

INTERSETORIALIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Intersectorality and Social Assistance challenges and perspectives in the implementation of Social Protection

Valter Martins*

Universidade Federal Fluminense

Rafaela Barbosa de Oliveira Henriques**

Universidade Federal Fluminense

Resumo

Este estudo explora a relevância da intersectorialidade como um modelo de gestão essencial para a implementação das políticas sociais. Enfatiza como a intersectorialidade contribui para a realização dos direitos sociais, expansão da cidadania e atendimento integral ao cidadão efetivando a proteção social. O trabalho também examina as mudanças no formato das políticas sociais, particularmente na Política de Assistência Social, com a influência do neoliberalismo que promoveu uma abordagem mais focalizada e seletiva. Destaca-se que este modelo de gestão é crucial para mediar o impacto dessas transformações e minimizar a redução das ações estatais na mitigação das expressões da questão social.

PALAVRAS-CHAVE: Intersectorialidade; Assistência Social; Política Social; Cidadania; Proteção Social.

Abstract

This study explores the relevance of intersectorality as an essential management model for implementing social policies. It emphasises how intersectorality contributes to the realisation of social rights, the expansion of citizenship and comprehensive care for citizens. The paper also examines the changes in the format of social policies, particularly the Social Assistance Policy, under the influence of neoliberalism, which has promoted a more focused and selective approach. It is stressed that this management model is crucial for mediating the impact of these transformations and minimising the reduction of state actions in mitigating the expressions of the social question.

KEYWORDS: Intersectorality; Social Assistance; Social Policy; Citizenship; Social Protection.

Introdução

Este artigo discute a crescente importância da intersectorialidade no contexto das políticas sociais contemporâneas, considerando o cenário de agravamento das expressões da questão social e a insuficiência do sistema de proteção social brasileiro para satisfazer as demandas por acesso a direitos sociais.

A intersectorialidade é reconhecida como uma estratégia eficaz para superar a setorização e fragmentação que caracterizam historicamente a gestão e implementação de políticas sociais no Brasil. Tais políticas, segundo Wanderley, Martinelli e Paz (2020, p. 8), foram “concebidas e organizadas para serem implementadas isoladamente, sem que haja planejamentos conjuntos e ações articuladas.”

A Constituição Federal de 1988 identifica a setorização e fragmentação das políticas sociais como desafios a serem superados. Legislações infraconstitucionais, como as Leis Orgânicas, as Normas Operacionais Básicas e o Sistema Único de Assistência Social, assim como outras políticas, têm incorporado a intersetorialidade no processo de implementação em curso. Pereira e Teixeira (2013) enfatizam a necessidade de enfrentar os desafios de um ambiente historicamente setorial, influenciado pela cultura política nacional, caracterizado por práticas clientelistas, paternalistas, assistencialistas e localistas (Zaidan; Martins, 2017).

Além disso, o debate inclui a gestão de políticas sociais voltadas para o enfrentamento da pobreza. Novas políticas e programas sociais buscam promover um trabalho articulado entre redes de serviços sociais para garantir um atendimento integral aos cidadãos. Santos (2011, p. 16) destaca “a necessidade de os diferentes setores atuarem de forma integrada e inclusiva na implementação destas políticas, compartilhando recursos, metas e desenvolvendo estratégias conjuntamente a partir das experiências já vivenciadas.”

O modelo setorial anterior não favorecia a inter-relação entre os setores das políticas sociais, sendo limitado por especializações profissionais. Entretanto, o novo modelo enfrenta interferências do neoliberalismo, que visa reduzir investimentos públicos no sistema de proteção social e implementar mecanismos gerenciais (Martins, 2022).

Senna e Garcia (2014) apontam que a construção efetiva da intersetorialidade é desafiadora devido às diferentes lógicas organizacionais, disputas por recursos, complexidade no processo de intermediação de interesses e capacidades de influência na tomada de decisões.

A partir desse contexto, este artigo está dividido em duas partes. A primeira parte analisa as transformações no desenho das políticas sociais, com foco na Política de Assistência Social após a Constituição de 1988. A segunda parte aborda o debate atual sobre intersetorialidade nas políticas sociais, destacando a importância desse modelo de gestão para superar a fragmentação na oferta de serviços públicos, garantir o atendimento integral às necessidades sociais da população e promover a garantia e ampliação dos direitos sociais.

Reconfiguração e Desafios das Políticas Sociais Contemporâneas

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais no Brasil têm passado por profundas transformações, como destacado por Santos (2011). A Carta Magna de 1988 foi um marco ao materializar a Seguridade Social e suas políticas como um dever do Estado e um direito inalienável do cidadão. No entanto, a partir da década de 1990, no contexto do capitalismo contemporâneo, conforme observado por Behring (2008), essas políticas universais e redistributivas foram impactadas, dando lugar a abordagens focalizadas, privatistas, descentralizadas e voltadas para mitigar os efeitos mais severos da crise. Esse

período testemunhou uma mudança de paradigma em que o Estado se desobriga progressivamente e transfere a responsabilidade de intervir nas expressões da questão social para instituições privadas e para o setor público não estatal.

Pereira e Siqueira (2010) afirmam que as políticas sociais sob a égide do neoliberalismo são concebidas para evitar a exacerbada ampliação da pobreza e das tensões sociais, enquanto se esforçam para manter a realidade social intacta, sustentando-se na má distribuição da renda nacional. Para os defensores do neoliberalismo, o Estado deve se restringir ao mínimo nas esferas sociais, enquanto se expande ao máximo na esfera econômica, assegurando, assim, sua ampliação e perpetuação.

Conforme observado por MAURIEL (2010), as políticas denominadas de “nova geração” não têm como objetivo principal erradicar a pobreza, mas sim administrá-la, reconhecendo a incapacidade de eliminar os mecanismos que perpetuam a desigualdade social no país. O fato de tais políticas não abordarem questões cruciais como a redistribuição de renda, a criação de empregos, a valorização da força de trabalho, a garantia de direitos e a distribuição equitativa de recursos, incluindo a terra e o empoderamento político das classes subalternas, ressalta seu caráter residual e focalizado. Isso fortalece ainda mais seu papel compensatório e de atenuação dos efeitos mais prejudiciais da política econômica neoliberal.

Nesse contexto de precarização e desconstrução do Estado e das políticas sociais, conforme afirmado por Santos (2011, p. 43), emergiram políticas de combate à pobreza, implementadas na forma de transferência monetária condicionada, com caráter emergencial. Estas políticas direcionam suas ações às comunidades em situação de extrema vulnerabilidade, através da seleção de um público-alvo específico, “estabelecendo parcerias entre as administrações estaduais, municipais e a sociedade civil”.

Segundo Santos (2011), essa segunda geração de políticas de combate à pobreza, implementadas na forma de transferência monetária condicionada, mantém a continuidade das políticas anteriores. No entanto, são percebidas modificações substanciais em diversos aspectos, como cobertura, condicionalidades, benefícios, formas de gestão e integração com outros programas sociais.

Conforme Salvador (2020) destaca, essa realidade é resultado da priorização da política econômica em detrimento das políticas sociais. Nesse cenário, os recursos direcionados à Seguridade Social são desviados para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, limitando assim os investimentos e a ampliação dos direitos sociais. Como consequência, observa-se uma crescente assistencialização da proteção social, com políticas assistenciais focalizadas nos segmentos mais pobres, caracterizadas pela natureza compensatória e pela substituição das políticas sociais existentes, ao invés de promoverem efetivamente a ampliação da proteção social.

A reconfiguração das políticas sociais na contemporaneidade exerce um impacto

significativo sobre as políticas de seguridade social, com destaque para a Política de Assistência Social, conforme ressaltado por Mota (2008). Esta última vem assumindo uma posição central no âmbito do sistema de seguridade social, segundo a autora,

[...] enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhe são próprios, a assistência social se amplia na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (Mota, 2008, p.141-142).

Mota (2008) defende que, a assistência social é vista como um meio essencial para combater a pobreza relativa. Essa perspectiva coloca a assistência social não apenas como um elemento da política de proteção social residual, mas, para certos segmentos da população, como a política central de proteção social em si. Em concordância, Behring (2008) e Mota (2008) observam que a expansão da Política de Assistência Social, associada principalmente aos Programas de Transferência Monetária como o Programa Bolsa Família, instituído em 2003, reflete uma tendência de mercantilização dos direitos sociais. Áreas como Educação, Saúde e Previdência Social, entre outras, estão sendo influenciadas por essa tendência, resultando na transformação do cidadão, de um titular de direitos para um consumidor desses serviços.

O Programa Bolsa Família se estabelece como uma iniciativa focalista, destacando-se por incrementar o consumo entre os mais pobres, conforme aponta Leite (2011). Contudo, não induz mudanças significativas nos níveis de desigualdade social no Brasil. Este programa concentra seus esforços nos extremamente pobres, excluindo a maior parte da população do seu alcance e, conseqüentemente, desmantelando os princípios da seguridade social instituídos pela Constituição Federal de 1988. Esta última assegura que a assistência social, enquanto política não contributiva, deve ser oferecida a quem necessitar (Brasil, 1988).

Embora tenha havido progressos com a implementação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005, a natureza assistencialista e clientelista, enraizada na política de assistência social, ainda prevalece (Martins; Maciel, 2023). As políticas sociais, e em especial a política de assistência social, continuam a ser usadas como meios para gerir a pobreza, sem perturbar a concentração de riqueza, que é coletivamente gerada e acumulada por uma minoria no país, conforme descreve Leite (2011). Este cenário representa um retrocesso, retornando a uma época em que, como Behring (2008) observa, a assistência social não era vista como um direito, mas operava sob a lógica do favor e do clientelismo.

A Assistência Social nos últimos vinte anos ganhou destaque como uma estratégia chave para combater as várias facetas da pobreza. Isto ocorreu em um cenário onde outras

áreas, como a saúde e a previdência, perdem certa prioridade. Nesse cenário, a Assistência Social assume um papel de política estrutural, ao invés de atuar como uma política mediadora do acesso a outros direitos e políticas, conforme descrito por Mota (2008). No entanto, Almeida e Monteiro (2011) argumentam que, para que a Assistência Social seja eficaz no combate à pobreza e outras expressões da questão social, é necessário que haja uma articulação com outras políticas públicas.

Neste sentido, a eliminação da pobreza não deveria se limitar apenas à transferência de renda, mas também levar em conta a importância de universalizar políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas à geração de emprego e valorização da força de trabalho. Mauriel (2010) destaca que a Assistência Social, para ser efetiva, deve ser integrada a outras políticas que compõem a Seguridade Social, enfatizando a universalidade do acesso e a responsabilidade do Estado.

De acordo com Salvador (2020 apud Castro, 2019), o intervalo de 2003 a 2014, correspondente aos governos de Lula e Dilma, foi marcado por uma expansão no acesso da população a bens e serviços públicos. Essa fase, apesar de enfrentar desafios relacionados à qualidade e fragilidades institucionais, trouxe uma melhoria significativa nas condições de vida, devido à maior inclusão social. Isso resultou em um aumento geral do bem-estar social, embora a desigualdade tenha se mantido em patamares elevados.

No subsequente período analisado pelo autor, que abrange os anos de 2015 a 2018, destacando-se o golpe jurídico-político de 2016, observa-se um retrocesso nas políticas sociais. Essa regressão se manifestou por meio da reforma trabalhista, implementação do teto de gastos para as políticas sociais, diminuição do poder aquisitivo e um aumento nos casos de extrema pobreza e desigualdade social. No período subsequente, durante o governo Bolsonaro, houve uma intensificação nesse processo, com a contrarreforma da previdência, desmantelamento de direitos trabalhistas, exclusão dos trabalhadores de plataformas digitais dos direitos da CLT, retomada da filantropia no lugar das políticas sociais e a criação de um paralelismo institucional.

Essas mudanças culminaram em um desvio da responsabilidade social do Estado para esforços individuais, fortalecendo iniciativas filantrópicas, incluindo o surgimento de um “estado social paralelo”, liderado principalmente por grupos evangélicos pentecostais. Esses grupos ganharam proeminência em áreas periféricas, oferecendo assistência aos desempregados, usuários de substâncias psicoativas, apoio familiar em reuniões comunitárias e auxílio em questões de saúde, atuando em áreas onde o Estado ainda enfrenta dificuldades para se fazer presente.

Diante das reformas nas políticas sociais residuais, ocorreu uma apropriação indevida dos recursos do fundo público, prejudicando os benefícios sociais e favorecendo a manutenção do capital e das taxas de lucro. Isso incluiu a interrupção de programas de

transferência monetária que haviam demonstrado resultados significativos no passado. Tal fenômeno aponta para uma reestruturação do neoliberalismo no Brasil, caracterizada pela apropriação de uma parcela ainda maior do fundo público, anteriormente destinados aos direitos de cidadania, conforme discutido por Salvador (2020).

Em um cenário caracterizado por transformações substanciais nas políticas sociais, notadamente na Seguridade Social, com destaque para a Assistência Social, observa-se que o modelo setorizado de atendimento nessas políticas se mostra progressivamente menos eficaz e obsoleto. Isso ocorre porque tal modelo falha em abordar o cidadão de maneira integral, resultando em uma prestação de serviços públicos fragmentada. Isso restringe o acesso dos usuários a uma variedade de políticas sociais. Neste cenário, surge o desafio de implementar a intersectorialidade como um modelo de gestão que fomenta uma interação recíproca entre diferentes setores, promovendo uma resposta mais integrada às necessidades da população.

A fragmentação das políticas sociais está intrinsecamente ligada ao desvio de recursos públicos para setores voltados à financeirização do capital, em prejuízo das necessidades de um realinhamento com as demandas da população brasileira por uma proteção social universalizante. Nesse contexto, as formas de gestão intersectorial emergem como uma variável crucial, capaz de integrar as diferentes profissões e serviços para um atendimento integral e eficaz das necessidades da população, mesmo diante de políticas extremamente focalizadas e seletivas.

A Intersectorialidade e as Políticas Sociais

De acordo com Monnerat e Souza (2015), a crescente intensidade das manifestações da questão social e a inadequação do sistema brasileiro de proteção social em satisfazer as necessidades da população por direitos sociais fundamentais, tornaram a intersectorialidade um aspecto central nos debates atuais sobre políticas sociais. Isso ocorre apesar de a Constituição Federal de 1988 assegurar o acesso universal aos direitos sociais, pois a atuação do Estado diante das diversas facetas da questão social continua a ser insuficiente.

Nascimento (2010) enriquece a discussão ao afirmar que a intersectorialidade das políticas sociais ganhou valorização quando se observou a falta da eficácia, eficiência e efetividade esperadas na implementação dessas políticas. Esse reconhecimento surgiu principalmente diante das insuficiências no atendimento das demandas sociais da população e no uso dos recursos disponíveis para a execução das políticas.

Esta abordagem destaca a importância da otimização de recursos humanos e financeiros, um aspecto crucial das ações intersectoriais. Esta estratégia é valorizada por sua contribuição no combate à ineficiência das políticas sociais. A implementação de estratégias

intersetoriais assume, portanto, um papel fundamental na melhoria da alocação de despesas sociais, um desafio central para gestores, profissionais e analistas do setor social. Conforme Monnerat e Souza (2015) enfatizam, essas estratégias são essenciais no contexto social. Ademais, reiteram que,

[...] é evidente a necessidade de alterar este quadro de persistência da fragmentação das ações sociais, tarefa nada trivial e que constitui um dos principais desafios em direção à implementação efetiva da seguridade social visando à sustentabilidade de formas de funcionamento mais integrada das políticas públicas. A efetivação da intersetorialidade exige resposta adequada, o que inclui, além de clara intenção política, maiores investimentos na produção teórico-metodológica sobre o tema (Monnerat; Souza, 2015, p. 2).

Andrade e Mendes (2015) destacam a importância da divisão de especialidades e saberes na ciência moderna como elementos cruciais para a obtenção de conhecimento. No entanto, os desafios emergentes da realidade atual revelam a ineficácia de soluções limitadas às políticas setoriais isoladas, indicando “a impossibilidade de se atender às demandas da população dentro dos muros fechados das políticas setoriais” (Andrade; Mendes, 2015, p. 234). Neste contexto, a intersetorialidade emerge como um atributo indispensável ao processo de intervenção, conforme apontado por Nascimento (2010), e se estabelece como um meio potencialmente eficaz para melhorar a qualidade da ação pública, conforme sugerido por Monnerat e Souza (2015).

Bronzo (2010) destaca que os modelos emergentes de bem-estar social enfatizam a integralidade na gestão, em contraste com a segmentação e setorização anteriores, que não mais atendem adequadamente aos desafios contemporâneos. Ela aponta que a intersetorialidade atende tanto a uma necessidade substantiva, relacionada à natureza da pobreza, quanto a uma demanda técnica e institucional. Esta abordagem aumenta a eficácia das políticas de proteção social, especialmente aquelas voltadas ao combate à pobreza, por sua maior aderência e resposta às demandas e necessidades identificadas. Bronzo argumenta que programas e ações focados nas necessidades de famílias, indivíduos e grupos exigem uma gestão que ultrapasse a fragmentação.

Autores como BELLINI *et al.* (2014, p. 5) contribuem para o debate ao definir a intersetorialidade como “um modelo de gestão que visa romper com a fragmentação das políticas sociais, trazendo inclusive uma transformação de conceitos, ações e maneiras de pensar a prestação de serviços sociais e a relação que se dá entre esta prestação de serviços, o Estado e os cidadãos”.

A intersetorialidade, como estratégia de gestão, estabelece interfaces entre setores e instituições, tanto governamentais quanto não governamentais. Seu objetivo central “visa o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de

governo ou área de política pública” (Monnerat; Souza, 2015, p. 3), essa abordagem busca uma ação integrada e mais eficaz no tratamento de questões multifacetadas.

Santos (2011), por sua vez, reforça a necessidade de entender a intersectorialidade como um modelo de gestão baseado no atendimento integral do cidadão e de sua família. Esse modelo considera o sujeito em sua totalidade, tanto na oferta de serviços públicos quanto no acesso a direitos sociais. Santos também observa que o potencial da intersectorialidade reside na capacidade de realizar ações efetivas e no trabalho cooperativo entre diferentes setores, enfatizando a importância de compreender a dinâmica complexa das relações sociais entre profissionais de diversas políticas e serviços.

É importante destacar que ao estabelecer um entendimento sobre a intersectorialidade, não buscamos caracterizá-la como um conceito estático ou linear. Ao contrário, a intersectorialidade deve ser reconhecida como um conceito dinâmico e dialético. Este conceito “apresenta vários significados, e a complexidade inicia desde o seu entendimento e interpretação, que costumam ser confundidos com outros termos, revelando ambiguidades e incoerências” (MEDEIROS; Lira, 2015, p. 943). Ademais, as autoras explicam que,

A intersectorialidade para além da dimensão técnica e administrativa, incorpora também vontades e decisões políticas entre os diferentes sujeitos envolvidos. Isso pressupõe dizer que a intersectorialidade não está ausente de interesses políticos, e de processos conflituivos, daí se faz necessário o reconhecimento e respeito às particularidades de cada setor das políticas sociais, mas também a superação da fragmentação (Medeiros; Lira, 2015, p. 938).

A prática intersectorial, como aponta Santos (2011), não garante automaticamente sinergia e integração entre diferentes setores. Essencialmente, ao examinar a intersectorialidade, deve-se considerar os conflitos nas interações setoriais e adotar uma análise crítica, evitando a suposição de um funcionamento harmonioso e sem conflitos. Implementar a intersectorialidade, portanto, emerge como um desafio que envolve possibilidades diversas. Essa implementação exige comprometimento e vontade dos variados atores envolvidos, bem como uma abordagem que combina técnica, ética e política. Este processo formativo visa facilitar o acesso aos serviços, assegurar e ampliar os direitos sociais e de cidadania (Medeiros; Lira, 2015).

Além disso, Medeiros e Lira (2015) ressaltam as dificuldades geradas por uma atuação setorial e fragmentada na gestão de políticas, argumentando que nenhuma política social pode atender sozinha às necessidades da população. Neste contexto, elas destacam a importância da intersectorialidade na ampliação da cidadania e dos direitos sociais.

Por fim, as autoras sublinham que a atuação intersectorial é crucial na Política de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, sendo um dos seus princípios organizativos fundamentais. Esta abordagem visa a expansão da cidadania e dos direitos

sociais, assim como o acesso aos bens e serviços das diversas políticas sociais (Medeiros; Lira, 2015).

O reconhecimento da Assistência Social como um direito do cidadão e um dever do Estado, integrando a Seguridade Social por meio da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social, representa um progresso significativo na forma como essa política é percebida. Esse marco legal rompe com as práticas assistencialistas e caritativas que historicamente caracterizaram a Assistência Social, conforme apontado por Nascimento (2010).

Nascimento (2010) destaca que, a partir de 2004, com a implementação da Política Nacional de Assistência Social e a subsequente instituição da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social em 2005, a assistência social no Brasil sofreu uma significativa reestruturação administrativa. Esta reestruturação resultou na adoção do Sistema Único de Assistência Social como seu principal regulador. Além disso, o modelo de gestão adotado pela Política de Assistência Social, conforme estabelecido em 2004, fundamenta-se no pacto federativo. Este modelo enfatiza a descentralização como estratégia chave para abordar a questão social, considerando tanto as disparidades territoriais quanto a importância da participação social.

Andrade e Mendes (2015) destacam a importância da descentralização na gestão da Política de Assistência Social contemporânea, enfatizando seu papel como precursora da intersetorialidade. A descentralização, ao distribuir responsabilidades entre diferentes níveis de gestão, serve também como uma tática para o manejo integrado das diversas sequelas da questão social. Nesse contexto, o Estado assume o papel vital de implementar ações intersetoriais na gestão das políticas sociais.

Nessa direção, Monnerat e Souza (2015) destacam que a Política Nacional de Assistência Social enfatiza a intersetorialidade como um componente chave para assegurar os direitos de cidadania. Elas afirmam que, para a efetiva implementação do Sistema Único de Assistência Social, é essencial que as ações na área da assistência social sejam realizadas em sintonia e articulação com outras políticas sociais (Monnerat; Souza, 2015).

O Sistema Único de Assistência Social, ao adotar como fundamentos para a organização dos serviços socioassistenciais a descentralização político-administrativa, a territorialização e a intersetorialidade, demonstra que “o paradigma desse sistema articula a descentralização com a intersetorialidade” (Monnerat; Souza, 2015, p. 5), sendo crucial essa integração para o alcance dos objetivos do Suas, dentre os quais destacamos: “promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre a população de um dado território” (Brasil, 2005, p.44).

[...], ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (Brasil, 2005, p. 44).

Koga e Alves (2010) destacam a importância do território como um pilar central para a proteção social. Elas argumentam que o reconhecimento do território como eixo de ação viabiliza uma maior proximidade entre o poder público e os espaços onde ocorrem as manifestações da questão social. Ao observar essas regiões como locais de concretização das dinâmicas sociais, sublinham a necessidade de atenção e proteção específica. Além disso, as autoras salientam a relevância de considerar a relação da população com o território em que vive, enfatizando que é através do uso e interação dos habitantes que o território adquire significado e vitalidade.

A atuação intersetorial efetiva demanda um diálogo constante, assim como a habilidade de fazer ajustes para enfrentar o problema central, que é o foco da ação de diversos setores (Santos, 2011). Por isso, a intersetorialidade vai além de simplesmente encaminhar questões a vários setores; ela representa uma articulação entre esses setores, baseada no diálogo e na pactuação de parâmetros para atender a um público específico. Este é um processo complexo, que se desenvolve e evolui com o tempo.

De acordo com Medeiros e Lira (2015), é fundamental destacar que a intersetorialidade, apesar de suas potencialidades e possibilidades se tornarem mais evidentes na realidade local, através das dinâmicas e interações entre instituições e populações, isso não ocorre de forma isolada. Enquanto as questões mais tangíveis podem ser observadas através de ações no contexto das instituições locais, a intersetorialidade também é influenciada por relações e decisões em um âmbito mais amplo, envolvendo outras instituições que podem não estar situadas no mesmo território. Isso inclui as interações entre diferentes níveis de gestão e esferas de governo.

Por esse viés, Monnerat e Souza (2015, p. 9), comentam que “a definição de um território comum para a ação das diferentes políticas setoriais é condição primeira para promover a intersetorialidade”, tendo em vista que, a articulação entre os setores, vai depender dentre outros fatores, dos serviços disponíveis em um determinado território.

O reconhecimento do território como um eixo central para a proteção social favorece a aproximação do poder público aos espaços onde as expressões da questão social são mais intensamente vividas, ressaltando a necessidade de uma atenção focada e proteção efetiva. Neste contexto, para que as políticas de proteção social atuem eficazmente, é imprescindível um planejamento baseado em indicadores específicos do território, como o perfil da população, suas necessidades e o acesso a políticas sociais. Isso é crucial para entender e

abordar as diversas expressões da questão social presentes nesses espaços (Koga; Alves, 2010).

Nessa perspectiva, a descentralização representa um avanço significativo na gestão e implementação de políticas sociais. Ao aproximar os serviços dos territórios habitados pelos seus usuários, ela promove uma maior eficiência e adequação às necessidades locais.

No entanto, existe um desequilíbrio no que se refere aos entes federados, onde a descentralização de responsabilidades entre eles não se alinhou adequadamente às esferas tributária e fiscal. Esse descompasso afeta diretamente a “autonomia, a cooperação e a intersetorialidade, tendo em vista que é o governo federal aquele que concentra a maior parte dos recursos públicos e poder de decisão sobre as demais estruturas federativas” (BESERRA, 2021, p. 150).

Portanto, a simples descentralização da gestão e execução de políticas sociais não é suficiente. É imprescindível que o governo federal forneça aos demais entes federativos as ferramentas institucionais e financeiras necessárias, a fim de que tais medidas possam efetivamente melhorar as condições de vida da população.

Nesse contexto, BESERRA (2021, p. 146) complementa ao afirmar que a implementação da intersetorialidade em um território específico requer uma profunda reestruturação do “entendimento da gestão e das metodologias de trabalho que precisam ser reorganizadas, de modo que elas estimulem o desenvolvimento de uma colaboração interinstitucional, solucionando conflitos e pensando em ações conjuntas”.

Desse modo, para alcançar uma integração mais efetiva, é essencial que a junção e a tomada de decisões sejam fundamentadas no compartilhamento de informações, responsabilidades e ações visando um objetivo comum. Observa-se, no entanto, que a intersetorialidade ainda ocorre em um nível de baixa intensidade. Isso se deve ao fato de que as iniciativas de integração e diálogo entre os setores são escassas, especialmente no nível de gestão, e o trabalho intersetorial se limita às atividades executadas pelos profissionais no desempenho dos serviços.

BESERRA (2021, p. 56) em seus estudos sobre a organização das políticas sociais no Brasil, enfatiza que, sob o novo marco regulatório, “os governos locais assumem não apenas funções gerenciais das políticas e das instituições que nelas operam”, mas também desenvolvem parcerias com outros entes federativos e iniciam projetos independentes. A autora complementa que a descentralização e a federalização conferem aos municípios “uma maior autonomia política, administrativa e financeira, o que inclui a distribuição de recursos e competências” (BESERRA, 2021, p. 57).

MONNERAT e SOUZA (2015, p. 9) acrescentam que “a definição de um território comum para a atuação coordenada de diferentes políticas setoriais” é essencial para fomentar

a intersectorialidade. Essa “definição exige a instauração de uma arena de diálogo com substantiva capacidade de negociação política entre os sujeitos e áreas setoriais envolvidos”.

Portanto, a efetiva implementação da Política de Assistência Social, articulada com outras políticas sociais e fundamentada no contexto territorial, configura:

[...] um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. 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 segmentação, 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, 2005, p. 44-45).

De acordo com Andrade (2006, *apud* Monnerat; Souza, 2015), uma abordagem territorial na atuação intersectorial, demanda a negociação e construção de objetos de intervenção comuns entre diferentes setores, visando um planejamento integrado para o enfrentamento dos problemas complexos identificados no território.

Nesse contexto, um aspecto crucial da intersectorialidade é a capacidade de desenvolver uma visão complexa dos problemas, requerendo contribuições de diferentes áreas setoriais. Esse processo envolve a criação de objetivos e objetos comuns, distinguindo-se das abordagens que meramente sobrepõem ou justapõem ações setoriais (Monnerat; Souza, 2015).

Segundo as mesmas autoras, outro elemento fundamental para a eficácia da intersectorialidade nas políticas sociais é o planejamento, que deve ser entendido não de modo normativo e prescritivo, mas como um processo que valoriza a negociação de interesses, facilitando a construção de sinergias entre diferentes atores e áreas políticas.

Neste cenário, o planejamento é visto como a articulação entre conhecimentos e práticas setoriais, propiciando que a intersectorialidade se manifeste como uma síntese de diversos saberes (interdisciplinaridade), focada em abordar problemas concretos (Monnerat; Souza, 2015).

É importante destacar, conforme Medeiros e Lira (2015, p. 7), que a intersectorialidade não é vista apenas como uma solução para o enfrentamento das manifestações da questão social. É essencial também reconhecer sua importância como um dos métodos para a efetivação dos direitos sociais e para a expansão da cidadania.

Considerações finais

A partir da década de 1990, as políticas sociais brasileiras foram profundamente transformadas pelo contexto do capitalismo contemporâneo e pelo neoliberalismo. Políticas universais e redistributivas foram substituídas por abordagens mais focalizadas e privatistas,

que se concentram em mitigar os efeitos mais severos da crise econômica, sem abordar as causas estruturais da desigualdade social.

As políticas sociais de "nova geração", como o Programa Bolsa Família, são caracterizadas por administrar a pobreza em vez de erradicá-la. Elas tendem a ser residuais e focadas em grupos específicos, tratando os beneficiários mais como consumidores de serviços do que como titulares de direitos, sem promover mudanças significativas nas estruturas de desigualdade.

A assistência social, ao ganhar destaque no cenário das políticas sociais brasileiras, reflete uma tendência crescente de mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, limitando o acesso aos benefícios desses serviços. Isso demonstra uma mudança na forma como o Estado se envolve com a proteção social, priorizando abordagens emergenciais e focalizadas em detrimento de políticas mais abrangentes e universais.

A complexidade e a crescente intensidade das expressões da questão social têm mostrado as limitações do sistema brasileiro de proteção social atual. Em resposta, a intersectorialidade emerge como um aspecto crucial, sendo valorizada como uma forma de abordagem mais eficaz para garantir a efetivação dos direitos sociais e ampliar a cidadania. Este enfoque é defendido como uma estratégia para otimizar recursos e melhorar a alocação de despesas sociais, visando superar a fragmentação e ineficiência das políticas setoriais isoladas.

A intersectorialidade é essencial devido à natureza multifacetada das expressões da questão social, que não podem ser adequadamente abordadas por políticas setoriais isoladas. O reconhecimento dessa complexidade sugere a necessidade de uma abordagem que englobe múltiplas áreas e setores, tanto governamentais quanto não governamentais, para enfrentar de maneira eficaz as sequelas da questão social, que ultrapassam a capacidade de um único setor de governo.

Apesar de ser reconhecida como necessária e valiosa, a implementação efetiva da intersectorialidade apresenta desafios significativos, incluindo a necessidade de investimentos em pesquisas teórico-metodológicas e a exigência de uma clara intenção política. Além disso, a prática da intersectorialidade deve considerar os interesses políticos e os processos conflitivos inerentes à cooperação entre diferentes setores, exigindo um comprometimento e uma abordagem que combine técnica, ética e política para ser verdadeiramente eficaz.

Referências

ALMEIDA, É.; MONTEIRO, R. de S. A Assistência Social como Política de enfrentamento da Pobreza no Brasil: algumas problematizações a partir do Programa Bolsa-Família em Campos dos Goytacazes/RJ. Campos dos Goytacazes/RJ: **Vértices**, v.13, n.3, p.7-29, set./dez. 2011.

ANDRADE, F. R. B.; MENDES, M. das G. R. Estado e direitos sociais: a intersectorialidade e a consolidação do trabalho na Política de Assistência Social. **O Social em Questão**, ano XVIII, nº 34, 2015.

BEHRING, E. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2.ed. São Paulo. Cortez. 2008, p. 212-281.

BELLINI, M. I. B.; FALER, C. S.; SCHERER, P. T.; JESUS, T. B.; ARSEGO, L. R. Políticas públicas e intersectorialidade em debate. In: **I SIPINF - Seminário Internacional sobre Políticas Públicas, Intersectorialidade e Família: desafios éticos no ensino, na pesquisa e na formação profissional**, 2014, Porto Alegre - RS. Anais.... Porto Alegre - RS: Edipucrs, 2014. v. 01. p. 01-10.

BESERRA, Ingrid Karla da Nóbrega. **Políticas públicas e intersectorialidade frente à epidemia de zika vírus**: desafios e estratégias nos casos de Pernambuco e do Rio de Janeiro. 2021. 309 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Política Social, Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ. 2021. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/24906/TESE%20FINAL%20INGRID%20KARLA%20ODA%20N%c3%93BREGA%20BESERRA_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 abr. 2023

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**, com a alteração adotada pela Emenda Constitucional nº 90/15. Brasília. Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522095> Acesso em: 31 jan. 2016.

BRONZO, Carla. Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/200/194>. Acesso em 04 abr. 2023.

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social e Saúde**: Campinas: Unicamp, v. 9, n. 9, jul. 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634863/2774> Acesso em: 06 abr. 2017.

LEITE, S. S. A Política de Assistência Social na história e seus dilemas no cenário recente: um debate necessário. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Maranhão, 2011.

MARTINS, V.; MACIEL, H. H. M. Política de Asistencia Social en Brasil: nueva institucionalización y retos para los profesionales de la protección social. **Revista de Trabajo Social**, v. 99, p. 150-164, 2023.

MARTINS, Valter. **O trabalho do assistente social no fio da navalha**: os desafios do cotidiano e a performatividade. Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2022.

MAURIEL, A. P. O. Pobreza, Seguridade e Assistência Social: desafios da política social brasileira. **Rev. Katál**: Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173-180, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/04.pdf> Acesso em: 09 mar. 2016.

MEDEIROS, J. D. da S.; LIRA, I. C. D. A Intersetorialidade na Política de Assistência Social: desafios para a sua materialização a partir da realidade do CRAS Dom Aquino – Cuiabá-MT. **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Maranhão, 25-28 de agosto de 2015.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. **Intersetorialidade e Políticas Sociais**: Contribuições ao debate contemporâneo. **I Congresso Internacional de Política Social**: Desafios Contemporâneos, Paraná, 09-12 de junho de 2015. Disponível em: https://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo2/oral/35_intersetorialidade....pdf Acesso em 22 nov. 2016

MOTA, A. E. **A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000**. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 133-146.

NASCIMENTO, S. do. Reflexões sobre a Intersetorialidade entre as Políticas Públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

PEREIRA, C. P.; SIQUEIRA, M. C. A. **As contradições da política de assistência social neoliberal**. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, K. L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**: Porto Alegre, RS, v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12990/9619> Acesso em: 26 set. 2017.

SALVADOR), E. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: Castro, J. A. de; Pochmann, M. (Org). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

SANTOS, A. C. de A. et al. E a família como vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família. **Praia Vermelha**. 13. Segundo Semestre de 2005.

SANTOS, N. N. dos. **A Intersectorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil**: O caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

SANTOS, Natália Navarro dos. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8225/62090100009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 mar. 2017.

SENNA, M. C.; GARCIA, D. E. Políticas sociais e intersectorialidade: elementos para debate. **O Social em Questão**, v. 32, p. 277-294, 2014.

WANDERLEY, M. B.; MARTINELLI, M. L.; DA PAZ, R. D. O. Intersectorialidade nas Políticas Públicas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 137, p. 7-13, jan. 2020.

ZAIDAN, L. S. G.; MARTINS, V. O trabalho do Assistente Social frente as demandas intersectoriais. In: **VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 2017, São Luís. Anais. São Luís: Editora da UFMA, 2017. v. un. p. 1-15

NOTAS

* Valter Martins

Universidade Federal Fluminense – UFF. Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. Professor do Departamento de Serviço Social de Campos e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social, Trabalho e Proteção Social (Getraps -UFF-CNPq). Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com estágio de pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Autônoma de Barcelona.

Email: valtermartins@id.uff.br

<https://orcid.org/0000-0002-7953-0789>

** Rafaela Barbosa de Oliveira Henriques

Universidade Federal Fluminense – UFF. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Mestra em Política Social e Bacharel em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social, Trabalho e Proteção Social (Getraps -UFF-CNPq). Mestra em Política Social.

E-mail: rafaela_barbosa@id.uff.br

<https://orcid.org/0000-0002-7751-1541>

CONJUNTO DE DADOS DE PESQUISA

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO:

Não se aplica.

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM:

Não se aplica.

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

Não se aplica.

CONFLITO DE INTERESSES:

Não se aplica.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à Revista Goitacá os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 Internacional. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em

repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER

Universidade Federal Fluminense. Publicação no Portal de Periódicos UFF. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

EDITORES

Ana Claudia de Jesus Barreto e Juliana Desiderio Lobo Prudencio.

HISTÓRICO

Recebido em: 25-04-2024 – Aprovado em: 24-05-2024 – Publicado em: 28-06-2024.