



A INCOMPLETUDE DAS POLÍTICAS SOCIAIS E A EXIGÊNCIA DA INTERSETORIALIDADE NA GARANTIA DE DIREITOS

MIRANDA, Monize Rodrigues¹
FREITAS, Leana Oliveira²

RESUMO

Este texto ocupa-se em apresentar estudo em andamento para construção da dissertação de mestrado que pretende refletir sobre a proposta intersetorial nas políticas públicas sociais, tendo como objetivo analisar as condições de efetivação desta proposta no âmbito da Proteção Social de Assistência Social. Concebe-se desta forma, a intersetorialidade para além de um recurso meramente operacional das ações diretas aos pressupostos da Constituição Federal de 1988 que a define como eixo e diretriz das políticas públicas. A direção aqui assumida tenciona expor, de modo claro, sua importância e necessidade, apesar das dificuldades de apreensão, interpretação e efetivação. Intersectorialidade pensada, enfim, como um princípio de cidadania que possibilite a ampliação e garantia dos direitos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Política Social; Intersetorialidade; Proteção Social.

INTRODUÇÃO

O estudo que se pretende, é tecido por desafios e complexificações como quase tudo que envolve o processo do conhecimento, inclusive, acompanha o processo de complexificação do ser, da história.

A intersectorialidade, objeto de estudo a qual nos ocuparemos neste texto, é concebida para além de um recurso meramente operacional das ações diretas aos pressupostos da Constituição Federal de 1988 que a define como eixo e diretriz das políticas públicas. A direção aqui assumida tenciona expor, de modo claro, sua importância e necessidade, apesar das dificuldades de apreensão, interpretação e efetivação.

¹ Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Mato Grosso. Mestranda em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFMT/ICHS. E-mail: monizerodriguesmiranda@gmail.com

² Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas (UFMA, Brasil). Professora Associada e Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Política Social (Mestrado). Professora Associada do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT, Brasil). E-mail: leana@ufmt.br.



Intersetorialidade pensada, enfim, como um princípio de cidadania que possibilite a ampliação e garantia dos direitos sociais.

Essa perspectiva tem se estabelecido como princípio importante no sentido de alcançar resultados mais efetivos no âmbito das políticas sociais, sendo concebida, portanto, não apenas, mas também, como um princípio organizativo para os serviços e programas indicados pela proteção social da Assistência Social, bem como, intercessora de um papel fundamental para implementação das políticas sociais, contribuindo para um processo de reflexão, não apenas numa perspectiva operacional, mas também ética, o qual envolve, portanto, profissionais dos diferentes campos das políticas sociais setoriais.

Assim, pretende-se nesta reflexão contribuir para a discussão em torno desta temática - a intersectorialidade proposta nas políticas sociais -, para que incite um aprofundamento no debate e produção com relação ao aprimoramento de sua efetividade e execução, buscando novos mecanismos e experiências que priorizem os sujeitos envolvidos e seus direitos.

POLÍTICA SOCIAL E INTESETORIALIDADE

Falar da intersectorialidade requer relacioná-la, pelo menos de passagem, às mudanças vinculadas às estratégias de gestão das políticas públicas fortemente influenciadas pelo neoliberalismo, especialmente a partir da crise fiscal que se espalhou em âmbito mundial nos anos 1970/1980, a qual se ocupou em desestabilizar o pressuposto keynesiano de um Estado regulador da economia de mercado, em suma, a chamada reforma ou, nos termos de Behring de Contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008, p.179). Trata-se ademais de entender como o modelo intersectorial passa a ser concebido no interior desse novo padrão operacional das políticas públicas, pois, como escreve Pereira (2014, p. 23), a intersectorialidade “é um conceito polissêmico que, tal como a própria política social, possui identidade complexa e, talvez por isso, as duas se afinem”.

Considera-se em vista disso, que tais mudanças recorrentes do período de “reforma” impõem que se considere aliada à intersectorialidade a questão da descentralização, sendo esta uma das medidas adotadas a posteriori, o que para autores e autoras como Junqueira; Inojosa; Komatsu (1997); Junqueira (2004) e Sposati (2006) são dois elementos que se associam. As orientações para operacionalizar e gerir as políticas sociais com base nos princípios da descentralização encontram inúmeras resistências de determinações políticas e econômicas, já apontando para suas contradições e para a sua natureza polêmica, pois são inúmeras as suas leituras e concepções.

Sob o impacto da crise internacional do capital, os primeiros ordenamentos da administração estatal tinham, no princípio da descentralização, sua marca, dando início a



um processo de reorientação política, econômica e social que adviria com a implementação da Contrarreforma do Estado nos anos de 1990 (FAUSTINO, 2014). Uma das consequências deste processo é que as áreas das políticas sociais que mais avançaram em direção à descentralização se deparam hoje com limites estruturais da sociedade brasileira que, apesar das conquistas realizadas, necessitam de um enfrentamento intersetorial, já que as fragmentações das políticas sociais reduzem as possibilidades de resoluções de problemas como a pobreza e as desigualdades sociais, que exigem a ação coordenada entre diferentes setores (FAUSTINO, 2014, p.5). Por ora, no entanto, não aprofundaremos essa relação em vista de que pretendemos apenas compreender, diretamente, em que se constitui e porque se apresenta como uma possibilidade de mudanças, para que haja diálogo mais coerente entre os dois sistemas.

Bronzo e Veiga (2007, p. 8) apontam que as dificuldades para a adesão da intersectorialidade na administração das políticas públicas sociais podem ser caracterizadas pelo fato de que, historicamente, essa administração se organizou de maneira setorizada e hierarquizada, sendo a divisão das funções uma característica pontual, marcada para a execução das atividades individuais. Tais autoras advogam, ainda, que os pontos centrais de intervenção estratégica são os “que emergem na gestão pública contemporânea”, sendo eles, a “flexibilização, a participação, integração e politização”. Novos objetivos e demandas políticas e sociais exigem uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais dos sistemas técnicos especializados o que, por consequência, exigem novas formas de organização guiadas por uma visão horizontal de trabalho, considerado pelas autoras “o ponto chave” destas novas formulações.

Tal perspectiva, especialmente no campo das políticas públicas e das organizações visa compreender e admitir que é pela via da intersectorialidade que podem ser superadas a fragmentação do conhecimento e a perspectiva setorial cuja limitação que as definem impede que se entenda, de fato, a realidade (INOJOSA, 2001, p.103). Nesse sentido, busca-se não apenas a aproximação de saberes com perspectivas diferentes, mas também, uma nova forma de pensar e entender a realidade.

Pereira (2014) chama atenção para as ambiguidades que envolvem a intersectorialidade:

É em meio a essa imprecisão terminológica que a intersectorialidade nas políticas sociais é definida, revelando ambiguidades e incoerências. [...] embora a intersectorialidade seja identificada como *transcendência* do espaço “setorial”, essa transcendência geralmente se traduz como *articulação* de saberes e experiências, inclusive no ciclo vital da política, que compreende procedimentos gerenciais dos poderes públicos em resposta a assuntos de interesse dos cidadãos. Por outro lado, ao ser, a intersectorialidade, considerada um rompimento da tradição fragmentada da política social, que a divide em “setores”, admite-se que ela propicie mudanças de fundo; isto é, mudanças nos conceitos, valores, culturas, institucionalidades, ações e



formas de prestação de serviços, além de inaugurar um novo tipo de relação entre Estado e cidadão (p.26).

A autora (2014) realiza uma precisão do significado da intersetorialidade por meio da comparação e do contraste com outros vocábulos que lhes são assemelhados, como a interdisciplinaridade – que lhe serve de referência – além de outras denominações correntes, como multidisciplinaridade, pluridisciplinaridade e transdisciplinaridade. Esta decisão se faz necessária, pelo entendimento da autora, por dois motivos principais:

- I- Pela urgência de qualificar o termo intersetorialidade, visto que este vem sendo constantemente invocado, sem possuir sentido unívoco, e tem se prestado a diferentes interpretações. O mesmo pode ser dito dos termos que lhe são assemelhados, acima indicados, e que costumam ser com ele confundidos;
- II- Pela importância de explicitar o caráter dialético que, neste texto, o prefixo “inter” significa: como superação da setorialidade das políticas sociais e exigências de requalificação da disciplinaridade no conhecimento e na *práxis* dessas políticas (POTYARA, 2014, p.24-25).

Ainda conforme Pereira, a maior parte dos objetivos aos quais definem conceitualmente a intersetorialidade, limita-se a entendê-la como uma maneira de “superação”, não propriamente da “ideia de *setorialidade*”, mas da forma como os diferentes setores atual e compõem um tradicional isolamento em suas respectivas organização e atuação. “De acordo com esse procedimento, a noção de setor é ponto pacífico e, por isso, permanece intacto, principalmente quando se fala de políticas públicas e, dentro destas, de políticas sociais” (PEREIRA, 2014, p.26).

Por conseguinte, na perspectiva assinalada de pensar o todo e integrar espaços e relações é que apontamos para o fato de que talvez seja preciso refletir sobre a proposta aqui defendida, ainda que se reconheça o trabalho intersetorial como uma tarefa não muito fácil uma vez que é envolto por relações contraditórias, áreas de interesses e vontades políticas distintas que acabam por comprometer sua dinâmica e, em concordância com Pereira (2014), acreditamos que não é impossível, desde que os sujeitos envolvidos tenham como direcionamento de suas ações a defesa do interesse público e dos (as) usuários (as) no atendimento de suas necessidades e demandas sociais a serem garantidas na integralidade das políticas sociais, no acesso aos serviços de qualidade o que implicará em mudanças de cunho cultural, conceitual, institucional que se expressarão nas ações e formas de prestação de serviços sociais.

A ideia de se trabalhar em rede na perspectiva de construir um processo de cidadania traz o desafio de suplantar todos os processos de exaltação ao individualismo tão presentes na sociedade contemporânea. É preciso ter flexibilidade para compartilhar novos conhecimentos, para construir uma *práxis* interdisciplinar, uma ação conjunta e co-participativa. Como aponta Faustino



A prática intersetorial se concretiza em seu potencial gerencial; produz e demanda uma nova organização de significados, construída a partir de práticas emancipatórias de intervenção que possibilitam o exercício de direitos e resultam na sua garantia. Emerge no cenário das políticas públicas como uma resposta construída em diferentes experiências de gestão, sobretudo municipais, um modo de intervenção alternativa aos padrões tradicionais de enfrentamento dos problemas sociais complexos, revelando a ineficácia dos modelos setorializados (FAUSTINO, 2014, p. 35).

Com isso, na busca de se superar a fragmentação – tendência do atual projeto hegemônico da sociedade brasileira – têm-se defendido a relevância da articulação de diferentes instituições para compor um sistema integrado que possibilite a garantia de direitos.

As características compensatórias, de focalização e seletividade estão presentes nas configurações das políticas sociais no contexto neoliberal. Contudo, como nos esclarece Faustino (2014, p.157), estas características devem ser tomadas como desafios para a gestão e execução das políticas sociais referenciadas em uma perspectiva intersetorial, que não de hoje, vem se configurando como pauta de discussão presente desde os anos de 1980, mas, que, somente no final da década seguinte tal proposta intersetorial começa a ser pensada na prática, o que nos faz refletir sobre quais os caminhos possíveis a serem trilhados na realidade para a execução do atendimento integral, a articulação e diálogo indicado nas premissas intersetoriais das políticas sociais.

A intersetorialidade é permeada por um conjunto de interpretações, análises que resultam em desafios para sua implementação no âmbito das políticas sociais e na prestação de serviços à população.

Para tanto, é preciso reconhecer a necessidade de conhecimento da realidade social, definindo compromissos e responsabilidades de todos os segmentos sejam governamentais ou não-governamentais, considerando ainda a participação da população como um todo articulado no contexto das políticas sociais e nos modos de organização e gestão social, o que envolve pensar, construir e agir mediante formas e modelos flexíveis, dentre as quais, a intersetorialidade.

Identificamos que um dos desafios está na possibilidade de estabelecer uma articulação entre diferentes conhecimentos e estratégias pensando na possibilidade de que traga, ou não, resultados que, enquanto separadas, não trariam. Ou seja, a criação de consensos em torno de uma meta com a qual todos possam, em alguma medida, comprometer-se. Esta é a primeira característica que podemos destacar num modo de agir intersetorial, denominado por Sposati (2006) de princípio da convergência. Tal princípio refere-se ao conjunto de impulsos para a ação em determinada situação, seja ela um objeto, um tema, uma



necessidade, um território, um grupo, um objetivo, uma perspectiva. (...) [neste aspecto] a intersectorialidade pode trazer mais qualidade por permitir ultrapassar limites que, a princípio, ocorreriam numa abordagem somente setorial (p. 37).

A intersectorialidade, segundo Jaccound (2016, p.21) vem se afirmando como importante instrumento:

Ela pode propiciar uma leitura mais qualificada das situações de constrangimento no acesso a bens, a benefícios e serviços da proteção social, e a oportunidades. E, principalmente pode favorecer uma oferta de ação pública mais qualificada no enfrentamento da desigualdade.

Para a autora (2016, p.29), “a intersectorialidade seria uma alternativa de intervenção articulada com capacidade de operar ações integradas, visando ao alcance de melhores resultados”. Para a autora a intersectorialidade se refere a “uma ação pública mais eficiente, promotora de conexões potenciais entre as políticas públicas”.

A literatura de um modo geral que trata da temática não se furta em apontar dificuldades para a efetivação da intersectorialidade. Os jogos de interesse estão presentes igualmente, decorrentes dos diferentes espaços institucionais. Segundo Mioto e Shütz (2011, p.1-2), “há um embate político que envolve distintos projetos em disputa”, o que na verdade advém da própria organização política brasileira, o que requer dos agentes envolvidos uma abordagem mais complexa, dinâmica e total. Pereira afirma que

É pela perspectiva dialética, e não linear, ou meramente agregadora, que a intersectorialidade das políticas sociais deve se pautar, caso queira ser fiel à realidade – que, por natureza, é dialeticamente histórica, contraditória e totalizante – e não pretende transformar decisões políticas, efetivamente, em neutras prescrições administrativas (PEREIRA, 2014, p. 24).

Sabemos que no plano normativo, as formas de gestão, planejamento e organização intersectorial estão prefixadas, contudo tem encontrado dificuldades para materialização na realidade. Abordar o tema da intersectorialidade é entender que esta vai além da mera articulação entre os setores institucionais consistindo, sobretudo, no planejamento das políticas tendo como princípio o coletivo de sujeitos, tanto profissionais, como usuários, de modo que sejam enfrentadas, a partir dessa premissa, as práticas profissionais burocratizadas, hierarquizadas, para que seja alcançado a ampliação dos direitos, a garantia do acesso e a integralidade no atendimento.

É preciso ter clareza, portanto, que o conceito de intersectorialidade e o uso que dele se faz não é homogêneo, pelo contrário. É essa distinção que denuncia sua natureza dialética, o que pressupõe que a intersectorialidade está sempre em uma relação de dependência entre partes que se condicionam reciprocamente, em que “[...] nenhuma das



partes ganha sentido e consistência se isolada ou separada das demais e das suas circunstâncias” (PEREIRA: 2014 p.33).

É importante salientar, tendo como ponto de partida da reflexão a proposta da política social de assistência social, mas, pensando na proteção social como um todo, que “embora as propostas do Estado brasileiro, na esfera da Proteção Social, sejam voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização e direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação humanitária e/ou solidária da sociedade, trazem importantes inovações”.

Em vista disso, concordamos com Yasbek que “para alcançar seus objetivos, a política de assistência social deve ser realizada de forma integrada e articulada às demais políticas sociais setoriais, para atender às demandas de seus usuários, compreendendo esse movimento, como um movimento intersetorial,

Articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à Proteção Social, à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. Supõe a implementação de ações integradas e a superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais (YASBEK, 2014, p.97).

A intersectorialidade, tal qual o conceito de rede, supõe trocas sustentadas na horizontalidade das relações políticas, gerenciais e técnicas. Não se trata de equivalências, mas, sobretudo, do reconhecimento da capacidade que cada política setorial tem a aportar ao propósito comum. É fundamental reconhecer que, embora seu horizonte seja amplo, as conquistas se dão gradualmente. Ou seja, não é possível alcançar grandes objetivos de uma só vez, como se uma decisão tivesse o mágico poder de acertar. Assim, os resultados alcançados sempre traduzem mudanças em face da situação anterior e precisam ser olhados como conquistas e não como tentativas frustradas diante de objetivos maiores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Intersectorialidade tem sido objeto de defesa retórica reiteradamente afirmada em textos e debates sobre as políticas públicas e sociais, principalmente quando o conteúdo da política está relacionado ao combate à fome e à exclusão social, afirmam Bronzo e Veiga (2007). Isto porque, segundo as autoras, a Intersectorialidade consiste no trabalho integrado/conjunto entre os diferentes setores para a promoção de uma ação e pelo fato de que as demandas de uma população não são atendidas por um setor somente posto que são produtos das múltiplas expressões da questão social, que, por serem complexas, necessitam de um enfrentamento conjunto (p. 8).



Sendo assim, a intersectorialidade é uma ação que requer a integração de diferentes políticas sociais para superar, solucionar os problemas complexos, multifacetados e que atendam o cidadão em sua totalidade.

Mas, para que esta ação tenha prosseguimento e completude, é necessário construir uma nova concepção de gestão das políticas públicas, envolvendo o planejamento, a execução e o controle social na prestação de serviços sociais públicos. Isso requer uma inovação na forma de articular os diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses. Assim como explana Junqueira:

A intersectorialidade é a articulação de saberes e de experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social. (JUNQUEIRA, 1998, p.9).

Yasbek afirma que há uma desarticulação e setorização, que responde a uma forma de gestão com características centralizadoras e hierarquizadas no desenvolvimento históricos das políticas sociais públicas, características que direcionam para uma forma de gestão também historicamente fragmentada de atenção às necessidades sociais e ações paralelas. Ainda na perspectiva dos direcionamentos estabelecidos nas políticas públicas, e sob a luz de Yasbek, constituir a rede é antes de qualquer coisa uma decisão política, a qual são necessárias estratégias processuais deliberadas, bem como, exige-se um pacto entre gestores, técnicos, saberes, pessoas, projetos e instituições em sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social (YASBEK, 2014, p. 98-99).

A integração entre as políticas públicas é um imperativo para a materialização dos direitos sociais. Estes se referem pela provisão das necessidades sociais por um sistema de proteção social por parte do Estado. Os direitos sociais contêm, portanto, a “[...] ideia de que as dificuldades enfrentadas pelos homens serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas” (COUTO, 2004, p.183).

Pode-se aventar, considerando o movimento do real, a possibilidade intersectorial proposta pelas políticas sociais públicas com vistas a romper com a fragmentação e as práticas isolacionistas para o alcance efetivo da universalização e da prestação equivalente dos serviços.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. A contra-reforma do Estado brasileiro: projeto e processo. *In: Brasil em Contra-Reforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura. **Intersectorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática**. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*, nº92, p.5-21. São Paulo: Cortez, 2007.



FAUSTINO, Tatiane Queithe da Silva. **Intersectorialidade no cenário do Sistema único de Assistência Social: um diálogo com a literatura atual.** In. Perspectivas em Políticas Públicas. Belo Horizonte. Vol. VIII. Nº14, 2014.

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade.** *Cad. FUNDAÇÃO*, 2001.

PEREIRA. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. *In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais.* Organizadores: Giselle Lavinias Monnerat; Ney Luiz Teixeira de Almeida; Rosimary Gonçalves de Souza. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

JACCOUND, Luciana. **Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira.** In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.- N. 26 (2016) – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; SCHÜTZ, Fernanda. **Intersectorialidade na política social: reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais.** DIPROSUL. 2011. Disponível em: <http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/28.pdf>. Acesso em: 19. Ago. 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de proteção social, Intersectorialidade e Integração de Políticas Sociais. *In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais.* Organizadores: Giselle Lavinias Monnerat; Ney Luiz Teixeira de Almeida; Rosimary Gonçalves de Souza. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

