

# Práticas intersetoriais para a qualidade de vida na cidade

Rosilda Mendes  
Juan Carlos Aneiros Fernandez <sup>1</sup>

## Introdução

A temática da intersectorialidade articulada à qualidade de vida é uma das linhas de investigação e estudos do Cepedoc Cidades Saudáveis, voltada para o acompanhamento e implementação de experiências de gestão pública, integradas e participativas, em cidades brasileiras. Essas experiências fortaleceram-se a partir dos anos 80, como decorrência dos processos de descentralização político-administrativa que se deram no país no período de redemocratização (AFFONSO, 1996; ARRETCHE, 1999) e também quando do surgimento de agendas urbanas, como Agenda 21, Cidades Saudáveis, Cidades Educadoras, entre outras, que têm como pontos comuns o enfrentamento das iniquidades e exclusão, por meio de princípios como democracia, justiça e solidariedade<sup>2</sup>.

A experiência do Ciclo de Atividades Gestão Local nos Territórios da Cidade com as subprefeituras do município de São Paulo nos aproxima do desafio da consolidação desse processo de descentralização, que vem sendo vivenciado, e nos impulsiona a desenvolver essas linhas voltadas para as realidades metropolitanas: que é o espaço da diversidade de interesses, disputas, conflitos e problemas característicos dos grandes aglomerados urbanos, agravados pelo quadro de desigualdades, mas também há o das oportunidades, da inovação, da solidariedade, da criatividade, das redes e das parcerias.

A construção do Ciclo foi pautada nos pressupostos da reunião de diferentes saberes e experiências que se articularam, produzindo um conjunto de temas, tendo cabido aos parceiros e organizadores desenvolvê-los do modo que mais revelassem suas características e suas mútuas imbricações. Tratamos aqui de um desses temas, o da intersectorialidade que está associado aos outros e voltado para a questão da qualidade de vida, ou seja, preocupa-nos o “modo de fazer”

---

<sup>1</sup> Rosilda Mendes, doutora em Saúde Pública e pesquisadora do Cepedoc Cidades Saudáveis.

Juan Carlos Aneiros Fernandez, sociólogo e pesquisador do Cepedoc Cidades Saudáveis.

<sup>2</sup> Ver artigo de Marco Akerman, nesta publicação.

dos gestores e o quanto isso interfere no dia-a-dia e no bem-estar das pessoas.

## **Sobre o como e o porquê**

A crítica ao “modo de fazer” setorializado, em que políticas específicas não interagem, provocando sobreposições de ações e decorrente dispêndio de recursos, não é nova. Experiências exitosas de gestão social, nas quais diferentes setores se articulam na formulação de políticas, são exceções à regra. Também não é novo o desejo de se buscar um fazer diferente, como atesta a criação de diversos fóruns, comitês, comissões e conselhos ao longo dos últimos 20 anos. Entendemos que a prática setorial tenha suas raízes cravadas no típico pensamento moderno, de base iluminista, que separou o saber em partes especializadas e independentes. Por isso é que a busca pelo novo não se resume à redação de “manuais ou receituários de boa gestão”, mas exige um reexame do modo de conhecer, de pensar e de se colocar frente a papéis, posturas e práticas empreendidas.

O resultado decorrente desse modo de fazer pode interferir na qualidade de vida, cuja temática é notória nos últimos anos e tem sido central nas análises de políticas e nos processos de planejamento e gestão de territórios, em particular das cidades<sup>3</sup>. É consenso que a determinação da qualidade de vida engloba aspectos que se interligam e que têm relação com as condições materiais necessárias à sobrevivência e à satisfação das necessidades humanas básicas como renda, habitação, educação, saúde, trabalho etc. Entretanto, as condições materiais não são as únicas capazes de explicar tão complexo conceito. O conceito de qualidade de vida, por ser muito abrangente, envolve muitos significados e integra muitas dimensões que refletem conhecimentos, experiências e valores de indivíduos e coletividades, sendo, portanto, uma construção social que se realiza, dada a sua base territorial, por meio da intersetorialidade. Por isso, outros valores não materiais são considerados, como a solidariedade, a liberdade, a inserção social, a participação, o acesso à informação, decorrentes das relações dos homens entre si e com a natureza. (MINAYO et al., 2000). Em suma, trata-se de integrar as dimensões objetivas e subjetivas sob a ótica individual e coletiva, relacionadas à satisfação das pessoas, dos grupos e das comunidades priorizando o bem-estar da sociedade. Esta noção positiva inclui a

---

<sup>3</sup> Ver artigo de Carlos Alberto Carvalho, nesta publicação.

indagação sobre as condições de negação da qualidade de vida, como exclusão social, desemprego e violência, a que está submetida grande parcela da população que vive nas cidades.

O movimento pela qualidade de vida traz como referência o futuro, que reflete desejos e aspirações. E sobre o futuro, Rorty (1999) não é nada otimista. Segundo ele, teremos computadores mais inteligentes, velozes e mais baratos, novos tratamentos médicos, que poderão prolongar a nossa vida, e avanço de todas as tecnologias. No entanto, isso não significa necessariamente que todos terão acesso garantido a esses bens: muitas pessoas nunca usarão um computador, receberão tratamento médico num hospital ou viajarão de avião. Quando o assunto é progresso, o autor afirma que o melhor que podemos esperar do futuro é que nossos sonhos de um mundo melhor se realizem, *o pior futuro é um futuro sem sonhos e sem utopias*.

Construir uma política que influencie o futuro e a qualidade de vida urbana pressupõe novos arranjos institucionais, significa, sobretudo, aceitarmos encarar o desafio das mudanças, sendo a prática intersetorial uma delas. Transformar as organizações e suas práticas pressupõe compromisso com a mudança e o apego aos valores da solidariedade, da justiça, da inclusão.

Para abordarmos essa problemática da intersetorialidade e qualidade de vida propomos um debate em torno das bases filosóficas da prática intersetorial, confrontando o paradigma clássico e o paradigma da complexidade<sup>4</sup>, em torno da formulação e significado das redes sociais, acreditando que a crítica ao pensamento clássico e os desafios postos pela contemporaneidade - sobretudo em termos de revisões para uma gestão integrada e participativa - oferecem o referencial para um necessário reexame. Além disso, por tratar-se de uma reflexão sobre o saber e o fazer de sujeitos, propomos a realização de Oficinas de Vivências para estimular a troca de papéis, a construção de projetos comuns, a elaboração de argumentos e o enfrentamento de dilemas.

Quando se objetiva a prática intersetorial emergem questões referentes aos princípios da diversidade e solidariedade, às relações de poder e ao emprego dos métodos mais adequados, sendo as redes sociais um elemento transversal a essas questões. Isso significa entender as redes pelos princípios que revelam, pelo quanto são necessárias na busca da eficácia na formulação e implementação de políticas e pelo quanto são em si mesmas uma metodologia para a construção de

---

<sup>4</sup> Ver artigo de Denis Domeneghetti Badia e Juan Carlos Aneiros Fernandez, nesta publicação.

agendas sociais promotoras da qualidade de vida, operando em territórios políticos e sociais historicizados (FERNANDEZ e MENDES, 2003).

**Solidariedade como princípio da intersetorialidade.** O exame da solidariedade traz importantes dimensões da prática intersetorial, para além daquela centrada nos ganhos econômicos de políticas públicas integradas. A solidariedade ajuda a conceituar e compreender as dinâmicas *bio-antropo-psico-sociais*.

Partindo-se de uma questão mais geral e abrangente, ela pode definir o que é a vida, como o faz Capra (2002: 45), um físico com vocação interdisciplinar, tratando da concepção de rede como a “chave para os recentes avanços na compreensão científica não apenas dos ecossistemas, mas também da própria natureza da vida”. Nesse sentido, há vida onde houver uma rede que, na verdade, se compõe de um conjunto de outras redes, cujos elementos, energias e relações solidarizam-se em processos poiéticos. Processos de criação e autocriação em que a interação de forças, embora contraditórias e conflituosas, não levam à destruição dos sistemas em que se expressam, mas a um movimento de ordem-desordem-interação-organização (MORIN, 2002).

O que nos conduz a aproximar as noções de redes e solidariedade é o caráter relacional das coisas, o qual leva Ortiz Osés (2003: 20) a afirmar que “todo autêntico conhecimento é um reconhecimento entre o outro e eu, de modo que a alteridade impregna (...) *cognitio* como *coitio*, conhecimento como co-nascimento”. Esse mesmo caráter relacional atravessa nossas vivências, oferecendo as oportunidades de criarmos e recriarmos sentidos e significados acerca de nossas práticas.

Seria animador contar com uma noção de solidariedade presente na vida cotidiana de uma maneira que parece não depender de escolhas por parte dos sujeitos. No entanto, ela está entre nós, mas não está só. Aos impulsos de juntar, somam-se, como já mencionado, uma tradição do conhecimento moderno de separar. Da mesma forma, coexistem nos homens os potenciais de gentileza e de crueldade, de compartilhamento e de exclusão. O que queremos reforçar é que a solidariedade, e a prática intersetorial animada por ela, tem grande potencial de criação e transformação que só se efetiva na medida em que os sujeitos decidam abraçá-la. Como assinala Rorty (1994: 243), a solidariedade resulta de um acordo intersubjetivo “que não tem quaisquer condições de possibilidade a-históricas, sendo simplesmente um produto feliz de certas circunstâncias históricas”.

Sua posição “implica que os sentimentos de solidariedade dependam necessariamente das semelhanças e das diferenças que nos surjam com destaque e que tal destaque seja função de um vocabulário final historicamente contingente” (id. 238). O autor entende que a solidariedade tem lugar nos vocabulários morais e políticos das sociedades democráticas e que seu emprego deve-se tão somente à nossa “capacidade de pensar em pessoas muito diferentes de nós como estando incluídas na esfera do nós” (id. 239).

Nota-se, a partir dessas referências, que tratarmos da solidariedade é tratar-mos também da diversidade e alteridade, mas de uma maneira particular pois, caso contrário, poderíamos substituí-la, sem conseqüências, pela tolerância. Para pensar sobre isso, recorreremos a Bauman (1999: 271) que entende a tolerância como necessária, porém insuficiente, já que pode desembocar em pura indiferença em relação ao outro; e, a solidariedade como emancipatória ao possibilitar a transformação da sina da contingência em destino comum. Diz ele que, “a sobrevivência no mundo da contingência e diversidade só é possível se cada diferença reconhece outra diferença como condição necessária de sua própria preservação. A solidariedade, ao contrário da tolerância, que é sua versão mais fraca, significa disposição para lutar; e entrar na luta em prol da diferença alheia, não da própria. A tolerância é egocêntrica e contemplativa; a solidariedade é socialmente orientada e militante”.

**A prática intersetorial e as relações de poder.** Na perspectiva da prática intersetorial, na qual o que se espera, como vimos, é um compartilhamento de conhecimentos, ações e responsabilidades, as questões relativas a lugares de poder estão explicitadas e exigem ser tratadas, uma vez que põem em xeque o alcance das especificidades empregadas isoladamente e a segurança que isto traz aos detentores das mesmas. Os saberes competentes e os julgamentos fortalecidos por determinados lugares de poder em uma situação intersetorial são importantes, contudo, não são o bastante, pois não se trata apenas de somar partes mas, sim, de produzir sinergia a partir da reunião destas. A própria instituição opera na definição desses lugares de poder, exigindo dos atores que respondam, antes de tudo, às especificidades, daí a produção da esperada sinergia exigir por parte desses, empenho, desejo de inovações, criatividade e certa dose de coragem.

Se deixarmos a instituição por si mesma, poucas são as chances de em-prendermos práticas intersetoriais. Isso tem relação com a própria dinâmica

conservacionista das instituições (BOURDIEU, 1997), que reagem às mudanças mas, felizmente, mudam graças ao protagonismo de indivíduos e grupos. O empenho dos atores é crucial para possíveis transformações nesse sentido, tanto mais no caso particular da administração pública municipal em São Paulo, em que a criação institucional das subprefeituras agrega a essa problemática, no âmbito local, questões referentes às relações entre uma instância central e aquelas, decorrentes do processo de descentralização política e administrativa em curso. Isso se evidencia ao supormos o desenvolvimento de uma ação inter-setorial em nível local, sem uma correspondência no plano central, ou mesmo, a destinação de recursos que sigam uma lógica setorial, ainda que a necessidade local a exija de outra forma.

**Metodologias para práticas intersetoriais.** Um desafio inicial para por em curso a gestão intersetorial é convencer os atores sobre as oportunidades do trabalho integrado. Como fazer isso? Começam aqui as preocupações com o percurso metodológico a ser trilhado. O caminho passa pela problematização dos resultados mais comuns que vêm sendo obtidos por ações setorizadas; pela reflexão acerca do espaço ocupado pela demanda na formulação e implementação das políticas; pela indagação de quem sejam os sujeitos na formulação de políticas; e pela qualificação positiva do espaço das incertezas e das dúvidas. Significa entender este último aspecto como facilitador de interações, negociações, aprendizagens e de relações intersubjetivas, bem como garantia contra toda ordem de arbitrariedades. Basta lembrar de atrocidades cometidas ao longo da história em nome de grandes certezas (BAUMAN, 1999).

Como se nota, o que pode facilitar o estabelecimento de uma dinâmica de trabalho intersetorial é o uso de uma metodologia que, informada pelos democráticos princípios da inclusão e da diversidade e atenta aos resultados, parta do entendimento de que os problemas sociais devem ser refletidos a partir da realidade, que é complexa e mutante. A possibilidade de apreensão e transformação dessa realidade passa necessariamente pela interação de diferentes saberes e atores sociais envolvidos no processo.

O que significa dizer que deve haver, tanto quanto possível, esforço para o estabelecimento de relações horizontais entre os atores, as quais favoreçam as possibilidades de diálogo e um permanente refazer-se que atinja a todos. A utilização de alguns métodos assegura esses princípios e premissas, entre eles destacam-se as oficinas de territorialização, de mapas falantes, de bio-

mapas, de jogo de papéis; a pesquisa-ação e a sistematização de experiências (THIOLLENT, 2000 e JARA, 1998).

Além desses métodos que podem ser apropriados ao cotidiano, compondo os processos de trabalho das subprefeituras, outras medidas de caráter mais organizacional como, por exemplo, a criação e operação, nas subprefeituras, dos Comitês de Gestão, são facilitadoras da gestão intersetorial, pois possibilitam a discussão conjunta e mais abrangente em torno dos problemas e/ou oportunidades locais.

## Referências bibliográficas

AFFONSO, R. “Os municípios e os desafios da federação no Brasil”. *São Paulo Perspect*, São Paulo: v.10, p. 3-10, 1996.

ARRETCHE, M.T.S. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais São Paulo*: v.14, nº40, p.111-41, 1999.

BAUMAN, Z. *Modernidade e ambivalência*, trad.: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BOURDIEU, P. (coord). *A miséria do mundo*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

CAPRA, F. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. 7ª ed. São Paulo: Editora Pensamento-Cultrix, 2002.

FERNANDEZ, J.C.A. e MENDES, R. “Subprefeituras da cidade de São Paulo e políticas públicas para a qualidade de vida”. Cepedoc Cidades Saudáveis, São Paulo, 2003.

JARA, O. *Para sistematizar experiências*. Montevideo: Edición de la M.F.A.L, 1998.

MINAYO, M.C.; HARTZ, Z.; BUSS, P.M. “Qualidade de vida e saúde”. *Ciência e Saúde Coletiva na Cidade*, v.5, nº1, p.7-18, 2000.

MORIN, E. *Ciência com consciência*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ORTIZ OSÉS, A. *Amor y sentido: una hermenéutica simbólica*. 1ª ed. Rubí Barcelona: Anthropos Editorial, 2003.

RORTY, R. *Contingência, ironia e solidariedade*, trad.: Nuno Fonseca. 1ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 1994.

\_\_\_\_\_. “O futuro da utopia”. Caderno Mais. *Folha de São Paulo*, 04 de abril de 1999.

THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. 10ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 2000.