

A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS SOCIAIS: DESAFIOS, AVANÇOS E PERSPECTIVAS

Eixo 1: Serviço social: Fundamentos, questão social e prática profissional

DIUSLENE RODRIGUES DA SILVA¹

RESUMO: A intersectorialidade é uma abordagem estratégica que busca integrar diferentes setores das políticas públicas para enfrentar, de forma mais eficaz, os complexos desafios sociais. Este artigo propõe uma análise crítica da intersectorialidade nas políticas sociais brasileiras, discutindo seus fundamentos teóricos, sua implementação prática e os entraves enfrentados na articulação entre áreas como saúde, educação, assistência social e segurança pública. A partir de uma revisão bibliográfica, o texto apresenta avanços e limitações da intersectorialidade, destacando a importância do planejamento integrado, da comunicação entre setores e da formação de profissionais com visão sistêmica. Conclui-se que, apesar dos obstáculos, a intersectorialidade constitui um caminho promissor para a construção de políticas públicas mais eficazes e democráticas.

Palavras-chave: Intersectorialidade, políticas sociais, gestão pública, integração de serviços.

ABSTRACT: Intersectorality is a strategic approach that seeks to integrate different sectors of public policies to more effectively address complex social challenges. This article proposes a critical analysis of intersectorality in Brazilian social policies, discussing its theoretical foundations, its practical implementation, and the obstacles faced in the articulation between areas such as health, education, social assistance, and public safety. Based on a literature review, the text presents advances and limitations of intersectorality, highlighting the importance of integrated planning, communication between sectors, and the training of professionals with a systemic vision. It is concluded that, despite the obstacles, intersectorality constitutes a promising path for the construction of more effective and democratic public policies.

Keywords: Intersectorality, social policies, public management, integration of services.

INTRODUÇÃO

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2017); Mestre em Letras - Linguagem e Sociedade pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2006); graduada em Serviço Social, Universidade Estadual do Oeste do Paraná (1992); Professora na graduação e pós-graduação stricto sensu da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: diuslene.silva@unioeste.br. Endereço para acessar CV: <http://lattes.cnpq.br/6862095446152400>.



Lima e Garcia (2011) destacam que a intersetorialidade promove a construção de redes colaborativas, fortalecendo a capacidade de resposta dos sistemas públicos frente às demandas sociais complexas. Além disso, essa abordagem possibilita a inclusão de diferentes saberes e práticas, promovendo a inovação e a adaptação contínua das políticas.

No entanto, para além do aspecto técnico, a intersetorialidade é um compromisso político que requer a superação de interesses setoriais e o desenvolvimento de uma cultura organizacional orientada para o trabalho coletivo. Raichelis (2008) aponta que a intersetorialidade desafia os modelos tradicionais de gestão, exigindo lideranças capacitadas, formação contínua dos profissionais e mecanismos eficazes de participação social.

A intersetorialidade nas políticas sociais representa uma abordagem fundamental para o desenvolvimento de ações públicas mais integradas e eficazes. Em um contexto marcado pela complexidade dos problemas sociais, onde as demandas ultrapassam a capacidade isolada de qualquer setor governamental, a articulação entre diferentes áreas torna-se imprescindível para alcançar resultados significativos. Tal integração permite enfrentar desafios estruturais como a desigualdade, a pobreza, a exclusão social e a vulnerabilidade, contemplando as múltiplas dimensões que esses fenômenos apresentam.

A crescente urbanização, as transformações econômicas e sociais, bem como a diversificação dos perfis populacionais, exigem uma resposta conjunta dos órgãos públicos, das organizações não governamentais e da sociedade civil. Nesse sentido, a intersetorialidade emerge não apenas como um método operacional, mas como uma concepção política que reflete a necessidade de uma governança colaborativa, democrática e orientada para a justiça social.

Este artigo pretende, portanto, aprofundar a análise da intersetorialidade nas políticas sociais brasileiras, destacando sua relevância teórica, os principais desafios de implementação, e as perspectivas para sua ampliação e consolidação. Por meio de uma revisão bibliográfica crítica e da análise de casos práticos, busca-se compreender em que medida a intersetorialidade contribui para a efetivação dos direitos sociais e para o aprimoramento da gestão pública.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA INTERSETORIALIDADE

Ao observar a produção teórica acerca do tema da intersectorialidade, fica evidente que esse debate passou a ser enfatizado no final dos anos de 1970, quando a sociedade capitalista passa a enfrentar uma nova crise com o neoliberalismo, que tem na articulação dos setores a maneira de enfrentar problemas complexos, a partir de uma lógica de redução de custos operacionais, e otimização dos serviços públicos, descentralizando a aplicação do orçamento público. Nogueira (1997) pondera que a intersectorialidade é apenas tratada como uma forma de otimização de recursos, e a descentralização é, muitas vezes, empregada para neutralizar o excesso de atribuições do Estado, e não para a democratização.

Neste sentido, a intersectorialidade tem se consolidado como um conceito-chave nas políticas públicas contemporâneas, especialmente naquelas voltadas à promoção de direitos sociais e à superação de desigualdades. Trata-se de uma abordagem que propõe a articulação entre diferentes setores (saúde, educação, assistência social, segurança, habitação, entre outros) com vistas à construção de respostas integradas e eficazes para problemas complexos que transcendem os limites de atuação de um único setor. Este texto se propõe a discutir os fundamentos teóricos da intersectorialidade, com base em referenciais da ciência política, sociologia, administração pública e ciência social aplicada.

A intersectorialidade é um conceito que ganha corpo a partir das teorias da complexidade e das políticas públicas integradas. Fundamenta-se na ideia de que os problemas sociais são multidimensionais e demandam respostas articuladas entre diversos setores governamentais e atores sociais. Segundo Morin (2005), a compreensão da realidade social requer uma abordagem que reconheça a interdependência entre seus elementos, rompendo com a fragmentação tradicional do conhecimento e da gestão pública.

A intersectorialidade pode ser compreendida como um processo que visa à integração de diferentes setores governamentais e não governamentais na formulação, execução e avaliação de políticas públicas. De acordo com Junqueira (2009), trata-se de uma estratégia para a superação da fragmentação administrativa e da atuação isolada das instituições, permitindo uma visão mais holística e integrada dos problemas sociais.



Sob a ótica da administração pública, a intersetorialidade está associada à governança colaborativa, na qual diferentes atores públicos e privados compartilham responsabilidades e tomam decisões em conjunto. No campo da sociologia, o conceito está ligado à ideia de redes sociais e à interdependência entre setores e organizações, como discutido por Castells (2000) na teoria da sociedade em rede.

O debate teórico sobre a intersetorialidade está ancorado em diversas correntes. Uma das mais influentes é a teoria dos sistemas, particularmente a partir das contribuições de Niklas Luhmann, que entende a sociedade como composta por sistemas autopoieticos, relativamente autônomos, mas que necessitam de acoplamentos estruturais para interagir. Nesse sentido, a intersetorialidade representa uma forma de acoplamento entre diferentes sistemas (ex.: saúde e educação) para enfrentar demandas comuns.

Outra base importante é a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas, que enfatiza a importância do diálogo e do entendimento intersubjetivo entre os diferentes atores envolvidos na formulação de políticas. A intersetorialidade, sob essa perspectiva, é resultado de processos deliberativos e comunicacionais que visam a construção de consensos.

A análise de redes também oferece subsídios relevantes. De acordo com Rhodes (1997), a governança moderna não é mais centrada na hierarquia estatal, mas em redes de interdependência que incluem diferentes níveis de governo, setor privado e sociedade civil. A intersetorialidade emerge nesse contexto como uma estratégia de articulação horizontal entre diversos nós da rede.

Na perspectiva das políticas sociais, a intersetorialidade implica uma ação conjunta entre áreas como saúde, educação, assistência social, habitação, segurança pública, entre outras, para a formulação e execução de programas que atendam às necessidades de forma holística. Essa integração exige não apenas coordenação administrativa, mas também compartilhamento de informações, recursos e estratégias.

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS SOCIAIS



Apesar de suas potencialidades, a intersetorialidade enfrenta vários desafios. Um deles é a resistência institucional à cooperação, decorrente de culturas organizacionais centradas na especialização e na autonomia setorial. Além disso, a falta de mecanismos formais de coordenação e a disputa por recursos também limitam a efetividade das ações intersetoriais.

A intersetorialidade representa uma mudança de paradigma na formação e execução das políticas públicas. Ao romper com a lógica setorializada, ela propicia uma abordagem mais abrangente e integrada dos problemas sociais. Os fundamentos teóricos discutidos neste texto demonstram que a intersetorialidade é um conceito complexo, multifacetado, e que requer condições institucionais, culturais e políticas para sua efetiva implementação. A compreensão de suas bases teóricas é essencial para o avanço de práticas intersetoriais mais eficazes e transformadoras.

Monnerat e Souza (2010) destacam que as principais publicações sobre o tema da intersetorialidade, provém das áreas de Administração Pública e Saúde Coletiva e ressaltam que existem muitas limitações e escassas informações no que se refere à sua aplicação na gestão das políticas públicas.

Para Junqueira e Inojosa (1997), a intersetorialidade é uma forma de articulação de experiências ao longo do planejamento, implementação e avaliação das ações para que ocorram o desenvolvimento e a inclusão social.

Como expõe Bonalume (2011, p. 10),

uma ação intersetorial deve ser capaz de: [...] articular os vários campos sociais de um território no trato das demandas a serem atendidas na sua globalidade. Esse desafio implica a compreensão das necessidades socioculturais dos envolvidos nas ações políticas (familiares, escolares, de trabalho, esporte, lazer, cultura etc.) e de como cada ação governamental pode atuar sobre elas. A integração das ações caracteriza-se pela definição de finalidades compartilhadas, estruturadas de forma interdependente e complementar.

A operacionalização da intersetorialidade enfrenta diversos desafios que vão desde aspectos estruturais até culturais. Um dos principais obstáculos está na organização burocrática tradicional do Estado, caracterizada pela segmentação dos setores e pela competição por recursos e protagonismo institucional.



Além disso, a ausência de mecanismos claros de coordenação e comunicação entre setores pode resultar em ações fragmentadas ou sobrepostas, que prejudicam a efetividade das políticas. A falta de indicadores e sistemas de monitoramento integrados dificulta a avaliação dos resultados e o aprimoramento das estratégias.

Outro desafio reside na formação dos profissionais envolvidos, que muitas vezes não possuem uma visão sistêmica ou habilidades para atuar em equipes multidisciplinares. A cultura organizacional resistente à mudança e a prevalência de interesses setoriais também comprometem a colaboração necessária.

No entanto, quando bem implementada, a intersetorialidade permite respostas mais integradas, eficazes e sustentáveis a problemas sociais complexos, como a violência urbana, a pobreza multidimensional e as desigualdades em saúde. Ela favorece a inovação nas políticas públicas, ao promover a articulação de saberes, recursos e práticas de diferentes setores.

Por fim, é importante destacar a influência das desigualdades socioeconômicas e regionais no sucesso da intersetorialidade. Realidades locais diversas exigem adaptações específicas, e a centralização das decisões pode limitar a flexibilidade necessária para a adequação das políticas.

AValiação e Monitoramento de Políticas Intersetoriais

A complexidade dos problemas sociais contemporâneos exige respostas integradas e multissetoriais. As políticas intersetoriais surgem como alternativa para articular diferentes setores na promoção de soluções abrangentes e sustentáveis. Contudo, a efetividade dessas políticas depende da existência de mecanismos sólidos de avaliação e monitoramento. Este texto busca discutir a importância da avaliação e do monitoramento nas políticas intersetoriais, destacando seus fundamentos, desafios e contribuições para a melhoria da gestão pública.

Avaliação e monitoramento são instrumentos essenciais para a gestão de políticas públicas. O monitoramento diz respeito ao acompanhamento sistemático das atividades, processos e resultados das ações implementadas, permitindo ajustes em tempo real. A avaliação, por sua vez, analisa a efetividade,

eficiência e relevância das políticas, com base em indicadores e metas previamente definidos (Weiss, 1998).

Nas políticas intersetoriais, esses instrumentos ganham ainda mais importância, uma vez que envolvem múltiplos atores, setores e órgãos, exigindo maior articulação, transparência e responsabilização. A avaliação permite compreender se a integração entre os setores está gerando sinergias positivas, enquanto o monitoramento assegura a continuidade e a coerência das ações intersetoriais.

A avaliação de políticas intersetoriais enfrenta vários desafios metodológicos e institucionais. Primeiramente, a definição de indicadores apropriados para mensurar a intersetorialidade não é trivial, pois os efeitos das ações integradas costumam ser indiretos, de longo prazo e difíceis de isolar. Além disso, a coleta e integração de dados entre setores diferentes requerem sistemas compatíveis e abertura institucional.

Outro obstáculo importante é a cultura avaliativa ainda incipiente em muitos órgãos da administração pública, especialmente no que tange ao trabalho conjunto entre setores. A resistência à transparência e à responsabilização por resultados compartilhados pode comprometer o processo de avaliação.

Apesar dos desafios, a avaliação e o monitoramento trazem inúmeros benefícios para as políticas intersetoriais. Em primeiro lugar, favorecem a *accountability*, ao permitir que gestores, cidadãos e órgãos de controle acompanhem a implementação das ações. Em segundo lugar, contribuem para a aprendizagem institucional, identificando boas práticas, gargalos e necessidades de aperfeiçoamento.

Esses instrumentos também ajudam a fortalecer a governança intersetorial, ao estabelecer objetivos comuns, alinhar expectativas e promover o diálogo entre setores. Quando utilizados de forma participativa, envolvendo usuários, técnicos e gestores, potencializam o empoderamento dos atores e a efetividade das ações.

A produção de evidências empíricas sobre os efeitos das políticas intersetoriais é essencial para justificar a continuidade, ampliação ou reorientação de programas. Além disso, contribui para o desenvolvimento de modelos replicáveis e adaptáveis a diferentes contextos.



A avaliação e o monitoramento são ferramentas centrais para o fortalecimento das políticas intersetoriais. Ao oferecerem subsídios técnicos e estratégicos para a gestão, contribuem para maior eficácia, transparência e sustentabilidade das intervenções públicas. Para tanto, é necessário avançar na institucionalização desses processos, fomentar a cultura avaliativa e promover a capacitação técnica dos envolvidos.

Por todas as especificidades inerentes ao tema, cabe destacar que a avaliação da intersectorialidade exige metodologias que considerem a complexidade e a dinâmica das políticas públicas integradas. Indicadores tradicionais muitas vezes não capturam os resultados indiretos ou as sinergias entre setores.

Para isso, propõe-se o uso de abordagens qualitativas complementares, como estudos de caso, entrevistas e análise de redes colaborativas. Essas metodologias permitem compreender as relações entre atores, os processos de articulação e os impactos percebidos pela população.

O monitoramento contínuo e a retroalimentação dos dados são essenciais para ajustar as políticas, promover o aprendizado institucional e garantir a transparência. Sistemas de informação integrados, que agreguem dados de diferentes setores, são ferramentas valiosas nesse processo.

PERSPECTIVAS E PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DA INTERSETORIALIDADE

O fortalecimento da intersectorialidade pressupõe uma mudança de paradigma na administração pública, com a transição de modelos burocráticos e fragmentados para arranjos mais colaborativos e integrados. A perspectiva da governança relacional (Osborne, 2010) oferece um arcabouço teórico relevante ao propor a gestão pública como um processo interativo entre vários atores, com foco na coprodução de soluções e na articulação horizontal.

Institucionalmente, é necessário o fortalecimento de espaços e mecanismos que promovam a articulação entre setores, como comissões intersetoriais, grupos de trabalho temáticos, conselhos de

gestão compartilhada e instrumentos normativos que incentivem a cooperação. Também se destaca a importância da descentralização e da coordenação federativa, especialmente no contexto brasileiro.

Neste sentido, cabe destacar propostas e estratégias capazes de promover o fortalecimento da intersetorialidade em diferentes níveis de gestão, quais sejam: **a) Capacitação e formação continuada** é uma das condições fundamentais para o fortalecimento da intersetorialidade é a capacitação de gestores, técnicos e profissionais de diferentes setores para atuarem de forma integrada. Isso inclui o desenvolvimento de competências em trabalho em equipe, comunicação interinstitucional, resolução de conflitos e gestão por resultados compartilhados. **b) Planejamento integrado** que deve incorporar instrumentos que favoreçam a visão sistêmica e a definição de metas intersetoriais. A adoção de planos plurianuais intersetoriais, com objetivos comuns entre secretarias e órgãos distintos, é uma estratégia promissora. Além disso, a utilização de ferramentas como matrizes de responsabilidades cruzadas e sistemas de informação compartilhados pode favorecer a coordenação. **c) Financiamento articulado** a destinação de recursos financeiros específicos para ações intersetoriais, com critérios de repasse baseados na cooperação entre setores, pode induzir comportamentos colaborativos. Fundos intersetoriais ou mecanismos de cofinanciamento são exemplos de alternativas que promovem a corresponsabilização. **d) Participação social e controle democrático** pois a intersetorialidade também deve ser fortalecida pela participação cidadã. Conselhos de políticas, conferências e fóruns participativos são espaços importantes para a deliberação conjunta e a integração de demandas sociais diversas. A transparência na gestão intersetorial e a prestação de contas favorecem a legitimação social das políticas. E por fim a e) **Avaliação e monitoramento integrados** a fim de capturarem os resultados da intersetorialidade é essencial. Indicadores compartilhados, relatórios intersetoriais e pesquisas de impacto social devem ser fomentados para garantir a melhoria contínua das ações.

Para avançar na consolidação da intersetorialidade, é fundamental promover reformas na gestão pública que incentivem a cooperação e a governança compartilhada. A capacitação dos profissionais, com ênfase em competências transversais e trabalho em equipe, deve ser prioridade.

O fortalecimento dos mecanismos de participação social, como conselhos e fóruns, contribui para legitimar as decisões e adequar as políticas às necessidades locais. Além disso, a descentralização do poder decisório e o estímulo à inovação nos territórios são caminhos promissores.

Outra proposta é o desenvolvimento de políticas de financiamento que incentivem a integração, quebrando barreiras orçamentárias entre setores. Investir em tecnologia da informação para o compartilhamento de dados e o monitoramento integrado também é essencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intersectorialidade nas políticas sociais apresenta-se como um desafio complexo, mas indispensável para enfrentar as demandas multifacetadas da sociedade contemporânea. Embora existam obstáculos significativos, as experiências brasileiras indicam que a integração entre setores é possível e pode trazer resultados positivos.

A efetiva implementação da intersectorialidade encontra diversos entraves. Um dos principais é a cultura institucional centrada na setorialização, com estruturas administrativas e lógicas de funcionamento que privilegiam a autonomia e a especialização. Essa organização dificulta a comunicação entre setores e a construção de objetivos comuns.

O caminho para o fortalecimento da intersectorialidade passa pela construção de uma cultura organizacional colaborativa, pelo desenvolvimento de competências específicas e pelo engajamento dos diversos atores envolvidos. A continuidade e o aprimoramento das práticas intersectoriais contribuirão para políticas públicas mais efetivas, inclusivas e democráticas.

Outro desafio está relacionado à escassez de mecanismos formais de articulação e coordenação. Muitas vezes, as iniciativas intersectoriais dependem de lideranças locais ou da boa vontade dos gestores, o que as torna vulneráveis à descontinuidade política e institucional. Além disso, há dificuldades na construção de indicadores compartilhados e na realização de monitoramento conjunto.



O fortalecimento da intersetorialidade é um desafio político e técnico que exige vontade política, capacidade institucional e inovação na gestão pública.

Ao promover a cooperação entre setores e a escuta das demandas sociais, a intersetorialidade contribui para a construção de políticas públicas mais justas e transformadoras. O fortalecimento da intersetorialidade nas políticas sociais depende de ações em várias frentes. No plano institucional, é essencial consolidar espaços de coordenação intersetorial, como comissões, grupos de trabalho e conselhos, com capacidade decisória e suporte técnico. Também se faz necessário aprimorar os mecanismos de planejamento, implementação e avaliação integrados.

A capacitação dos profissionais também é estratégica, promovendo formação continuada com enfoque na gestão colaborativa, trabalho em equipe, escuta ativa e mediação de conflitos. Ademais, é fundamental promover a participação social qualificada, garantindo que os usuários das políticas possam contribuir para sua formulação e avaliação.

As novas tecnologias também oferecem possibilidades, por meio de sistemas integrados de informação e plataformas digitais colaborativas, que facilitam a troca de dados e a gestão por resultados compartilhados.

REFERÊNCIAS

- BONALUME, C. R. O paradigma da intersetorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Licere**. Belo Horizonte, v.14, n.1, mar/2011.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento social e intersetorialidade**: a cidade solidária. São Paulo: Fundap, 1997.
- JUNQUEIRA, L. A. P. **Intersetorialidade e gestão da política social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- LIMA, Juliana Cristina; GARCIA, Rosa Amélia. **Intersetorialidade**: o desafio da integração na política social. São Paulo: Cortez, 2011.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2004.



- MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2010.
- MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2005.
- NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 03, jul.set./1997.
- OSBORNE, S. P. **The New Public Governance?** Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge, 2010.
- RAICHELIS, Raquel R. S. A intersetorialidade na gestão da política social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 94, p. 87–114, 2008.
- RAICHELIS, R. **A intersetorialidade na gestão de políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 2010.
- RAICHELIS, R. **Intersetorialidade e políticas públicas: construção e desafios**. São Paulo: Cortez, 2008.
- RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Buckingham: Open University Press, 1997.
- WEISS, C. H. **Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies**. New Jersey: Prentice Hall, 1998.
- YAZBEK, Maria Carmelita. Intersetorialidade e a política de assistência social: desafios e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 108, p. 642–660, 2011.