**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 intersetorialidade como um modelo de gestão essencial para a implementação das políticas sociais. Enfatiza como a intersetorialidade 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:** Intersetorialidade; 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**: Intersectoriality; Social Assistance; Social Policy; Citizenship; Social Protection.

**Introdução**

Este artigo aborda a crescente importância da intersetorialidade no campo das políticas sociais, considerando o agravamento das expressões da questão social e a ineficácia do sistema de proteção social brasileiro para atender com a demanda por acesso a direitos sociais.

A intersetorialidade foi apresentada como uma estratégia eficaz para superar o sistema setorial e fragmentado que dominava a implementação e formulação das políticas sociais no Brasil. Essas políticas, como afirmam Wanderley, Martinelli e Paz (2020), “as políticas sociais foram planejadas e organizadas para serem implementadas de forma isolada, sem planos conjuntos e ações integradas”.

A Constituição Federal de 1988 apontou a setorialização e a fragmentação como desafios na implementação das políticas sociais. A legislação infraconstitucional, como as Leis Orgânicas, Normas Operacionais Básicas, o Sistema Único de Assistência Social e outras políticas, introduziram a intersetorialidade no processo de implementação. Zaidan e Martins (2017) ressaltaram a necessidade de enfrentar os desafios históricos da setorialização, influenciados pela cultura política nacional, incluindo práticas localistas, paternalistas, assistencialistas e clientelistas.

O debate inclui também a gestão das políticas sociais destinadas a combater a pobreza. As novas políticas e programas sociais, especialmente os de transferência monetária, buscam promover um trabalho articulado entre as redes de serviços sociais, a fim de garantir o atendimento integral aos cidadãos. Santos (2011, p. 16) destaca "a necessidade de os diferentes setores atuarem de forma integrada e inclusiva na implementação dessas políticas, compartilhando recursos, metas e desenvolvendo estratégias em conjunto a partir das experiências já realizadas".

A abordagem setorial anterior não conseguia integrar as diferentes áreas da política de proteção social e estava restrita pelas especializações profissionais. No entanto, como aponta Martins (2022) o novo modelo ao buscar enfrentar a fragmentação enfrenta a interferência do neoliberalismo, que visa à redução do investimento público no sistema de proteção social e à implementação de mecanismos gerenciais (Martins, 2022).

Senna e Garcia (2014) afirmam que a implementação da intersetorialidade é desafiadora devido às diferentes lógicas organizacionais, disputas por recursos, complexidade no processo de mediação de interesses e na capacidade de decisão. Diante desse cenário complexo, o artigo está dividido em duas partes. Primeiramente, analisa as mudanças no desenho das políticas sociais, com foco na Política de Assistência Social após a Constituição de 1988. Em seguida, discute a intersetorialidade nas políticas sociais brasileiras, destacando o potencial desse modelo de gestão para combater a fragmentação, garantir o atendimento integral das necessidades sociais da população e promover a garantia e expansão dos direitos sociais.

**Reconfiguração e Desafios das Políticas Sociais Contemporâneas**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais passaram por mudanças profundas (Santos, 2011). A Constituição de 1988 foi um marco no processo de materialização da Seguridade Social como um dever do Estado e um direito inalienável do cidadão. No entanto, na década de 1990, no contexto do capitalismo tardio, como destaca Behring (2008), as políticas da seguridade foram impactadas, predominando abordagens focalizadas, privatizadas, descentralizadas e voltadas para reduzir os efeitos mais severos da crise econômica entre as faixas mais empobrecidas da população. A partir daí, assistiu-se a uma mudança de paradigma, no qual o Estado, sob o neoliberalismo, foi progressivamente se desresponsabilizando e transferindo para a esfera privada a responsabilidade pela intervenção frente as expressões da questão social

Pereira e Siqueira (2010) afirmam que as políticas sociais sob o neoliberalismo têm como propósito evitar o crescimento exponencial da pobreza e das tensões sociais, ao mesmo tempo em que buscam manter a paz social, sustentando a má distribuição da renda nacional. Para os defensores do neoliberalismo, o Estado deve restringir-se ao mínimo nas esferas sociais, enquanto se expande ao máximo as renúncias fiscais e favorecimentos na esfera econômica, garantindo assim a sua expansão e perpetuação.

Como observa Muriel (2010), as políticas relacionadas a "nova geração" não têm como objetivo erradicar a pobreza, mas gerenciá-la, reconhecendo a incapacidade de eliminar os mecanismos que perpetuam a desigualdade social no país. O fato de estas políticas não abordarem questões essenciais como a redistribuição de rendimentos, a criação de emprego, a valorização da força de trabalho, a garantia de direitos e a distribuição equitativa de recursos, incluindo a terra, evidência o seu carácter residual e focalizado. O que reforça ainda mais o seu papel compensatório na atenuação dos efeitos mais nefastos da política econômica neoliberal.

Nesse contexto de precariedade e desconstrução do Estado e das políticas sociais, como afirma Santos (2011, p. 43), surgem os programas de enfrentamento à pobreza, implementadas sob a forma de transferências monetárias condicionadas. Esses programas têm como alvo as comunidades em situação de extrema vulnerabilidade, selecionando um público-alvo específico, "estabelecendo parcerias entre as administrações estaduais e municipais e a sociedade civil".

De acordo com Santos (2011), esses os programas de enfrentamento à pobreza, implementados sob a forma de transferência monetária condicionada, mantém a continuidade das políticas anteriores. No entanto, houve mudanças substanciais em vários aspectos, como cobertura, condicionalidades, benefícios, formas de gestão e integração com outros programas sociais, se perder as características residuais da proteção social.

Como aponta Salvador (2020), 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 amortizações da dívida pública, limitando, assim, os investimentos e a ampliação dos direitos sociais. Como resultado, tem-se uma crescente assistencialização da proteção social, com políticas assistenciais focalizadas nos segmentos mais pobres, caracterizadas pelo seu caráter compensatório, ao invés de efetivamente promover a expansão da proteção social.

A reconfiguração contemporânea do Estado e das políticas sociais tem um impacto significativo na Seguridade Social, especialmente na Política de Assistência Social (Mota, 2008). Esta última vem assumindo uma posição central no 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).

Na análise da autora, a assistência social é vista como um meio essencial de enfrentamento à pobreza relativa (Mota, 2008). Essa perspectiva coloca a assistência social não apenas como um elemento da política de proteção social residual, mas, para determinados segmentos da população, como a própria política central de proteção social. Em concordância, Behring (2008) e Mota (2008) observam que a expansão da Política de Assistência Social, associada principalmente aos Programas de Transferência de Renda, como o Programa Bolsa Família, instituído em 2003, reflete uma tendência à 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 titular de direitos em consumidor desses serviços.

O Bolsa Família tem se firmado como uma iniciativa focalizada, destacando-se por aumentar o consumo entre os mais pobres (Leite, 2011). No entanto, não induz a mudanças significativas nos níveis de desigualdade social no Brasil. Esse programa concentra seus esforços nos estratos populacionais extremamente pobres, excluindo do seu alcance a maior parte da população e, consequentemente, substituindo os princípios da seguridade social estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Esta última assegura que a assistência social, como política não contributiva, deve ser oferecida a quem dela necessitar (Brasil, 1988).

Embora tenha havido avanços com a implementação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2005, ainda prevalece o caráter assistencialista e clientelista enraizado na política de assistência social (Martins; Maciel, 2023). As políticas sociais, e em especial a política de assistência social, continuam sendo utilizadas como meio de gestão da pobreza, sem perturbar a concentração da riqueza, que é gerada coletivamente e acumulada por uma minoria no país (Leite, 2011). Esse cenário representa um retrocesso, retornando a um tempo em que, como observa Behring (2008), a assistência social não era vista como um direito, mas operava sob a lógica do favor e do clientelismo.

Nos últimos vinte anos, a assistência social ganhou destaque como estratégia para o enfrentamento às diversas facetas da pobreza. Isso ocorreu em um cenário em que outras áreas, como a previdência, perdeu prioridade na agenda da proteção social. Nesse cenário, a Assistência Social assume o papel de política estruturante, ao invés de atuar como política mediadora do acesso a outros direitos e políticas (Mota, 2008). No entanto, Almeida e Monteiro (2011) argumentam que, para que a Assistência Social seja efetiva no enfrentamento à pobreza e a outras expressões da questão social, ela precisa estar articulada com outras políticas sociais.

Nesse sentido, a eliminação da pobreza não deve se limitar apenas às transferências monetárias, mas também deve levar em conta a importância da capacidade protetiva das políticas sociais, especialmente aquelas relacionadas à geração de emprego, à valorização da força de trabalho e à garantia do básico. Segundo Muriel (2010) a Assistência Social, para ser efetiva, deve estar integrada às demais 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 período de 2003 a 2014, nos governos Lula e Dilma, foi marcado pela ampliação do acesso da população aos 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 permanecido em níveis elevados.

No período posterior analisado pelo autor, que compreende os anos de 2015 a 2018, com destaque para o golpe jurídico-político de 2016, houve um retrocesso para as políticas sociais, sob o Governo de Michel Temer. Esse retrocesso se manifestou através da reforma trabalhista, da implementação do teto de gastos para as políticas sociais (Emenda Constitucional 95/2016), da diminuição do poder de compra e do aumento dos casos de extrema pobreza e desigualdade social. No período posterior, durante o governo Bolsonaro, houve uma intensificação desse processo, com mais uma contrarreforma da previdência, o desmonte dos direitos trabalhistas, a exclusão dos trabalhadores das plataformas digitais dos direitos da CLT, a retomada da filantropia no lugar das políticas sociais, a criação do paralelismo institucional e desintegração do planejamento da união por consequência das emendas parlamentares.

Essas mudanças resultaram em um desvio da responsabilidade social do Estado para os empreendimentos individuais, fortalecendo as iniciativas filantrópicas, inclusive com o surgimento de um "Estado de bem-estar social paralelo", liderado principalmente por grupos evangélicos pentecostais e em alguns casos com a apropriação do espaço público[[1]](#footnote-1). Esses grupos ganharam destaque em áreas periféricas, oferecendo assistência a desempregados, usuários de substâncias psicoativas, apoio familiar em reuniões comunitárias e auxílio em questões de saúde, atuando em áreas onde o Estado ainda tem dificuldade de se fazer presente.

Diante das transformações das políticas sociais, houve uma apropriação dos recursos do fundo público, prejudicando os benefícios sociais e favorecendo a manutenção das taxas de lucro do capital. Isso incluiu a descontinuidade de programas de transferência monetária que haviam apresentado resultados significativos no passado. Esse fenômeno aponta para uma reestruturação do neoliberalismo no Brasil, caracterizada pela apropriação de uma parcela ainda maior dos recursos públicos, antes destinados aos direitos de cidadania (Salvador, 2020).

Em um cenário caracterizado por profundas transformações nas políticas sociais, a Seguridade Social, com destaque para a Assistência Social e a Previdência, observa-se que o modelo setorializado de atendimento dessas políticas vem se mostrando progressivamente menos eficaz e obsoleto. Isso porque esse modelo não consegue oferecer uma abordagem integral aos usuários, resultando na fragmentação da oferta de serviços públicos. Isso restringe o acesso dos usuários às diversas políticas sociais. Neste cenário, surge o desafio de implementar a intersetorialidade como um modelo de gestão que promova a interação recíproca entre os diferentes setores, promovendo uma resposta mais integrada às necessidades da população.

A fragmentação das políticas sociais está ligada ao desvio de recursos públicos para setores voltados à financeirização do capital, em detrimento da necessidade de realinhá-los às demandas da população brasileira por proteção social. Nesse contexto, as formas de gestão intersetorial emergem como uma variável substantiva, capaz de integrar as diferentes profissionalidades e serviços para o atendimento integral e efetivo das necessidades da população, mesmo diante de políticas focalizadas e seletivas.

**Intersetorialidade e Políticas Sociais**

De acordo com Monnerat e Souza (2015), a crescente intensidade das manifestações da questão social e a insuficiência do sistema de proteção social em atender às necessidades da população no que se refere aos direitos sociais fundamentais tornaram a intersetorialidade um aspeto central dos debates atuais sobre as políticas sociais. Isso apesar de a Constituição Federal de 1988 garantir a universalização do acesso aos direitos sociais, uma vez que a atuação do Estado frente às diversas facetas da questão social continua sendo residual.

Nascimento (2010) contribui com a discussão ao afirmar que a intersetorialidade das políticas sociais ganhou importância quando se observou a falta de eficácia, eficiência e efetividade esperadas na implementação dessas políticas. Esse reconhecimento se deu principalmente diante das deficiências no atendimento às demandas sociais da população e na utilização dos recursos disponíveis para a implementação das políticas.

Esta aproximação evidência a importância da otimização dos recursos humanos e financeiros, um aspeto fundamental das ações intersetoriais. Esta estratégia é valorizada pela sua contribuição para a luta contra a ineficácia das políticas sociais. A implementação de estratégias intersetoriais assume, portanto, um papel importante na melhoria da alocação dos recursos públicos, um desafio central para gestores, profissionais e analistas de políticas sociais. Como enfatizam Monnerat e Souza (2015), essas estratégias são essenciais no contexto social. Além disso, 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).

De acordo com Andrade e Mendes (2015) a importância da divisão de especialidades e saberes na ciência moderna como elementos para a obtenção do conhecimento. No entanto, os desafios que emergem da realidade atual revelam a ineficácia de soluções limitadas a políticas setoriais isoladas, indicando "a impossibilidade de atender às demandas da população dentro dos muros fechados das políticas setoriais" (Andrade; Mendes, 2015, p. 234). Nesse contexto, a intersetorialidade emerge como um atributo ao processo de intervenção (Nascimento, 2010), e se estabelece como um meio eficaz para melhorar a qualidade da ação pública (Monnerat; Souza, 2015).

Segundo Bronzo (2010) o modelo emergente de assistência social enfatiza a integralidade na gestão, em contraste com a segmentação e a setorização anteriores, que já não respondem adequadamente aos desafios contemporâneos. A autora salienta que a intersetorialidade responde tanto a uma necessidade substantiva, relacionada com a natureza da pobreza, como a uma exigência técnica e institucional. Essa abordagem aumenta a eficácia das políticas de proteção social, especialmente aquelas voltadas para ao enfrentamento à pobreza, devido à sua maior aderência e resposta às demandas e necessidades identificadas. Bronzo argumenta que programas e ações voltados para as necessidades de famílias, indivíduos e grupos requerem uma gestão que vá além da fragmentação.

Bellini *et al.* (2014, p. 5) enriquecem 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, vista como uma estratégia de gestão, cria pontes entre diferentes setores e instituições, tanto governamentais quanto não governamentais. Seu foco principal é “enfrentar problemas sociais complexos que ultrapassam a capacidade de um só setor de governo ou área de política pública” (Monnerat; Souza, 2015, p. 3), buscando uma ação mais integrada e eficaz para lidar com questões complexas.

Santos (2011) reforça a importância da intersetorialidade como um modelo de gestão que visa o atendimento integral do cidadão. Este modelo não apenas foca na oferta de serviços públicos, mas também na garantia de direitos sociais, considerando o indivíduo em sua totalidade. Santos (2011) também observa que a força da intersetorialidade está em sua capacidade de executar ações efetivas através do trabalho conjunto entre diferentes setores, sublinhando a importância de compreender as complexas dinâmicas sociais que existem entre os profissionais das diversas políticas, programas e serviços.

É importante ressaltar que a intersetorialidade não deve ser vista como um conceito estático ou linear. Em vez disso, ela deve ser entendida como um conceito dinâmico e dialético, que “apresenta vários significados, e a complexidade começa desde o seu entendimento e interpretação, que costumam ser confundidos com outros termos, revelando ambiguidades e incoerências” (Medeiros; Lira, 2015, p. 943). As autoras ainda afirmam que:

A intersetorialidade, para além da dimensão técnica e administrativa, incorpora também vontades e decisões políticas entre os diferentes sujeitos envolvidos. Isso pressupõe que a intersetorialidade não está livre de interesses políticos e de processos conflitivos, daí a necessidade de reconhecer e respeitar as particularidades de cada setor das políticas sociais, mas também de superar a fragmentação (Medeiros; Lira, 2015, p. 938).

A prática da intersetorialidade, como aponta Santos (2011), não garante automaticamente harmonia e integração entre diferentes setores. Ao explorar esse conceito, é importante considerar os conflitos que surgem nas interações setoriais e adotar uma análise crítica, evitando presumir um funcionamento sempre harmonioso e sem tensões. Implementar a intersetorialidade é, portanto, um desafio que requer comprometimento e colaboração de todos os envolvidos, além de uma abordagem que combine técnica, ética e política. Esse processo tem como proposito facilitar o acesso aos serviços e ampliar os direitos sociais e a cidadania (Medeiros; Lira, 2015).

As autoras Medeiros e Lira (2015) também destacam as dificuldades associadas a uma gestão de políticas que é setorial e fragmentada, argumentando que nenhuma política social pode, sozinha, atender plenamente às necessidades da população. As autoras ainda enfatizam que a atuação intersetorial é essencial na Política de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo um dos princípios organizativos fundamentais dessa política. Esse modelo visa a expansão da cidadania e dos direitos sociais, também o acesso aos bens e serviços sociais (Medeiros; Lira, 2015).

O reconhecimento da Assistência Social como um direito do cidadão e um dever do Estado, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social, representa um avanço. Esse marco legal rompe com práticas assistencialistas e caritativas que historicamente marcaram a Assistência Social (Nascimento, 2010).

Segundo Nascimento (2010), a partir de 2004, com a implementação da Política Nacional de Assistência Social e a instituição da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social em 2005, a assistência social no Brasil passou por uma grande reestruturação administrativa. Essa mudança levou à adoção do SUAS como o principal regulador da assistência social. Além disso, o modelo de gestão adotado por essa política, estabelecido em 2004, se baseia no pacto federativo, destacando a descentralização como uma estratégia chave para enfrentar as manifestações da questão social, levando em conta tanto as desigualdades territoriais quanto a importância da participação social.

Andrade e Mendes (2015) demarcam a importância da descentralização na gestão da Política de Assistência Social, apresentando-a como uma precursora da intersetorialidade. A descentralização, ao distribuir responsabilidades entre diferentes níveis de gestão, também serve como uma estratégia para lidar de maneira integrada com as diversas demandas da população. Nesse contexto, o Estado assume um papel vital na implementação de ações intersetoriais dentro da gestão das políticas sociais.

Nessa linha, Monnerat e Souza (2015) apontam que a Política Nacional de Assistência Social coloca a intersetorialidade como um componente central para garantir os direitos de cidadania. Elas afirmam que, para que o SUAS seja efetivamente implementado, é essencial que as ações da área sejam realizadas em sintonia e articulação com outras políticas sociais (Monnerat; Souza, 2015).

O SUAS, ao adotar como princípios 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). Essa integração é fundamental para materializar o SUAS, como “promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que afetam a população em um determinado território” (Brasil, 2005, p. 44).

O Conselho Nacional de Assistência Social, ao dimensionar a intersetorialidade, buscou identificar problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem grupos populacionais em situações semelhantes, e intervir por meio das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (Brasil, 2005, p. 44).

As autoras Koga e Alves (2010) destacam a importância do território como um pilar central para a proteção social. Elas argumentam que reconhecer o território como eixo de ação facilita uma maior proximidade entre o poder público e a população. Ao observar essas regiões como locais onde as dinâmicas sociais se materializam, sublinham a necessidade de uma atenção e proteção específica. As autoras também ressaltam a importância de considerar a relação entre a população e o território onde vive, enfatizando que o território ganha significado e vitalidade através do uso e da interação dos seus habitantes.

Uma atuação intersetorial efetiva demanda um diálogo constante e a capacidade de ajustar-se para enfrentar o problema central, que é o foco da ação de diversos setores (Santos, 2011). A intersetorialidade vai além de simplesmente encaminhar questões a diferentes setores; ela implica uma articulação real entre esses setores, baseada no diálogo e na definição de parâmetros para atender a um público específico. Trata-se de um processo complexo.

De acordo com Medeiros e Lira (2015), é fundamental compreender que, apesar das potencialidades e possibilidades de a intersetorialidade serem 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 em ações locais, a intersetorialidade também é influenciada por relações e decisões em níveis mais amplos, envolvendo outras instituições que podem não estar situadas no mesmo território ou não. Isso inclui as interações entre diferentes níveis de gestão e esferas do Estado e de governo.

Nessa linha de pensamento, Monnerat e Souza (2015, p. 9) argumentam que “a definição de um território comum para a ação das diferentes políticas setoriais é condição primeira para promover a intersetorialidade”, considerando que a articulação entre setores vai depender, entre outros fatores, dos serviços disponíveis em um determinado território.

O reconhecimento do território como eixo central para a proteção social facilita a aproximação do poder público aos espaços onde as expressões da questão social são mais intensamente vividas, destacando a necessidade de uma atenção específica e proteção efetiva. Para que as políticas de proteção social sejam eficazes, é essencial que o planejamento seja baseado em indicadores específicos do território, como o perfil da população, suas necessidades e o acesso às políticas sociais. Isso é importante para entender e abordar as diversas expressões da questão social presentes nesses espaços (Koga; Alves, 2010).

Sob essa perspectiva, a descentralização representa um avanço significativo na gestão e implementação de políticas sociais. Ao aproximar os serviços dos territórios onde vivem a população, promove maior eficiência e adequação às necessidades locais.

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

Dessa forma, a descentralização da gestão e execução de políticas sociais por si só não é suficiente. É necessário que o governo federal forneça aos demais entes federativos as ferramentas institucionais e financeiras necessárias para que essas medidas possam efetivamente melhorar as condições de vida da população.

Nesse sentido, Beserra argumenta que a implementação da intersetorialidade em um território específico requer uma reestruturação profunda 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” (Beserra, 2021, p. 146).

Desse modo, para alcançar uma integração mais efetiva, é essencial que a cooperação e a tomada de decisões sejam fundamentadas no compartilhamento de informações, responsabilidades e ações com um objetivo comum. No entanto, a intersetorialidade ainda ocorre em um nível de baixa intensidade, em grande parte porque as iniciativas de integração e diálogo entre setores são limitadas e intrasetorizada, especialmente no nível de gestão, com o trabalho intersetorial muitas vezes restringido às atividades realizadas pelos profissionais no dia a dia dos serviços.

Em seus estudos sobre a organização das políticas sociais no Brasil, Beserra (2021, p. 56) 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), ainda que com assimetrias no financiamento.

As autoras 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 promover a intersetorialidade. 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 intersetorial demanda a negociação e construção de objetivos de intervenção comuns entre diferentes setores, visando um planejamento integrado para enfrentar os problemas complexos identificados no território.

Nesse sentido, um aspecto elementar da intersetorialidade é a capacidade de desenvolver uma visão ampla e complexa dos problemas, incorporando contribuições de diferentes áreas setoriais. Esse processo envolve a criação de objetivos e metas comuns, diferenciando-se das abordagens que apenas sobrepõem ou justapõem ações setoriais (Monnerat; Souza, 2015).

Segundo as autoras, outro elemento fundamental para a eficácia da intersetorialidade nas políticas sociais é o planejamento, que deve ser visto não como uma tarefa normativa e prescritiva, mas como um processo que valoriza a negociação de interesses, facilitando a criação de sinergias entre diferentes atores e áreas políticas.

Neste cenário, o planejamento é concebido como a articulação entre conhecimentos e práticas setoriais, permitindo que a intersetorialidade se manifeste como uma síntese de saberes diversos, voltada para a resolução de problemas concretos (Monnerat; Souza, 2015).

É importante salientar, conforme Medeiros e Lira (2015, p. 7), que a intersetorialidade não deve ser vista apenas como uma solução para lidar com as manifestações mais agudas da questão social. É essencial reconhecer sua importância como um dos métodos para a efetivação dos direitos sociais e para a ampliação da cidadania.

**Considerações Finais**

A partir da década de 1990, as políticas sociais brasileiras sofreram transformações profundas devido a fase neoliberal do capitalismo. O projeto das políticas universais e redistributivas, dimensionados na Constituição foram substituídas por abordagens mais focalizadas e seletivas, que se concentram em reduzir os efeitos mais severos da pobreza e das crises econômicas sem abordar as causas estruturais da desigualdade social.

As políticas sociais de “nova geração”, como o Bolsa Família, apesar da importância que assumem, são caracterizadas por gerenciar a pobreza em vez de erradicá-la. Elas tendem a ser residuais e com alto foco em grupos específicos, sem promover mudanças significativas nas estruturas de desigualdade.

A assistência social, ao ganhar destaque no cenário das políticas sociais brasileiras, reflete uma tendência crescente, 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 universais.

A complexidade e a crescente intensidade das expressões da questão social têm mostrado as limitações do sistema brasileiro de proteção social. Em resposta, a intersetorialidade emerge como uma ferramenta importante, sendo valorizada como uma 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 recursos públicos, visando superar a fragmentação e a ineficiência das políticas setoriais isoladas.

A intersetorialidade é elementar devido à natureza complexa da questão social e de suas expressões, que não podem ser satisfatoriamente abordadas por políticas setoriais. O reconhecimento dessa complexidade sugere a necessidade de uma abordagem que integre múltiplas áreas e setores, tanto governamentais quanto não governamentais, para enfrentar de forma eficaz as expressões da questão social, que ultrapassam a capacidade de um único setor governamental.

Embora a intersetorialidade seja consenso como necessária, sua implementação efetiva apresenta desafios significativos, como a necessidade de investimentos em estudos e pesquisas teórico-metodológicas e a exigência de uma clara intenção política. Além disso, a prática da intersetorialidade deve levar em conta os conflitos inerentes à cooperação entre diferentes setores, exigindo um compromisso firme e uma abordagem que combine participação, técnica, ética e política para contribuir com a materialização de uma proteção social efetiva.

**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 intersetorialidade 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 intersetorialidade em debate. In: **I SIPINF - Seminário Internacional sobre Políticas Públicas, Intersetorialidade 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 intersetorialidade 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%20DA%20N%c3%93BREGA%20BESERRA\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/24906/TESE%20FINAL%20INGRID%20KARLA%20DA%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 n° 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 n° 90/15. Brasília. Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522095> Acesso em: 31 jan. 2016.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, 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: Ensaios 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 intersetorialidade 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 Intersetorialidade 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 intersetorialidade 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 intersetorialidade: elementos para debate. **O Social em Questão**, v. 32, p. 277-294, 2014.

WANDERLEY, M. B.; MARTINELLI, M. L.; DA PAZ, R. D. O.. Intersetorialidade 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 intersetoriais. 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). Membra 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. Estra 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.

1. Para uma ilustração consultar: Barrera, G. (2019) “Fala com a Márcia': servidora da Comlurb diz que assessorava Crivella graças a 'horário flexível”, *in*. https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/03/19/servidora-do-fala-com-a-marcia-e-ouvida-em-cpi-no-rio.ghtml [↑](#footnote-ref-1)