

Gestão Intersetorial: o plano de desenvolvimento social de Curitiba

Intersectoral Management: the social development plan of Curitiba

Gestión Intersectorial: el plan de desarrollo social de Curitiba

Tomás Antonio Moreira*, Maria Tereza Gonçalves** e Samira Kauchakje***

RESUMO

As políticas nacionais se utilizam de um conceito amplo de intersectorialidade, tida especialmente como estratégia política e como prática de gestão, e que remete ainda a um sentido ampliado de envolvimento da sociedade. Na congregação das políticas prevê-se que esse conceito também apareça no âmbito das políticas locais. O Plano de Desenvolvimento Social se apresenta como um complemento do Plano Diretor de Curitiba. Ele congrega as políticas de ação social, educação, saúde, cultura, segurança alimentar e esporte e lazer. Pretende-se, portanto, verificar as concepções de intersectorialidade, por meio de um trabalho de leitura e cruzamento dos planos para a compreensão da intersectorialidade na política municipal de Curitiba. Entre algumas conclusões, pode-se dizer que os esforços empreendidos pelas políticas sociais estão fortemente vinculados à setorização, ou seja, ao aprofundamento de cada setor.

Palavras-chave: Gestão intersectorial. Política de desenvolvimento. Plano de Desenvolvimento Social. Município de Curitiba.

ABSTRACT

National policies are used for an intersectoral broad concept, once especially taken as a political strategy as a practice management as it refers to an extended sense of involvement of society. In policy congregation it is expected that this concept also to appear in the context of local policies. The Social Development Plan is presented as a supplement to the Curitiba Master Plan. It brings together social enhancement policies, education, health, culture, food security, sports and leisure. It is intended, therefore, to pursue the expressed intersectoral

* Graduado em Arquitetura e Urbanismo na Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. Mestre em Ciências Aplicadas Habitat & Desenvolvimento pela Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Bélgica. Doutor em Estudos Urbanos pela Université du Québec à Montréal, Montréal, Canadá. Atualmente, é professor no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. E-mail: tomas_moreira@sc.usp.br

** Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Mestre em Gestão Urbana pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: terezag@terra.com.br

*** Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas à Educação e doutora pela Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. Pós-doutor pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Atualmente, é professora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. E-mail: skauchakje@gmail.com

Artigo recebido em fev./2016 e aceito para publicação em jun./2016.

concepts, by means of a scanning script and then, crossing the plans for the intersectoral comprehension towards Curitiba municipal politics. Among certain conclusions, it can be said the efforts made by social policies are strongly linked to vectorization, i.e, further development in each sector.

Keywords: Intersectoral Management. Social Development Policy. Social Development Plan. Curitiba City.

RESUMEN

Las políticas nacionales se utilizan de un amplio concepto de intersectorialidad, tomado en especial como estrategia política y como práctica de gestión y que se refiere a un sentido ampliado de la participación social. En la congregación de las políticas se espera que ese concepto aparezca también en el contexto de las políticas locales. El Plan de Desarrollo Social se presenta como un complemento al Plan Director de Curitiba. Él reúne las políticas de acción social, educación, salud, cultura, seguridad alimentaria y deportes. Se pretende comprobar los conceptos intersectoriales por medio de un trabajo de cruce de los planes, para la comprensión de la intersectorialidad en la política municipal de Curitiba. Entre algunas conclusiones se puede decir que los esfuerzos realizados por las políticas sociales están fuertemente vinculados a la sectorización o al desarrollo de cada sector.

Palabras clave: Gestión intersectorial. Política de desarrollo social. Plan de desarrollo social. Ciudad de Curitiba.

1 POLÍTICAS SOCIAIS, COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS E AS CONCEPÇÕES DE INTERSETORIALIDADE CONTIDAS NAS LEIS, PLANOS E POLÍTICAS NACIONAIS

As políticas estão fundamentadas em planos e legislações de âmbito nacional, as quais norteiam a execução no nível municipal. Fleury (2007) aponta para os avanços ocorridos nas duas últimas décadas em função de uma nova forma de gestão compartilhada das políticas sociais entre as esferas de governo, que se inaugura com o Sistema Único de Saúde e se estende por outras políticas sociais, como a assistência social, segurança alimentar e cultura, que estão em processo de construção ou implementação de seus desenhos setoriais. Tais avanços se referem à busca de capacidades técnicas e políticas por parte dos municípios para gerir as políticas de acordo com as exigências da União, na transferência de responsabilidades e recursos. Trata-se de um processo de divisão de competências por esfera de governo e algumas compartilhadas, que gerou formas institucionais de negociação entre diferentes instâncias de governo, como as Comissões bipartites e tripartites; o controle social por meio dos Conselhos nas três esferas, composto por membros do governo e da sociedade civil; as Conferências que acontecem igualmente nas três esferas e constituem espaços de debate público, onde ocorrem pactos por meio de mobilizações e negociações; ou seja, um processo político que introduz instrumentos de democracia. A autora, no entanto, reconhece que são processos em construção e que ocorrem de forma “contraditória, polêmica e dinâmica” (FLEURY, 2007, p.9-10).

A política de saúde foi a primeira a propor um sistema único e descentralizado, denominado Sistema Único da Saúde (SUS), inserido no conjunto das políticas de seguridade social, compostas pela previdência e assistência social. Tal organização em sistema foi proposta pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), art. 198, e instituída em 1990 com a Lei Orgânica da Saúde (LOS). Por compor a política de seguridade, a LOS já nasce num contexto de interface com as políticas citadas acima. No entanto, para além destas, o art. 3º da lei reconhece que a saúde tem fatores determinantes e condicionantes que se encontram igualmente na interface dessa política, citando a alimentação, moradia, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, renda, educação, transporte, lazer e acesso a bens e serviços essenciais. Compreende os níveis de saúde como expressão da organização social e econômica de um país, pontuando a necessidade de integração. Prevê no art. 12 comissões intersetoriais com a finalidade de articular políticas de interesse para a saúde, tais como: alimentação e nutrição, saneamento e meio ambiente, vigilância sanitária e fármaco-epidemiologia, saúde do trabalhador, entre outras (BRASIL, 1990 e 2012).

Esta política utiliza um conceito amplo de intersetorialidade, tida especialmente como estratégia política, como prática de gestão e ainda com um sentido ampliado de envolvimento da sociedade. Ressalta a dimensão estratégica para a garantia de direitos, portanto com um sentido de cidadania (dimensão política) como estratégia de gestão, e remete à rede e à resolutividade na prestação do serviço (dimensão administrativa).

A intersectorialidade é uma estratégia política complexa, cujo resultado na gestão de uma cidade é a superação da fragmentação das políticas nas várias áreas onde são executadas. Tem como desafio articular diferentes setores na resolução de problemas no cotidiano da gestão e torna-se estratégica para a garantia do direito à saúde, já que saúde é produção resultante de múltiplas políticas sociais de promoção de qualidade de vida. A intersectorialidade como prática de gestão na saúde permite o estabelecimento de espaços compartilhados de decisões entre instituições e diferentes setores do governo que atuam na produção da saúde, na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas que possam ter impacto positivo sobre a saúde da população. Permite considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas, demonstrando que ações resolutivas em saúde requerem necessariamente parcerias com outros setores como Educação, Trabalho, Habitação, Cultura, Segurança Alimentar e outros. Intersetorialidade remete também ao conceito/idéia de rede, cuja prática requer articulação, vinculações, ações complementares, relações horizontais entre parceiros e interdependência de serviços para garantir a integralidade das ações. Finalmente, o contexto de intersectorialidade estimula e requer mecanismos de envolvimento da sociedade. Demanda a participação dos movimentos sociais nos processos decisórios sobre qualidade de vida e saúde (BRASIL, 2009).

O Plano Nacional de Educação - PNE/2001 foi proposto pela Constituição de 1988 em seu artigo 214 e instituído pela Lei nº 10.172/2001. Esta lei/plano é considerada como uma lei de compromisso, a opção ética por um ideal de educação no país, o pacto político e técnico por metas necessárias. O conceito de intersectorialidade não vem explicitado como na saúde. No entanto, comparece na definição do plano com o reconhecimento de que este se constitui num âmbito global e considera essencial a articulação com os diversos setores da administração pública e da sociedade para que o ideal que permeia o plano possa ser alcançado. Esse ideal refere-se a fazer parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento social da nação, configurando-se a política educacional como um instrumento de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2005).

Na sessão que discorre sobre a educação especial, a intersectorialidade toma um caráter prático e se coaduna com as questões de complexidade dos serviços ofertados, como nesse caso em que é uma especificidade dentro de tal política, mas que apresenta a necessidade de atuação conjunta entre setores.

Considerando as questões envolvidas no desenvolvimento e na aprendizagem das crianças, jovens e adultos com necessidades especiais, a articulação e a cooperação entre os setores de educação, saúde e assistência é fundamental e potencializa a ação de cada um deles. Como é sabido, o atendimento não se limita à área educacional, mas envolve especialistas, sobretudo da área de saúde e da psicologia e depende da colaboração de diferentes órgãos do Poder Público, em particular os vinculados à saúde, assistência e promoção social, inclusive em termos de recursos (BRASIL, 2001, p.87).

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS 2004 constitui um redesenho da política na perspectiva da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal desenho foi influenciado pela CF88 e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Essa Lei, no artigo 19, propõe a articulação com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com outras políticas afins, no sentido de atendimento às necessidades básicas da população. O art. 26 refere-se também à intersetorialidade com o intuito de articular áreas governamentais, não governamentais e da sociedade civil para enfrentamento da pobreza, que constitui um processo complexo, na mesma direção apontada de estratégia de intersetorialidade para ações que exigem compartilhamento com outras políticas. Essa política reconhece que, no bojo do processo de descentralização, a questão do território, onde ocorre o movimento dos diversos setores e segmentos, influencia a gestão da própria política. A atuação intersetorial é tida como primordial no sentido do estabelecimento de iniciativas que são de responsabilidade da assistência social, nas quais deve posicionar-se como parceira, identificando as ações de sua responsabilidade direta e as de atuação em corresponsabilidade. Prevê uma atuação integrada às políticas setoriais para o enfrentamento das desigualdades territoriais, bem como a garantia da sustentabilidade das ações que desenvolve, visando ao rompimento da reprodução dos processos de exclusão a que famílias, indivíduos e grupos estão sujeitos (BRASIL, 2004a).

Um dos eixos estruturantes dessa política é a descentralização político-administrativa e territorialização, onde o território é considerado o lugar aglutinador das intervenções de todas as políticas. Nesse eixo, a intersetorialidade aparece como pressuposto da concepção da assistência como política pública, sendo um dos caminhos para romper com a fragmentação das políticas.

A PNAS expressa a concepção de Menicucci, de que a intersetorialidade em conjunto com a descentralização é um novo paradigma para a gestão pública.

O novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território (BRASIL, 2004a, p.44).

A concepção de intersetorialidade também remete à noção de rede, propondo mudança de modelo ou de padrão instituído nas práticas de gestão da ação social.

Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na sementação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (BRASIL, 2004a, p.44-45).

A Norma Operacional Básica NOB/SUAS (BRASIL, 2012), que se constitui como a base de implantação do SUAS, prevê ampla articulação intersetorial entre o SUAS, o SUS, o Sistema Educacional, os demais sistemas de defesa de direitos humanos, entre outros, expressando a consciência da importância do compartilhamento para um novo projeto de desenvolvimento social.

A PNAS/2004 aborda a questão da proteção social em uma perspectiva de articulação com outras políticas do campo social que são dirigidas a uma estrutura de garantias de direitos e de condições dignas de vida. O princípio da atenção social alcança, assim, um patamar que é balizado pelo esforço de viabilização de um novo projeto de desenvolvimento social, onde não se pode pleitear a universalização dos direitos à Seguridade Social e da proteção pública, sem a composição correta e suficiente da Política de Assistência Social em nível nacional (BRASIL, 2004a, p.89).

Em 2004, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional lançou seus princípios e diretrizes, e a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, aprovada em 15 de setembro de 2006, sob os mesmos princípios, instituiu o Sistema Nacional referente a tal política. A intersetorialidade aparece como o primeiro princípio e uma das premissas básicas na compreensão de que ações isoladas são inócuas na questão da efetividade dessa política. A concepção de intersetorialidade é a da ação estratégica, relacionada à gestão e planejamento para maior aproveitamento de recursos, estabelecendo prioridades com vistas à eficiência. O conceito está expresso no texto com clareza.

Intersetorialidade significa ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto (BRASIL, 2004b, p.4).

Inova na visão de intersetorialidade sob a perspectiva do atendimento à população no sentido de facilitar o ingresso, sendo que de forma segmentada produz um não acesso.

A população, por sua vez, é forçada a relacionar-se com diferentes instituições, gastando tempo, recursos e informação para solicitar os recursos ofertados, conseguir cadastrar-se nos programas e, depois, receber o atendimento em dinheiro ou serviços (BRASIL, 2004b, p.5).

A política ainda propõe passos para a construção da intersetorialidade, demonstrando que este é um processo a ser estruturado. Refere-se ao planejamento e coordenações conjuntas; identificação de frentes de ação comum e a proposição de construção de instrumentos e mecanismos para o monitoramento das ações e projetos conjuntos; identificação de ações de maior impacto; criação de condições para a tomada de decisões estratégicas conjuntas com relação a recursos, investimentos, econômicos e sociais, e relações exteriores no tocante às políticas de produção para consumo interno e para exportação; construção de consenso político junto aos

conselhos. Reconhece igualmente a contiguidade com as políticas do sistema de seguridade social (saúde, assistência social e previdência).

A política de esporte e lazer tem suas propostas delineadas no documento final da Conferência Nacional do Esporte, que prevê a criação do Sistema Nacional do Esporte e do Lazer. O sistema visa unificar a ação deste setor no território nacional. Propõe princípios de inclusão social que reconhecem o esporte e o lazer como direitos sociais. Essa política apresenta diretrizes de descentralização, gestão participativa, universalização do acesso, entre outras. Desta forma, a proposta delineada é similar ao desenho das políticas sociais aqui apresentadas. O desenho definitivo, no entanto, está em processo.

O documento final da Conferência Nacional do Esporte, não obstante, aponta para a intersectorialidade sem ter esboçado claramente sua concepção. Propõe um caráter multidisciplinar e multiprofissional quando se refere à política de recursos humanos; propõe parcerias com universidades, Forças Armadas e entidades afins para o esporte de alto rendimento; na categoria esporte educacional, propõe parcerias públicas e privadas para a ampliação da oferta de prática esportiva a discentes e comunidade em geral – ainda nessa categoria propõe um trabalho articulado com outros ministérios, como da Educação e da Cultura. Como as ações visando à qualidade de vida, a proposição se aproxima da visão de intersectorialidade de forma ampla:

Propor, formular, implantar, apoiar, executar e financiar ações intersectoriais, envolvendo os ministérios, secretarias estaduais, municipais do esporte, saúde, cultura, educação, meio ambiente, ciência, tecnologia e turismo. Ações estas de promoção do esporte e do lazer, articuladas pelo princípio da inclusão social (BRASIL, 2004c, p.24).

A política de cultura está em processo para a construção do Sistema Nacional de Cultura. No Caderno de Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura, a intersectorialidade é um item importante no capítulo “Diagnósticos e Desafios para as Políticas Culturais”. Nele estão expressas a incorporação da dimensão territorial na implementação da política, a estreita relação da cultura com a educação e, como desafio de intersectorialidade, estão inclusos:

Capacitação de docentes, a disponibilização de bens culturais a professores e alunos, a troca de informações e competências entre os dois campos, o reconhecimento dos saberes tradicionais, o compartilhamento de projetos e recursos, o aprimoramento do ensino das artes nas escolas e a transformação dessas instituições em centros de convivência e experiência cultural. Nas instituições de ensino do nível básico ao superior, a política cultural deve promover o acesso a repertórios do Brasil e do mundo numa perspectiva não-instrumental (BRASIL, 2008, p.51-52).

O documento cita o setor de ciência e tecnologia como um importante parceiro e coloca a necessidade de “pesquisas interdisciplinares sobre os impactos das tecnologias na organização social e cultural brasileira” (BRASIL, 2008, p. 53).

Por fim, explicita a interação com o turismo e com uma política integrada de forma sustentável para as culturas locais. No item sobre a gestão, a intersetorialidade comparece da seguinte forma:

A integração entre as esferas de governo e a transversalidade intersetorial e pluritemática devem ser assumidas e praticadas como elementos fundamentais de todas as políticas públicas da cultura (BRASIL, 2008, p.58).

2 METODOLOGIA

A cidade de Curitiba é reconhecida mundialmente pelo planejamento urbano contínuo. O município tem Plano Diretor atuante desde 1966, o qual é atualizado constantemente pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). A atualização mais recente teve seu processo iniciado em 2004, ano da promulgação da Lei do Plano Diretor (Lei Municipal nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004), motivado pela adequação deste aos preceitos do Estatuto das Cidades – Lei Federal nº 10.257/01. Destaca-se a inclusão dos seis planos setoriais no Plano Diretor da Cidade: mobilidade urbana e transporte integrado; habitação; desenvolvimento econômico; desenvolvimento social; segurança pública e defesa social; e controle ambiental e desenvolvimento sustentável. Cada um desses planos congrega várias áreas afins e não raro apresentam programas, projetos e ações que dizem respeito às diversas políticas públicas.

Salienta-se, neste trabalho, o Plano Setorial de Desenvolvimento Social, que congrega as políticas de Ação Social, Educação, Saúde, Cultura, Segurança Alimentar e Esporte e Lazer. É possível detectar e vale destacar marcos ou movimentos ocorridos na prefeitura que, de uma forma ou de outra, tem influência no modelo de gestão adotado pela administração da cidade, bem como a relação com a setorização/intersetorialidade das políticas da área social, tentando absorver aspectos e características específicas para o caso de Curitiba.

Pretende-se, assim, verificar as concepções de intersetorialidade expressas nos planos, utilizando um trabalho de leitura e cruzamento dos planos para a compreensão da intersetorialidade na política municipal. O estudo de tais documentos visa compreender o movimento de setorialização/intersetorialidade presente nas políticas sociais.

3 AS CONCEPÇÕES DE INTERSETORIALIDADE CONTIDAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS, APRESENTADAS NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE CURITIBA

Em dezembro de 2004 foi promulgada a Lei nº 11.266 – Lei do Plano Diretor da cidade de Curitiba. Tal lei tem como fundamento a Constituição Federal em seus artigos 6º, 30, 182 e 183 e a Lei nº 10.257/01, Estatuto da Cidade, com o intuito de adequar o Plano Diretor da cidade.

No artigo 88 da Lei nº 11.266 foram propostos seis planos setoriais (CURITIBA, 2008b) os quais foram incorporados ao planejamento da cidade. Desta forma, reúne-se em torno de um planejamento comum, as políticas públicas municipais expressas nos seis planos setoriais: mobilidade urbana e transporte integrado, habitação, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, segurança pública e defesa social, e controle ambiental e desenvolvimento sustentável. Cada um desses planos congrega várias áreas afins e não raro apresentam programas, projetos e ações que dizem respeito às diversas políticas públicas.

O Plano de Desenvolvimento Social congrega as políticas municipais de saúde, educação, ação social, segurança alimentar, esporte e lazer, e cultura. Tal plano se apresenta como um complemento do Plano Diretor de Curitiba e constitui um planejamento multisetorial dos setores mencionados acima. Reconhece a importância do papel do Estado diante da garantia dos direitos, sem deixar de lado que as ações podem ser implementadas em conjunto com as organizações públicas de caráter privado e mesmo pelo setor privado:

[...] órgãos públicos estatais ainda guardam a prerrogativa legal e legítima no acionamento de respostas político institucionais quanto à legislação, planejamento, implementação, execução e ou diretivas para a ação no âmbito do assecuramento de direitos (CURITIBA, 2008a, p.1).

O reconhecimento da intersetorialidade está expresso nos artigos 28 e 29 do Plano Diretor, onde cinco das sete diretrizes apontam para a integração e a intersetorialidade:

Art. 28 a política municipal de desenvolvimento social tem como objetivo geral a promoção social e econômica, de forma a gerar melhoria na qualidade de vida da população, preservando e incentivando as potencialidades regionais e locais, através da articulação das políticas públicas em suas várias dimensões (CURITIBA, 2004).

Dessa forma, a intersetorialidade está posta como uma forma de fazer, ou um método para geração da melhoria da qualidade de vida. As diretrizes apresentadas no artigo 29 são enfáticas em torno da visão da ação social como um processo sistêmico e integrado, e administrativamente reconhecem a descentralização juntamente com a intersetorialidade como formas de gestão das políticas sociais. Da mesma forma, compreendem a necessidade de complementaridade entre os programas dos diversos órgãos internos e da sociedade civil e ainda incluem a necessidade de integração do plano de desenvolvimento econômico ao social e aos outros planos setoriais.

O Plano de Desenvolvimento Social de Curitiba trata de cada uma das seis políticas sociais apresentadas, segundo seus marcos legais nacionais e internacionais, dos planos/diretrizes nacionais respectivos e suas legislações específicas, bem como traz um breve histórico desses setores na cidade de Curitiba. De cada setor apresentado destaca-se a noção de intersetorialidade.

No item que apresenta a política de saúde, há uma referência de compartilhamento com outros setores e este se apresenta no sentido de instrumento de gestão, como uma importante ferramenta.

As parcerias com outros setores públicos, privados e organizações da sociedade civil beneficiam o processo de atenção à saúde dos curitibanos e consolidam-se como ferramentas importantes na construção do SUS-Curitiba de forma compartilhada e com corresponsabilidades (CURITIBA, 2008a, p.34).

São apresentados 45 programas e projetos, com nome do projeto, objetivos e público. Destes, é possível identificar quatro que fazem referência a outros setores: Vigilância e atenção nutricional, com interface junto à segurança alimentar; Saúde do Idoso, que ocorre em conjunto com outras secretarias sem especificá-las; Mutirão da Cidadania, que se refere a um trabalho realizado por meio da integração setorial, igualmente sem especificação dos setores envolvidos; e o Projeto Gente Saudável com a Educação.

No texto de apresentação da Política Municipal da Educação não foi possível detectar a visão de intersetorialidade. São apresentados 22 Programas desenvolvidos em 2007 entre os quais é possível identificar pelos objetivos que o Projeto Família e o Mama Nenê possuem interface com a saúde; o Programa Educação Permanente, interface com a cultura e esporte e lazer; e o de Educação Nutricional, com a política de segurança alimentar. Portanto, 4 programas dos 22 apresentados fazem referência ou relacionam outras áreas.

Na apresentação da Política de Assistência Social do município, a intersetorialidade é expressa claramente e em conjunto com a noção de território. Apresenta-se como visão, fundamento teórico, e, como instrumento de racionalização, reconhece um caráter político quando se refere a poder de transformação e impacto social.

A intersetorialidade é um pressuposto nessa forma de atuação. Foi abolida a visão compartimentada em programas. A ação territorializada permite priorizar determinadas áreas conforme o grau de vulnerabilidade: um planejamento adaptado às necessidades locais. Permite também a racionalização de recursos, melhor integração entre os vários setores do poder público, dá maior poder de transformação e provoca maior impacto social (CURITIBA, 2008a, p.55).

Nessa política, são apresentados 30 programas e projetos. Destes, sete fazem alguma referência à integração com outros setores, ressaltando que alguns referem-se a organizações da sociedade civil: Ações Integradas com a Rede Socioassistencial e outras políticas setoriais; Ação Integrada de Fiscalização Urbana, referência generalizada sem especificar os parceiros; Centro Dia para a Pessoa Idosa, parceria com entidades sociais; Programa Amigo Curitibano, parceria com a rede municipal que atende pessoas com deficiência; Abrigos para crianças e adolescentes, interface com saúde, educação, cultura, trabalho; Abrigos para adultos, idem ao anterior; Programa qualidade em Instituições de Longa Permanência, entidades públicas e privadas.

O texto que apresenta a política de segurança alimentar ou abastecimento, como é chamada no município, Secretaria Municipal de Abastecimento, faz referências genéricas à intersetorialidade, que está relacionada com a história da política no município, onde o próprio objeto ou tema ainda não era um setor, mas tinha ações de segurança alimentar junto à educação com as merendas escolares; junto à saúde com a questão nutricional, e questões de produção e comercialização de alimentos junto ao Estado e à União, com o Programa Cinturão Verde e o CEASA. Ele apresenta 22 Programas e Projetos, dos quais 11 referem-se a parceiros e integração. Estes programas apresentam uma interface com outros municípios que não comparecem na apresentação das demais políticas da área social: Armazém da Solidariedade, Armazém da Família e Mercado Popular, com interface com a Fundação de Ação Social (FAZ); Armazém da Família Metropolitana, parceria com outros municípios; Refeição Solidária, parceria com empresas e sociedade civil organizada; Feira do Litoral, parceria com municípios da região litorânea próxima; Feira de Orgânicos, parceria com região metropolitana; Mercado de Orgânicos, municípios da região; Lavoura, com educação e entidades sociais diversas; Nosso Quintal, com educação e organizações da sociedade civil; Câmbio Verde, com a Região Metropolitana de Curitiba.

No texto de apresentação da política de esporte e lazer municipal, não comparecem referências específicas à intersetorialidade, porém no seu histórico refere-se às ações isoladas dessa política, que se iniciaram com o Plano Diretor da Cidade, na década de 1960, junto à diretoria de educação. Refere-se também à interface com a política de cultura e de certa forma com o meio ambiente, quando da criação de diversos parques na cidade na década de 1970. O Plano apresenta 29 Programas e Projetos. Destes, oito referem-se à participação de outros órgãos ou setores: Programa de Desenvolvimento do Esporte, interface com organizações da sociedade civil; Jogos Escolares, parceria com a educação; Recicle e Brinque, parceria com educação e meio ambiente; Brinca Curitiba, com a cultura e meio ambiente; Recreação nas Arcadas, com cultura e turismo; Linha do Lazer, com saúde e organizações da sociedade civil; Pausa para Qualidade, com a Secretaria Municipal de Recursos Humanos; Ciclo Lazer, com a cultura.

O texto que apresenta a Política de Cultura Municipal, cujo órgão responsável é a Fundação Cultural de Curitiba, refere-se às parcerias com entidades da iniciativa privada para a revitalização de espaços e restauro de edificações, tanto no Setor Histórico da cidade como em outros espaços – antigas fábricas que se transformaram em espaços culturais. Também se refere às ações de resgate da memória com órgãos municipais e estaduais – Companhia de Habitação de Curitiba, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Urbanismo, Instituto de Engenharia do Paraná, Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro, IPHAN e Emater Paraná. O plano apresenta 51 programas e projetos, dos quais cinco citam parcerias: Programa Música pela Vida, parceria com saúde, segurança pública e organizações da sociedade civil; Música nos Parques, parceria com meio ambiente; Ações nas comunidades em situação de risco, parceria com a FAS e COHAB; Programa de Bolsas e Estágios em Dança, com a Faculdade de Artes do Paraná; Circo da Cidade, parceria com a FAZ.

É importante destacar que outros programas e projetos que se encontram no Plano de Desenvolvimento Social de Curitiba podem ter ações intersetoriais ou até mesmo ter a ação intersetorial como método de trabalho; porém, não estão identificados na apresentação de cada política municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano de Desenvolvimento Social de Curitiba se apresenta como multissetorial em sua introdução e não teve como prioridade a inter-relação das políticas, programas e projetos apresentados. O documento caracteriza cada política nas suas relações verticais, ou seja, na relação com as esferas de governo, nos planos e políticas nacionais, com aprofundamento no interior da própria política, suas especificidades, seus desdobramentos e as complexidades que estão no interior de cada setor.

No entanto, três desses programas são identificados no âmbito das propostas em que aparecem mencionados: Comunidade Escola, Rede de Proteção e Mutirão da Cidadania, são programas que operam integradamente e são descentralizados. Como proposta reconhece-se que há o atendimento para a população nesses setores, mas que, operando num “mesmo território, de forma integrada e intersetorialmente, as chances de impacto positivo junto à sociedade se potencializam” (CURITIBA, 2008a, p.129).

Da mesma forma, as diretrizes apontam para a intersetorialidade com adoção de ações nos territórios, integração com a Região Metropolitana e implantação de um sistema de informações, monitoramento e avaliação com base única, que permita acompanhar integradamente as etapas de gestão das políticas no município, desde o planejamento até a avaliação. A intersetorialidade aparece também como uma linha de ação, junto à base territorial unificada, e transversalidade de temas e políticas, entre outros.

Conceitualmente, a noção de intersetorialidade do Plano apresenta a relação das políticas com o desenvolvimento social e o princípio da indivisibilidade dos direitos.

Há ainda no Plano o reconhecimento da intersetorialidade quando se propõe a modalidade de redes para a gestão do sistema de proteção social e a garantia de direitos, o que possibilita a superação da fragmentação e a superposição de ações, levando em conta não apenas a integração interna com os órgãos da prefeitura, mas também com a sociedade civil organizada.

De forma geral, e com este quadro das políticas nacionais e local (no caso, Curitiba), se observadas as políticas, legislações e regulamentos, estes aprofundam a verticalização de cada setor, atuando sobre seus nexos e complexidades internas. Poder-se-ia assim dizer que os esforços até aqui empreendidos pelas políticas sociais estão fortemente vinculados à setorialização, ou seja, ao aprofundamento de cada setor. Isto está representado nas estruturas organizacionais e na trajetória que as mesmas vêm traçando para a construção dos seus “sistemas únicos” que têm por finalidade unificar e universalizar a oferta dos serviços, e a garantia destes sob a ótica dos direitos estabelecidos e reconhecidos na Carta Magna, portanto um avanço imenso.

As políticas setoriais apresentam ou estão construindo seus desenhos únicos, que verticalizam suas necessidades específicas. Encontram-se em níveis distintos de aprofundamento e têm previsões orçamentárias diferenciadas e assimétricas, pois as competências municipais possuem mais ou menos autonomia, segundo cada uma. Apresentam um padrão de construção de cada política bastante próximo (Constituição Federal 1988), conferências nacionais, estaduais e municipais, criação de legislações específicas, construção de diretrizes, sistematização da política como um todo. Sem exceção, constituem-se a partir da noção de direito; da mesma forma, reconhecem o Estado como responsável, não exclusivo, mas preponderante na gestão de tais políticas, e ainda pautam-se na recomendação de uma gestão democrática.

A intersetorialidade aparece como diretriz, como forma de gestão, como instrumento de gestão, mas está presente em todas as políticas como uma recomendação de construção em torno da gestão de políticas sociais. Não se pode negar que cada setor tem sua autonomia, e é necessário lidar com essa dualidade como duo, não como oposição. Há um caráter duplo do fenômeno que, por um lado, acena para a necessidade de integração dos diversos setores, e estes possuem uma autonomia que está intimamente ligada às especificidades de cada política.

Dessa forma, a possibilidade de intersetorialidade nos dias de hoje está intimamente voltada para a relação entre os setores e não para uma fusão entre os mesmos em termos de estrutura organizacional. A setorização está a pleno vapor, com o aperfeiçoamento de cada política, o que se apresenta possível. Assim, seria uma aproximação entre os setores e a forma organizacional tal como está constituída. O próprio conceito de intersetorialidade é um exemplo de quão setorizado está o setor público e a estrutura que fornece os serviços estabelecidos pelas políticas, com a qual parece irá conviver por algum tempo. Quando a setorização estiver ultrapassada, se isso ocorrer, outros termos surgirão em substituição à noção de intersetorialidade. Porém, hoje essa noção pressupõe setores e a construção/fortalecimento das relações entre eles.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**, 2004b. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san>>. Acesso em: 28 set. 2015.

BRASIL. Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

- BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura**, 2008. Disponível em: <http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2008/10/pnc_2_compacto.pdf>. Acesso em 28 set. 2015.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação - PME**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2006/elabpne.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2015.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **O SUS de A a Z: garantindo saúde aos municípios**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_az_garantindo_saude_municipios_3ed_p1.pdf>. Acesso em: 14 set. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social de 2004**. 2004a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma operacional básica NOB/SUAS**, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- BRASIL. Ministério do Esporte. **Conferência Nacional do Esporte**, 2004c. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Esporte/deliberacoes_1_conferencia_esporte.pdf>. Acesso em: 28 set. 2015.
- BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001324/132452porb.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2015.
- CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor**, 2004. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/INFORMATIVO%20PLANO%20DIRETOR%20DE%20CURITIBA%202014%20COMPLETO.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Desenvolvimento Social**, 2008a. Disponível em: <http://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=http://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312_013_BR.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2015.
- CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Planos Setoriais Relatório 2008**. Curitiba, 2008b. Disponível em: <http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/DOC_IPPUC_Livro_planos_setoriais.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2015.
- FLEURY, S. Dilemas da coesão social. **Nueva Sociedad** (especial em português), p.4-23, out.2007.