevante para contribuir na discussão dos desafios enfrentados pelo gestor público, para operacionalizar o trabalho em rede social dentro da política pública de assistência social. Conforme afirma Migueletto (2001, p. 3), “as organizações que se articulam em rede reconhecem que não podem alcançar determinados objetivos de forma isolada e necessitam conciliar seus recursos com os de outras organizações – informações, conhecimento, experiência”. Nesse contexto, o gestor público deve manter articulações com os demais setores, para que possa realizar seu trabalho com o objetivo de buscar qualidade e efetividade no atendimento aos usuários da política pública de assistência social. Na literatura (Bronzo & Veiga, 2007; Franke et al., 2002; Malmegrin, 2010; Migueletto, 2001; Teixeira, 2002) são apontados fatores como a importância dos fluxos de informação e comunicação entre os setores, favorecendo o diálogo e a busca de resolução de conflitos em conjunto.

Para Teixeira (2002, p. 2), com as profundas transformações pelas quais o estado e a sociedade passaram diante do processo de modernização, geraram-se novas necessidades dentro do contexto de coordenação social. O estado teve que se equilibrar diante do mercado, que começou a exigir ações de coordenação descentralizadas e horizontais. Nesse contexto, o trabalho em redes sociais e a intersectorialidade se tornam frágeis dentro do território dos municípios, visto que estes ainda estão se adequando às novas formas de gestão. A intersectorialidade muitas vezes fica restrita também ao nível de implementação que se encontra cada política.

Sendo assim, pretende-se responder o seguinte problema de pesquisa: Quais são os desafios do trabalho em redes sociais e a ação intersectorial para garantir o atendimento às demandas da população? Este artigo tem por objetivo identificar como está ocorrendo o funcionamento da rede social em um município, analisando como acontecem as articulações entre os setores para enfrentar problemas sociais e avaliando os desafios da ação intersectorial.

Para tanto, a pesquisa foi realizada em um município do interior do estado do Paraná. Justifica-se a seleção deste município por ele ser habilitado na gestão básica do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, atendendo 600 famílias referenciadas ao território do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS¹. Além disso, apresenta manifestações diversas da questão social, como desemprego, infra estrutura precária, dependência química, evasão escolar, etc. Essas são algumas das demandas trazidas pela população e que poderiam ser encaminhadas dentro de uma rede social sob a ação intersectorial. Nesse contexto, o estudo está embasado na abordagem qualitativa, do tipo descritiva, sendo que a coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos, análise documental e observação.

Após esta introdução, este artigo segue com o referencial teórico que embasou o estudo, trazendo aspectos relacionados à gestão das políticas de assistência social dentro do conceito de redes sociais, para então conceituar e caracterizar a intersectorialidade. O referencial é seguido pelos procedimentos metodológicos e pela análise dos dados coletados. Na última parte, são expostas as considerações finais e contribuições do estudo.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para um melhor entendimento da importância e do desafio do trabalho em redes sociais e intersectorial, buscamos alguns conceitos para a definição destes termos e características, que serão apresentados nos próximos tópicos. Inicialmente traremos o contexto da gestão das políticas de assistência social dentro do conceito de redes sociais. Em seguida, procuramos conceituar a ação intersectorial, fazendo uma reflexão embasada na literatura.

Redes no Contexto da Assistência Social

A palavra redes na contemporaneidade virou significado de solução para problemas diversos que “afligem a sociedade” e que muitas vezes acabam não sendo assumidos por ninguém. O conceito de rede evoluiu ao longo do tempo para se adequar aos desafios e buscar alternativas capazes de superar os conflitos que as organizações não conseguiam alcançar de forma efetiva. (Malmegrin, 2010).

Migueletto (2001, p. 7) traz a seguinte definição sobre redes: Uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores, que se articulam com a finalidade de aliar interesses em comum, resolver um problema complexo ou amplificar os resultados de uma ação, e consideram que não podem alcançar tais objetivos isoladamente. Na rede, os atores sociais mantêm a sua autonomia e estabelecem múltiplos vínculos de interdependência entre si, resultando numa dinâmica arena permeada por relações de cooperação e conflitos de opinião.

Por outro lado, a gestão da Política de Assistência Social vem sofrendo transformações a partir da Constituição Federal de 1988, que assegurou os princípios da descentralização das ações, ancorando-se na parceria sociedade e Estado. A descentralização pela qual se transfere o poder do centro para os

periféricos vem no intuito, não somente de distribuir o poder, mas inaugurar um novo arranjo e processo institucional. As iniciativas governamentais investem na reconstrução da política pública de assistência social, estruturando programas que tenham como base a atuação em redes sociais. Podemos observar a intenção governamental em diversos programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), como o Programa Bolsa Família (PBF) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que visam ações coordenadas entre diferentes áreas e setores para garantir o acesso e a efetivação de direitos sociais.

Nesse sentido, pensar o trabalho em redes vem sendo cada vez mais desafiante para gestores e profissionais vinculados às políticas públicas, num cenário de exclusão social acentuado. As redes sociais surgem como uma estratégia possível e necessária para a inclusão e promoção dos excluídos. (Bourguignon, 2001). De acordo com Migueletto (2001, p. 3), “[...] a rede manifesta a capacidade dos atores sociais explicitarem sua riqueza intersubjetiva organizacional e política, trata-se de um espaço no qual os atores estão dispostos a trocar informações, dividir tarefas e agregar valor às iniciativas”.

No setor público, o Estado vem enfrentando desafios diferenciados para obter eficácia dos serviços oferecidos à população, como devolutiva aos agravantes problemas sociais vivenciados. Nesse sentido, a abordagem em redes sociais é uma busca de novos arranjos organizacionais, surgidos diante do conflito pelo qual passam os mecanismos de atuação do Estado. Sua capacidade de gerir tais ações apresenta-se em processo de esgotamento, o que coloca em dúvida a eficácia das organizações burocráticas e o modelo de trabalho centralizado. Teixeira (2002) também ressalta que as negociações dentro dos espaços públicos vão além do jogo de interesses, pautando-se em decisões que visam à interpretação adequada da realidade e à apropriada resolução dos problemas coletivos.

Ressalta-se que, no levantamento da literatura deste estudo, percebemos que muitos autores defendem o trabalho em redes sociais como uma forma para equacionar os conflitos vivenciados pela população atendida pelas políticas sociais. Entretanto, essa visão de ação integrada, em muitos casos, ainda não constitui uma prática dos gestores municipais. Dessa maneira, é importante pensar qual é o trabalho em rede social que está presente na realidade local e de que maneira poderá ser organizado e implementado. Rhodes (1986 apud Teixeira, 2002, p. 7) argumenta que a “implementação é um elemento chave no processo político, pois os objetivos iniciais podem ser substancialmente transformados quando levados a prática”. A autora ainda coloca que as redes possuem estruturas diferentes e que variam de acordo com os interesses, interdependência dos membros e com a distribuição de recursos entre os atores.

Para Franke et al. (2002), a ideia de rede social apresenta a possibilidade de superar trabalhos fragmentados, setorizados, paralelos, que não respondem às demandas socioeconômicas de seus usuários e nem expressam um compromisso com a

realidade social. A noção de rede social sugere o envolvimento dos diversos atores da Política Pública de Assistência Social, compartilhando “objetivos, procedimentos, ações e informações por meio da comunicação” (Franke et al., 2002, p. 56), instituindo uma sintonia com a realidade local.

A atuação da assistência social se completa com as outras políticas, realiza encaminhamentos e atendimentos que priorizam a totalidade, os problemas sociais, além de ter raiz estrutural no sistema econômico vigente. Também não pode ser olhada a partir de uma única política pública, que certamente não dará conta de solucionar questões que são de competência das áreas de saúde, educação, saneamento básico, dentre outras.

Assim, o trabalho em redes sociais desafia os gestores e possui muitos obstáculos a serem superados, pois impulsiona as pessoas a pensarem novas formas de agir. Visa a pluralidade de ideias e trabalha de forma cooperativa, onde os conflitos não podem ser evitados, visto que fazem parte do processo. Segundo Migueletto (2001, p. 8), “o caráter de conflito é constitutivo da rede. Trata-se de organizações autônomas que atuam com lógicas e valores próprios e, ao mesmo tempo, desejam conciliar ações visando alcançar um objetivo comum”.

Para tanto, é importante refletir sobre as deficiências, pontos fortes e características que a formação de redes sociais pode apresentar. Quando falamos em redes, temos que ter em evidência suas características mais fortes, que são a horizontalidade e a interdependência. Muito dos frutos obtidos dentro da rede são originados da negociação entre os participantes envolvidos, o que pode gerar maior compromisso e responsabilidade destes, tendo em vista que são interesses e metas compartilhadas. (Teixeira, 2002). Franke et al. (2002) também destacam as vantagens de se construir um trabalho em rede social como uma estratégia de operacionalização da política de assistência social, quais sejam:

Fortalecimento do poder local; transparência das ações; superação do paralelismo de ações; articulação e conexão entre os programas, projetos e serviços desenvolvidos; direcionamento das ações e clareza na definição de prioridades; otimização de serviços e recursos; flexibilidade e descentralização das decisões e fluxo de informações; ações complementares; estabelecimento de parceria entre gestor e entidades sociais não governamentais; relações horizontais entre atores envolvidos; interdependência de serviços, garantindo o atendimento integral à população vulnerabilizada; melhoria na participação social dos usuários e possibilidade de respostas mais efetivas capazes de enfrentamento das demandas sociais numa perspectiva de garantia de direitos fundamentais. (Franke et al., 2002, p. 62)

Entretanto, essas mesmas características apontadas como pontos fortes, podem ser vistas como deficiências das redes, se não forem bem geridas, pois o processo de negociação pode ser mais lento, prejudicando situações que exigem maior agilidade de ação. Nem sempre as metas compartilhadas geram eficiência quando as responsabilidades não são assumidas pelos atores, onde cada um deve fazer a sua parte para que os objetivos sejam cumpridos. “As dificuldades de controle e coordenação das interdependências tende a gerar problemas de gestão nas redes”

(Teixeira, 2002, pp. 12-13). Os elementos chave das redes, que são os atores, recursos, percepções e regras, precisam ser pensados, não só para se fazer uma análise, mas também na gestão.

Para conseguirmos compreender quais são as ações de gerenciamento que devem ser assumidas pelos gestores públicos, é importante apontar alguns tipos de redes sociais que se encontram nos territórios municipais e que se organizam de alguma forma para garantir proteção e desenvolvimento local. Esses tipos de redes são definidas como: redes sociais espontâneas, sociais movimentalistas e as setoriais públicas (Comerlatto, Matiello, Colliselli, Renk, & Kleba, 2007).

De acordo com Comerlatto et al. (2007), as redes sociais espontâneas são aquelas que nascem do núcleo familiar ampliado, vizinhos, clubes, igrejas. Dentro dessas redes é que as famílias vulneráveis encontram os primeiros laços de solidariedade e cooperação. No caso das redes sociais movimentalistas, têm como objetivo a defesa de direitos e luta pelo desenvolvimento da comunidade ou sociedade em que atuam. Essas lutas conseguem expandir a rede de serviços públicos e incluir formas de participação popular nas políticas públicas. Dentro dessa atuação “[...] os conselhos municipais têm um importante papel a desempenhar: o de articulador dessas redes na perspectiva da qualificação, ampliação e defesa de direitos e do atendimento das demandas sociais.” (Comerlatto et al., 2007, p. 269). Já as redes setoriais públicas são aquelas que prestam serviços de obrigação do Estado, instituídas pelas políticas públicas setoriais. Neste artigo, trataremos de estudar a relação e a gestão dessas redes de políticas públicas, considerando aquelas que prestam atendimento direto.

Ressaltamos que muito da efetividade do trabalho em redes sociais depende da ação de cada ator, das estratégias que cria, dos interesses envolvidos e da sua autonomia. Além disso, terá que conseguir conciliar os objetivos particulares com os da rede, pois esses objetivos poderiam estar incluídos dentro da rede, visualizando um contexto maior.

No contexto atual, onde o Estado deixa de ser o centro, assumindo novos papéis e partilhando ações com a sociedade, que se configuram as condições necessárias para o florescimento das redes sociais. Elas trazem uma nova visão sobre desenvolvimento e compreensão dos fenômenos que perpassam as relações de poder e o papel dos diferentes atores dentro da rede. Muitas redes se iniciam com discussões para que se elaborem políticas públicas de inclusão e que propicie qualidade de vida à população atendida pelos serviços. Nesse sentido, a intersectorialidade se configura como uma importante estratégia de gestão para a configuração de trabalhos em rede, conforme o próximo tópico irá tratar.

A Intersectorialidade na Esfera Pública

Neste tópico vamos tratar do termo intersectorialidade, para que consigamos entender como acontece o processo que envolve os distintos setores das políticas públicas. Conforme

menciona Junqueira (2004, p. 25), “a intersectorialidade e a rede, para dar eficiência e eficácia à gestão das políticas sociais, exigem mudanças significativas na lógica da gestão para atender os interesses coletivos”. Nesse sentido, poderiam ser realizadas mudanças dentro das organizações, dos sistemas, serviços e profissionais que atuam nas políticas públicas, com o objetivo de tornar o aparelho estatal mais ágil e eficaz.

Nascimento (2010) discute que a intersectorialidade na gestão pública deve adotar uma decisão racional no processo de gestão. Ela não pode ser considerada antagonista ou substitutiva da setorialidade, mas complementar. Junqueira (2000, 2004) também defende que a implantação integrada das diversas políticas sociais não depende apenas da vontade política de quem tem o poder ou os recursos disponíveis, pois cada política setorial tem seus interesses e práticas.

Uma questão importante é a análise da posição dos diversos níveis de governo frente à política pública e a intersectorialidade. “Neste aspecto, é preciso considerar tanto os interesses em jogo e os processos de privilegiamento de determinada política setorial quanto às concepções e formatação das políticas pelos diferentes órgãos públicos”. (Nascimento, 2010, p. 98). Rhodes (2006, p. 428) enfatiza a existência de uma “[...] relação estrutural entre as instituições políticas como elemento crucial de uma rede de políticas, em vez de as relações interpessoais entre indivíduos nessas instituições.”

Outro aspecto que se deve considerar é apontado por Monnerat e Souza (2009, p. 208):

[...] a experiência recente vem mostrando que a emergência do tema intersectorialidade na agenda pública de algumas cidades brasileiras é, via de regra, precedida de um aprofundamento do processo descentralizador intramunicipal, levado a cabo através da incorporação gradual de diversos atores às instâncias de decisão local [...] Tendo como base a experiência de descentralização das políticas sociais, é possível supor que, num país com estrutura federativa como o nosso, a fragilidade de indução federal e estadual para a implantação da gestão intersectorial tende a contribuir para o insucesso da proposta que se quer implementar.

Estabelecer um trabalho intersectorial exige criatividade para construir uma visão ampla das complexidades e reunir os diferentes saberes, com um objetivo comum. Conforme defende Junqueira (2000, 2004), é imprescindível pensar novas formas de atuar dentro desse universo complexo de exclusão social, com um novo olhar que aglutine saberes e práticas, buscando de maneira integrada o entendimento e soluções que garantam à população uma vida com qualidade.

Desta forma, podemos inferir que os autores apresentados dialogam em prol do trabalho intersectorial, como uma maneira legítima de propiciar ações concretas dentro do território municipal. Esta temática está permeada de desafios, mas por outro lado é rica de possibilidades. É um processo complexo que exige dos envolvidos uma abertura ao diálogo, com o intuito de transformar seu modo de operacionalizar as ações e disposição para trocar experiências e saberes entre os setores, tendo como

objetivo fortalecer a rede de serviços local e, dessa maneira, garantir direitos.

Portanto, é possível considerar a intersectorialidade como um fator positivo no planejamento de ações. Isso, visto que, ao tratar-se de um problema identificado, os setores da administração pública devem pactuar, reunindo os diversos profissionais para que discutam soluções focadas nas deficiências e possibilidades dentro do território em que vão intervir. A dificuldade principal da atuação intersectorial é conseguir romper com as barreiras da comunicação. A atuação segmentada e desarticulada não consegue atender as expectativas da população, porém a ação intersectorial vai muito além de unir setores, mas cria uma nova dinâmica para o aparato governamental.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Esta pesquisa é embasada na abordagem qualitativa, do tipo descritiva, que foi realizada em um município do interior do Paraná, nos setores públicos responsáveis pela gestão das políticas de assistência social, educação e saúde. Este município é habilitado na gestão básica do SUAS e atende 600 famílias referenciadas ao território do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. No município, verificamos diversos problemas sociais, como desemprego, infra estrutura precária, dependência química, evasão escolar, dentre outros.

Para as análises, foram realizadas entrevistas com os gestores envolvidos na rede de serviços municipais. A modalidade de entrevista foi a semi-estruturada, em que os respondentes foram indagados sobre os fatos relacionados ao assunto e as próprias interpretações em relação a determinados eventos (Yin, 2005). Nas entrevistas, as questões pautaram-se nas ações conjuntas que são desenvolvidas, nos desafios para articular as ações em redes, em relação à negociação de interesses e ao diálogo para alcançar os objetivos, em relação ao funcionamento e articulações da rede de serviços no município e sobre o envolvimento dos movimentos sociais e do Conselho Municipal de Assistência Social nas decisões tomadas dentro da rede.

Foram entrevistados os três gestores (secretários municipais) das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social (os três estavam atuando há quatro anos no cargo), um conselheiro do Conselho Municipal de Assistência Social (com atuação há dois anos) e um coordenador do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (que atuava há oito anos). Esses entrevistados foram selecionados de forma intencional e dependeu da concordância dos mesmos em participar da pesquisa. As entrevistas foram realizadas pessoalmente, em visita ao setor em que o entrevistado é vinculado, e foram gravadas com prévia autorização dos participantes. O período utilizado para a coleta de dados foi de 28 de fevereiro a 27 de março de 2012.

Além da pesquisa de campo como fonte primária de dados, foi realizada uma pesquisa documental de fontes secundárias, referente a leis e normas vigentes sobre a política nacional de

assistência (Brasil, 2005), bem como documentos municipais, que puderam ser analisados e serviram como fonte de informação para a pesquisa. Também pode-se considerar que houve a coleta de dados por observação, uma vez que a pesquisadora estava inserida na realidade local do município objeto de estudo.

Por fim, o tratamento, análise e interpretação das evidências foram realizados por meio da técnica de triangulação de dados. A partir dessa técnica, pôde ser realizado o desenvolvimento de linhas convergentes entre os dados coletados e o referencial teórico utilizado. Sendo assim, foram triangulados os dados coletados nas entrevistas, com os verificados nas fontes documentais, nas observações e, principalmente, na literatura selecionada.

No próximo tópico, segue a análise dos dados coletados. Para garantir o sigilo dos entrevistados, foi utilizada a palavra Gestor seguida do número correspondente, como exemplo Gestor 1, Gestor 2 e assim sucessivamente até o último entrevistado.

ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

O município em que o estudo foi realizado possui uma rede de serviços composta basicamente pela Política de Educação, que conta com uma creche, cinco escolas municipais e quatro escolas estaduais. A Política de Saúde conta com uma Unidade Básica de Saúde na sede do município e alguns postos de atendimentos nas comunidades. Possui uma equipe composta por médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde.

A Política de Assistência Social possui uma Secretaria de Assistência Social, composta por equipe formada por um assistente social e um psicólogo, que atendem à Proteção Social Especialⁱⁱ do município. Os projetos para as demandas da população são constituídos pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI que atende crianças de 6 a 15 anos de idade em situação de risco. Há ainda o atendimento da Pastoral da Criança, do Conselho Tutelar, do Ministério Público, do Conselho Municipal de Assistência Social, do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, que trabalha com a Proteção Social Básicaⁱⁱⁱ, com uma equipe constituída por um assistente social, um psicólogo e dois auxiliares administrativos.

A partir dessas constatações, é importante salientar que, conforme Bronzo e Veiga (2007), a gestão pública vem passando por inovações que exigem dos municípios resposta organizativa, com abertura para uma visão de trabalho horizontal, visando o estabelecimento de alianças com estruturação e gestão de redes. Para isso, o trabalho em redes intersectoriais foca a organização, dirigindo as ações para os temas sociais considerados centrais e permite assim maior atenção sobre eles. No entanto, nem sempre essas mudanças são possíveis, muitos setores ou grupo de profissionais oferecem resistência ao trabalho intersectorial, alguns temem a perda de espaço e outros nem sempre estão dispostos a rever a lógica da prestação do serviço. Nesse

sentido, a negociação e o diálogo são importantes para amenizar essas áreas de atrito entre os setores e profissionais.

Tendo em vista esses pressupostos, passamos à análise das entrevistas realizadas com os gestores. No primeiro momento, tentamos identificar como aconteciam as articulações e as ações dentro dos setores, conforme foi possível constatar através das seguintes falas.

Algumas ações são desenvolvidas em conjunto com os demais setores, outras [...] ainda não têm o envolvimento setorial, mas isso por falta mesmo de atitudes que deem espaço ao diálogo entre as pessoas envolvidas. Quando se realiza algum trabalho em conjunto, posso citar os da Secretaria de Saúde e de Assistência Social, que desenvolvem o programa de apoio a gestantes, palestras educativas em diversas áreas, a Pastoral da Criança, que é uma entidade, também participa nessas atividades e tem também o programa de apoio ao idoso. Mas, é sempre nessas ações coletivas, que os profissionais trabalham intersetorial, quando é um caso individual, [...] nem sempre os setores sentam para conversar. (Gestor 1)

Nós realizamos sempre campanhas educativas, contra evasão escolar, prevenção a gravidez na adolescência, entre outras ações em conjunto com as outras secretarias, o conselho tutelar e o CRAS. O diálogo acontece quando têm as reuniões do Conselho de Assistência Social e o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, é lá que normalmente a gente discute as ações. (Gestor 2)

[...] Como aqui a gente trabalha com família existe a necessidade da articulação com outras políticas conforme a demanda, a família as vezes precisa do atendimento não só de um setor, mas de outros também. Mas geralmente não acontece isso, algumas ações são de iniciativa isolada. (Gestor 3)

[...] algumas ações possuem iniciativa isolada e possui articulação para realização, outras ações são de consenso. (Gestor 4)

São realizadas ações em parceria com a secretaria municipal de saúde, que disponibiliza profissionais da área para realizar palestras e trabalhos com os usuários da política de assistência social. Esses trabalhos são realizados pela iniciativa própria da secretaria municipal de assistência social. (Gestor 5)

Nesses trechos, observamos que as ações que são executadas pelas secretarias resguardam, em alguns momentos, articulações, mesmo que esse trabalho fique mais evidente quando são ações de campanhas e palestras. As ações mais particularizadas, de casos específicos, nem sempre são dialogadas e são tomadas iniciativas isoladas, cada um se responsabilizando apenas por aquilo que é de sua competência. Entretanto, ressaltamos que a atuação em redes intersetoriais vai além de eventos realizados em conjunto para atender demandas emergentes.

Além disso, foi possível perceber que a atuação da Política de Assistência Social se completa com as outras políticas, principalmente fazendo parcerias com a de Saúde. Nesse sentido, de acordo com Bronzo e Veiga (2007, p. 19), “[...] qualquer ponto pelo qual o tema da intersectorialidade é abordado, tem se a convicção de que essa perspectiva não é algo natural ou que ocorra de forma espontânea em organizações públicas, mas que tem que ser ativamente construída [...]”. Esse aspecto é verificado por meio das

entrevistas, onde os respondentes mencionam a dificuldade de ação intersectorial efetiva.

De acordo com Pereira (2004), a Política de Assistência Social apresenta-se como a que tem maior facilidade para agir de forma intersectorial e estabelecer vínculos com as outras políticas, em função da universalização e complexidade dos atendimentos que realiza. Pois, o “escopo da assistência é o social, e não um aspecto desse social [...] é por natureza amplo, interdisciplinar e intersectorial.” (Pereira, 2004, p. 58). Ressaltamos que, com as grandes transformações sociais e econômicas, é importante que se supere a prática pontual e emergencial da assistência, dando lugar a um trabalho articulado e organizado com estratégia. A atuação em redes intersectoriais gera a possibilidade e enfrenta o desafio de romper com o hábito tradicional de desenvolver ações isoladas no âmbito municipal.

Mas, no município analisado, não houve até o momento uma verdadeira ruptura com esse hábito, sendo que a proposta de redes está ainda em processo de assimilação pelos gestores. No panorama atual em que o município se encontra, foi possível observar que a rede de serviços existente ainda é bastante precária. Muitos dos serviços solicitados pela população nem sempre são encontrados no município, e sim são realizados convênios com entidades ou consórcios intermunicipais. O funcionamento da rede também não é consolidado, conforme depoimento do Gestor 2:

Diante das possibilidades e limites, busca-se realizar o mínimo que tem disponível para estar trabalhando e executando os serviços, o município não possui uma rede para atender toda a demanda, temos apenas a Secretaria de Assistência Social para atender demanda de alta complexidade e planejar as ações e realizar outros atendimentos, CRAS no atendimento com famílias do Bolsa Família e grupos sócio educativos, Secretaria de Saúde, Conselho Tutelar, Secretaria de Educação, enfim ainda é muito complexo o sistema e algumas demandas busca-se encaminhar para outros municípios.

Nesse sentido, sabe-se que não existe como atuar independente do contexto que o município oferece. As ações estão atreladas à estrutura e à capacidade de gestão dentro desse governo municipal. Porém, essa precariedade pode ser utilizada a favor da atuação dos atores, que precisam estabelecer relações que fortaleçam o poder local para atender as demandas. Tal como ressaltam Bronzo e Veiga (2007, p. 8), a “participação, flexibilização, integração e politização da gestão são elementos centrais em uma intervenção estratégica no campo do enfrentamento da pobreza.” A atuação intersectorial força que mudanças sejam realizadas tanto nas práticas, quanto na cultura das organizações gestoras das políticas públicas. Dessa maneira, a articulação desses setores e o espaço para o diálogo aparecem como desafios à ação em redes sociais.

Nesse sentido, durante a pesquisa de campo, levantamos questionamento sobre a concepção do gestor em relação à atuação em redes. Os entrevistados trouxeram definições coerentes com o que pudemos encontrar na literatura e em conformidade com o que apresentamos neste trabalho. Ou seja,

os gestores possuem um entendimento ao menos teórico do que se trata trabalho em redes, como podemos observar nas falas dos seguintes entrevistados:

Eu entendo que trabalho em rede é um trabalho de interesse de todos como resposta às demandas. (Gestor 2)

A rede deve funcionar como uma teia que envolve a ação, compreende e age de vários ângulos e com diferentes visões e buscando atingir o mesmo objetivo. (Gestor 4)

Acredito que rede seja a reunião de várias organizações (ou no caso dos setores) que buscam interesses comuns, execução dos serviços, projetos e programas. (Gestor 5)

Esses depoimentos corroboram com o que Franke et al. (2002, p. 58) mencionam, que “a ideia de rede acena para um trabalho em que várias organizações se unem em torno de um mesmo interesse ou objetivos.” Nele, estabelecem-se vínculos com acolhimento de diferenças, pactuando um projeto de sociedade fundamentado no interesse público.

Dessa forma, procuramos analisar quais são os desafios para colocar em prática esse trabalho. Sabe-se que a simples adesão do trabalho em rede intersetorial não é suficiente para que a transformação da realidade aconteça, é fundamental modificar e romper com antigas práticas e ter um novo olhar sobre a realidade. Tarefa essa considerada como complexa, a partir do momento que exige um reaprender a fazer. Segundo Gomes (2007, p. 8), exige-se que aconteça mudança de cultura institucional e que seja “desenvolvida por meio de um processo coordenado pelo gestor que: planeja, estabelece a direção, corre riscos, cria coalizão/equipe, motiva, inspira, introduz interlocução e que cria redes.” Para os gestores entrevistados, os desafios da atuação do trabalho em redes intersetoriais no município são os seguintes:

Um dos maiores desafios, sem dúvida é a falta de diálogo, entre os gestores, porque cada um quer saber só da sua secretaria, e não dão espaço ao bom senso [...] ainda há muita resistência ao diálogo. (Gestor 1)

Dentro da realidade do Município ainda há resistência quanto a entender essa lógica da negociação, muitos dos serviços a ser executados não são vistos como prioritários. (Gestor 2)

O entendimento dos outros gestores, enquanto a necessidade de articulação [...] geralmente acontece quando existe uma exigência. (Gestor 3)

Maior desafio é a sensibilização dos gestores de outras políticas com relação às ações sociais e de direitos universais. Ainda tem-se a assistência social como política de governo assistencialista. (Gestor 4)

Ainda existe muita resistência por parte de algumas pessoas, que muitas vezes deixam de lado o bem comum, e visualizam somente seus próprios interesses. (Gestor 5)

A resistência e a falta de diálogo muitas vezes são motivadas pela insegurança com relação à perda de espaço. Esse aspecto pode ser inserido no que Bronzo e Veiga (2007, p. 17) salientam, que “as instituições não são mais identificadas como instâncias meramente administrativas e executoras, sendo delas cobrado um papel de natureza mais estratégico para fazer frente às novas demandas, em um contexto de incerteza e complexidade.” Sendo assim, para alguns profissionais e gestores, essa nova lógica

administrativa que se abre à negociação pode ser vislumbrada como interferência em seu ambiente de trabalho. Isso evidencia que a forma gerencial tradicional ainda está presente na administração e que é relevante repensar essa prática de como programar um trabalho que seja integrado e articulado.

Para Teixeira (2002), existem diversas variáveis que podem influenciar na preservação dessa rede, dentre elas a compatibilidade dos membros. Ou seja, a capacidade de concordância sobre os objetivos e a conciliação dos objetivos da rede com os particulares de cada setor e o aproveitamento dos aspectos positivos do conflito. Isso é visto como inevitável na relação de interdependência, mas que pode levar ao ajustamento de poder e de recursos entre as organizações.

Na análise das falas, foi possível perceber que os indivíduos até podem criar vínculos entre si, mas não necessariamente entre os setores. A rede aparentemente tende a se articular em torno de um problema, mas a singularidade e o conflito estão visíveis, pois nota-se que os atores resguardam a sua individualidade, Isso difere do que preceitua Rhodes (2006), que deve se primar pela relação estrutural entre as instituições políticas em vez das interpessoais entre indivíduos. Essa problemática pode influenciar na dissolução de questões que exigem uma ação imediata, tendo em vista que o processo de negociação pode se tornar lento até chegar a um consenso. Portanto, a aproximação das secretarias de Assistência Social, Saúde e Educação para enfrentamento da questão social torna-se em muitos municípios como uma estratégia informal, que normalmente tende a ser para atender demandas emergenciais e passageiras.

No que diz respeito à participação dos conselhos municipais (Conselho tutelar, Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente) na atuação dentro da rede, foi possível constatar que, apesar das ações intersetoriais estarem definidas nos termos legais, ainda existem limites para que a atuação dos conselhos seja efetiva, conforme nos apresentaram os seguintes entrevistados:

Devido algumas dificuldades de articulação ainda é pequena a participação dos movimentos sociais e Conselho Municipal de Assistência Social. (Gestor 1)

O acompanhamento do conselho acontece mais na avaliação das ações. Eu sempre procuro compartilhar o planejamento dos serviços dentro do conselho, até para respeitar o que está dizendo na lei. (Gestor 2)

Não existe acredito que falta interesse e comprometimento dos conselheiros. (Gestor 5)

Os conselhos devem ser vistos como espaços privilegiados de participação popular, onde os conselheiros municipais podem contribuir para o planejamento da Política de Assistência Social. Além disso, é onde acompanham a execução das ações, sendo que o fortalecimento e a mobilização da sociedade civil são de extrema importância nesse processo.

Sendo assim, o incentivo ao diálogo franco dentro da rede intersetorial é fator importante, para que se consiga identificar

quais são as barreiras que impedem a ação coletiva. A construção de uma agenda envolvendo todos os atores políticos no processo decisório estimula a negociação entre eles, o que, por sua vez, só é efetiva se tiver base de confiança entre os envolvidos. Isso pode ser entendido como sugere Teixeira (2002, p. 19), que “o gestor público deve deixar de ser um cumpridor de planos para ser um negociador, capaz de incentivar o diálogo, coletivizar ideias, formular alternativas e articular ação em conjunto”.

Neste sentido, apesar das limitações que se apresentam dentro da rede e do trabalho intersetorial, é interessante assumir essa nova forma gerencial como um instrumento técnico com capacidade para responder alguns dos conflitos presentes no contexto atual e no gerenciamento de políticas públicas. Aprofundar o debate das redes intersetoriais exige que cada setor tenha as suas atribuições bem definidas e é importante que haja uma formação dos atores envolvidos para que esses consigam ter um olhar além do nível setorial, para alcançar uma negociação eficiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo identificar como está ocorrendo o funcionamento da rede social em um município, analisando como acontecem as articulações entre os setores para enfrentar problemas sociais e avaliando os desafios da ação intersetorial. O problema de pesquisa questionou os desafios do trabalho em redes e a ação intersetorial para garantir o atendimento às demandas da população.

Com base no levantamento e análise dos dados, triangulados entre as cinco entrevistas e com apoio do referencial teórico pesquisado, podemos perceber que o desafio da operacionalização de uma rede social está atrelado ao trabalho intersetorial com as diversas políticas de assistência, para que consiga dar uma resposta mais eficiente às suas demandas. Isso, tendo em vista que se torna até mesmo inviável a realização de um trabalho sem articulação, devido à complexidade dos casos que atende. Conforme levantado na literatura, o enfrentamento da questão social exige um trabalho técnico e operacional com organização, gestão, monitoramento e controle, para que possa superar as práticas assistencialistas.

Trata-se, não somente de um processo de mudança instrumental, formal ou organizativo, mas também ético e cultural. As redes intersetoriais se apresentam como uma resposta adequada para os variados tipos de problemas enfrentados pelas políticas sociais, que exigem uma abordagem múltipla, com enfoque em ações integradas. Para isso, ter conhecimento, articulação estratégica e capacidade relacional é fator preponderante. (Bronzo & Veiga, 2007).

Finalmente, o âmago da questão é que os problemas exigem uma nova forma de olhar e como atuar sobre eles, mas também a produção de novos conhecimentos organizacionais. Os desafios que constatamos na pesquisa refletem o que a literatura

nos remete, quanto à gestão pública, nesse novo contexto de descentralização em que se encontra o país.

Não foi possível constatar no município analisado uma rede intersetorial constituída. Nesse sentido, os atores envolvidos precisam estar atentos a sua prática cotidiana, para perceber que o simples fato de se unirem os setores em ações coletivas não significa um fazer voltado à intersectorialidade. Deve-se pensar uma maneira formal para se criar a cultura do diálogo e negociação entre os atores no município. Na pesquisa ficou evidenciado que esses são os maiores desafios para atuação intersetorial dentro da rede, sendo preciso repensar as práticas.

A realização de reuniões sistemáticas entre os setores para discussão das necessidades da comunidade pode ser uma boa prática para incentivar o diálogo. Sugerimos a criação de uma espécie de comitê ou conselho intersetorial, que tenha como objetivo a transformação social da realidade em que atua, e não apenas realize debates sobre questões pontuais e emergenciais. Outro fator importante é o treinamento dos atores envolvidos para o entendimento comum do significado da abordagem intersetorial. Isso requer que os mecanismos operacionais sejam pensados e baseados em estudos e pesquisas sistemáticos e contínuos.

A falta de imparcialidade de alguns segmentos para responder de maneira adequada à entrevista tornou-se uma limitação para o estudo. O universo pesquisado não abrangeu um quantitativo maior de indivíduos tendo em vista que a intenção inicial da pesquisa foi de estabelecer uma relação entre as três principais Secretarias Municipais (Educação, Saúde e Assistência Social) e entrevistar os gestores responsáveis pelas ações. Porém, no decorrer do processo, sentiu-se a necessidade de entrevistar também dois profissionais que atuam assessorando os gestores.

Os dados ora apresentados neste estudo podem ser aprofundados por outros estudiosos que tenham interesse em ampliar a produção de conhecimento sobre o tema. Existem aspectos dessa temática que podem ser analisados de uma maneira mais profunda e explorados em estudos futuros. Nesse sentido, podemos citar a quantificação de dados para mensurar a eficácia do atendimento dentro da rede de serviços local.

REFERÊNCIAS

- Andrade, J. A. de (2006) Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? *Gestão & Regionalidade*, 64, 52-66.
- Bourguignon, J. A. (2001). *Concepção de rede intersetorial*. Set. Recuperado em 7 dezembro, 2011, de <http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2005). *Política Nacional de Assistência e Norma Operacional Básica do SUAS*. Brasília: SNAS.
- Bronzo, C., & Veiga, L. da (2007). Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 92, 5-21.
- Carlsson, L. (2000). Policy networks as collective action. *Policy Studies Journal*, ABI/INFORM Global, 28(3), 502-520.
- Comerlato, D., Matiello, A., Colliselli, L., Renk, E. C., & Kleba, M. E. (2007). Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katál*, Florianópolis, 10(2), 265-271. Recuperado em 29 julho, 2011, de <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a15v10n2.pdf>.

- Franke, E. J., Wambier, J. de F., & Costa, L. C. (2002). Rede – estratégias de gestão e operacionalização da política pública de assistência social. In *Estado e Política Pública de Assistência Social, Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social e Redes*, Curitiba: CIPEC/ PUC-PR.
- Gomes, T. M. (2007). Intersetorialidade e reordenamento da rede local. *Caderno SUAS IV: Assistência Social, Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS*. Curitiba: SETP.
- Junqueira, L. A. P. (2000). Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 34(6), 35-45.
- Junqueira, L. A. P. (2004). A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, 13(1), 25-36, Recuperado em 7 setembro, 2011, de <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/04.pdf>.
- Malmegrin, M. L. (2010). *Redes públicas de cooperação em ambientes federativos*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB.
- Migueletto, D. C. R. (2001). *Organizações em rede*. Dissertação de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Monnerat, G. L., & Souza, R. G. de. (2009). Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. *Revista SER Social*, Brasília, 12(26), 200-220. ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Nascimento, S. do. (2010). Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 101, 95-120. Recuperado em 7 setembro, 2011, de <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/06.pdf>.
- Pereira, A. P. (2004). Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, 27(77), 54-62.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy network analysis. In M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin (Ed.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 425-447). Oxford: Oxford University Press. Retrieved February, 12, 2014, from http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=83Q6vtNqmusC&oi=fnd&pg=PA425&dq=R.+A.+W.+Rhodes&ots=FM2RkP000s&sig=7QA_Hva7SYcpnl0RYJmUgceWbno#v=onepage&q=R.%20A.%20W.%20Rhodes&f=false
- Teixeira, S. M. F. (2002, outubro). O desafio da gestão das redes de políticas. *Anais do Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública*, Lisboa, Portugal, 7. Recuperado em 15 julho, 2011, de <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043204.pdf>.
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (3a

ⁱ Centro de Referência de Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica.

ⁱⁱ A Proteção Social Especial (PSE) destina-se a família e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Para integrar as ações da Proteção Especial, é preciso que o cidadão esteja enfrentando situações de violações física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas. (Brasil, 2005)

ⁱⁱⁱ A Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos (discriminação etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras. (Brasil, 2005)