



**Thaís de Oliveira Alexandre**

**A INTERSETORIALIDADE  
NO DEBATE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
um olhar sobre a Política de Assistência Social no âmbito  
da proteção social básica**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ariane Rego de Paiva

Rio de Janeiro,  
maio de 2024



**Thaís de Oliveira Alexandre**

**A INTERSETORIALIDADE  
NO DEBATE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:**  
um olhar sobre a Política de Assistência Social no âmbito  
da proteção social básica

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de  
Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio.  
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

**Prof.<sup>a</sup> Ariane Rego de Paiva**

Orientadora

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof.<sup>o</sup> Antônio Carlos de Oliveira**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Mônica de Castro Maia Senna**

UFF

Rio de Janeiro, 03 de maio de 2024

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial do trabalho, é proibida sem a autorização da universidade, da autora e da orientadora.

### **Thaís de Oliveira Alexandre**

Graduada em Serviço Social pelo Centro Universitário de Volta Redonda (2010). Especialista em Direito das Famílias, Infância e Adolescência pelo Centro Universitário de Volta Redonda (2014). Atua como Assistente Social, com experiência na Política de Assistência Social, com ênfase na gestão da Política Pública e Controle Social. Integrante do Grupo de Pesquisa do CNPq Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais (GESPD/PUC- Rio).

#### Ficha Catalográfica

Alexandre, Thaís de Oliveira

A intersectorialidade no debate das políticas públicas : um olhar sobre a Política de Assistência Social no âmbito da proteção social básica / Thaís de Oliveira Alexandre ; orientadora: Ariane Rego de Paiva. – 2024.

109 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2024.

Inclui bibliografia.

1. Serviço Social – Teses. 2. Intersetorialidade. 3. Território. 4. Descentralização político-administrativa. 5. Políticas públicas. 6. Política de Assistência Social. I. Paiva, Ariane Rego de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Aos meus pais, Beth e Ivson,  
por todo apoio, dedicação e incentivo que me deram  
nesta e em todas as caminhadas as quais vivi. Ao meu avô Toninho, que estará  
eternizado em meu coração.

## Agradecimentos

O mestrado é um processo que exige muito estudo e dedicação, em que muitos atores contribuem diretamente e indiretamente para o sucesso desta trajetória tão importante na vida de quem escolheu mergulhar no mundo acadêmico. Um caminho exaustivo, ainda mais para quem estuda e trabalha.

Estar dentro do seu objeto de estudo e pesquisa não é tarefa fácil e é necessário sair da zona de conforto o tempo todo, o que pode te desgastar e te fazer repensar sua postura como pesquisadora e como profissional. Neste sentido, agradeço à querida Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ariane Paiva, minha professora e orientadora nesta dissertação, de quem tive o prazer de estar perto e “beber na fonte” de uma das maiores profissionais que atuou na Assistência Social da minha cidade e na qual tive chance de me aprimorar como aluna, pesquisadora e profissional. Agradeço imensamente pelo apoio dado na construção do estudo, conduzindo este processo com muito conhecimento transmitido regado ao afeto que possuímos em nossa relação.

Quero agradecer aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, especialmente às professoras e professores das disciplinas que cursei, à qual sou grata, por tanto aprendizado.

Agradeço aos Professores Doutores Antônio Carlos Oliveira e Mônica Senna, por toda generosidade em compartilhar seus conhecimentos na construção da minha pesquisa.

À Professora Doutora Nilza Rogéria, por ter me aberto as portas ao Ciclo Saúde Proteção Social, iniciativa da Fundação Vale, em parceria com o CEDAPS, me trazendo a oportunidade para grandes aprendizados e experiências. A Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ainda engatinha, mas certamente traz certas provocações para todos nós, profissionais, que atuamos nesta Política Pública. Estar ao lado de tantos conhecedores da Assistência Social, trabalhadores do SUAS e conhecer as especificidades dos territórios, contribuiu não só com esta pesquisa, mas para a minha vida profissional.

À Secretaria de Assistência Social de Volta Redonda (SMAS), meu eterno agradecimento por me permitir a condução da Política de Assistência Social e me trazer inquietações que eu busco responder com minha pesquisa. A SMAS é uma escola! Aos meus companheiros de trabalho, especialmente do Departamento de Vigilância Socioassistencial, à qual faço a direção, que percebem meu esforço e meu cansaço e me acalantam em momentos que meu corpo e minha mente se esgotam, demonstrando que eu posso contar com vocês no desenvolvimento do trabalho.

Agradeço ao Munir Francisco, pelas caronas oferecidas, para que eu pudesse estar presente na faculdade e a Carla Duarte. Ambos cooperaram comigo na concretização do estudo com a liberação para as atividades acadêmicas, torcendo pelo meu sucesso e por acreditarem em mim.

A minha mãe, Beth, agradeço sempre por me mostrar que o caminho dos estudos é um caminho de grandes oportunidades e me propiciar isso ao longo da vida. Ao meu pai, Ivson, que a qualquer sinal que eu preciso de ajuda, está prontamente disposto e disponível. Eu reconheço tudo que fazem por mim e por todo esforço que tiveram para cuidar de mim e do meu irmão, fazendo o possível e o impossível o que tivessem, além do alcance para que fôssemos “pessoas de sucesso”.

E não menos importante, como diz Snoop Dog, agradeço a mim mesma, por acreditar em mim, por todo esse trabalho árduo, por não ter dias de folga, por nunca desistir, por ser sempre generosa e tentar dar mais do que recebo e por tentar fazer mais certo do que errado em todos os momentos.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

A todos/as vocês, a minha mais profunda e eterna gratidão.

## Resumo

Alexandre, Thaís de Oliveira. Paiva, Ariane Rego de. **A INTERSETORIALIDADE NO DEBATE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: um olhar sobre a Política de Assistência Social no âmbito da proteção social básica.** Rio de Janeiro, 2024, 109p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A pesquisa teve como objetivo analisar as abordagens teóricas e metodológicas referentes às práticas intersetoriais que se apresentam em documentos federais que estruturam os serviços da proteção social básica da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Para tanto, recorreu-se à realização de uma pesquisa documental através de uma abordagem de conteúdo qualitativa, tendo como *corpus analítico* os principais documentos normativos e orientativos do governo federal como Orientações Técnicas dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), de 2009; Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, de 2011 e os Cadernos oficiais do CapacitaSUAS (2008 e 2013), que foram destinados as orientações técnicas das capacitações profissionais induzidas pelo governo federal, como complementares e fundamentais para execução dos serviços socioassistenciais da PNAS. Além dos documentos de âmbito federal, utilizamos as orientações técnicas do Fundo Internacional de Emergências das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por entender a importância dos organismos internacionais na elaboração de políticas sociais em nível global e se tratando de documento orientativo no concerne a intersetorialidade e o CRAS. Os resultados mostraram que a categoria intersetorialidade vem sendo cada vez mais requisitada nas políticas públicas, ascendendo nos documentos oficiais do governo, principalmente na política de assistência social, vigorada no seu desenho institucional, dado ao contexto histórico e político de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), direcionando a operacionalidade desta política social pública em todo o território nacional. Entretanto, a intersetorialidade carrega no seu fundamento as contradições das políticas públicas, reforçando que é capaz – através da operacionalidade de diferentes setores públicos – de garantir os direitos

de cidadania e o atendimento das demandas da população, bem como manter a reprodução desigual do sistema capitalista. A intersectorialidade, em seu aspecto conceitual, é dita como polissêmica, porém, se apresenta de formas similares nos documentos analisados e as propostas do trabalho intersectorial contidas nos documentos federais esbarram na ausência de infraestrutura, controle social, participação social e articulação em rede, o que dificulta a materialização das ações intersectoriais. O conceito de intersectorialidade proposto pelo SUAS nos documentos normativos não capta a complexidade das relações interdisciplinares e interinstitucionais que definem as práticas intersectoriais, já que entendemos que pode se manifestar de modos diferentes em contextos específicos, devendo compreender que a dinâmica do poder, dos interesses e das relações no e do trabalho são também questões balizadoras para trazer a compreensão do termo.

## **Palavras-chave**

Intersectorialidade; Território; Política de Assistência Social; Proteção Social Básica.

## Abstract

Alexandre, Thaís de Oliveira. Paiva, Ariane Rego de (Advisor). **INTERSECTORIALITY IN THE DEBATE ON PUBLIC POLICIES: a perspective on the Social Assistance Policy within the scope of basic social protection.** Rio de Janeiro, 2024, 109p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The research aimed to analyze the theoretical and methodological approaches referring to intersectoral practices presented in federal documents that structure the basic social protection services of the National Social Assistance Policy (PNAS). To this end, documentary research was carried out using a qualitative content approach, using as an analytical corpus the main normative and guiding documents of the federal government such as Technical Guidelines for Social Assistance Reference Centers (CRAS), from 2009; Protocol for Integrated Management of Services, Benefits and Income Transfers within the scope of the Unified Social Assistance System - SUAS, from 2011 and the official CapacitaSUAS Notebooks (2008 and 2013), which were intended to provide technical guidelines for professional training induced by the federal government, as complementary and fundamental for the execution of PNAS' social assistance services. In addition to federal documents, we use technical guidelines from the United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF), for understanding the importance of international organizations in the development of social policies at a global level and as a guiding document regarding intersectorality and CRAS. The results showed that the intersectorality category has been increasingly requested in public policies, rising in official government documents, mainly in social assistance policy, enforced in its institutional design, given the historical and political context of implementation of the Unified Assistance System Social Policy (SUAS), directing the operation of this public social policy throughout the national territory. However, intersectorality carries at its foundation the contradictions of public policies, reinforcing that it is capable – through the operation of different public sectors – of guaranteeing citizenship rights and meeting the demands of the population, as well as maintaining the unequal reproduction of the capitalist system.

Intersectorality, in its conceptual aspect, is said to be polysemic, however, it presents itself in similar forms in the documents analyzed and the proposals for intersectoral work contained in federal documents come up against the absence of infrastructure, social control, social participation and network articulation, which makes it difficult to materialize intersectoral actions. The concept of intersectorality proposed by SUAS in the normative documents does not capture the complexity of interdisciplinary and interinstitutional relationships that define intersectoral practices, as we understand that it can manifest itself in different ways in specific contexts, and we must understand that the dynamics of power, interests and of relationships at and at work are also guiding questions to bring understanding of the term.

## **Keywords**

Intersectorality; Territory; Social Assistance Policy; Basic Social Protection.

## Sumário

|  |    |
|--|----|
| Introdução   | 16 |
| 1. A seguridade social e seu desenvolvimento no aparato estatal brasileiro: particularidades da política de assistência social         | 21 |
| 1.1 Estado capitalista e políticas sociais   | 21 |
| 1.2 Seguridade Social e as particularidades da Assistência Social no Brasil  | 27 |
| 1.2.1 Breve histórico da trajetória da assistência social como política de proteção social no Brasil                                   | 30 |
| 2. O debate da intersectorialidade: trilhando os caminhos pelas políticas públicas   | 39 |
| 2.1 Trilhando os caminhos da Intersectorialidade   | 41 |
| 2.1.1 Políticas Públicas e a operacionalização da intersectorialidade  | 48 |
| 2.2 Descentralização e Territorialização: categorias estratégicas para o desenvolvimento da Intersectorialidade nas políticas públicas | 57 |
| 3 Intersectorialidade na política de assistência social: Análise dos documentos federais e da agência internacional                    | 63 |
| 3.1 A intersectorialidade nos marcos da institucionalização do SUAS  | 65 |
| 3.1.1 Descentralização, territorialização, intersectorialidade e trabalho em rede  | 68 |
| 3.1.2 Intersectorialidade e gestão da pobreza  | 72 |
| 3.1.3 Intersectorialidade na gestão da Política e na gestão territorial  | 76 |
| 3.2 Educação Permanente e Intersectorialidade  | 81 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.3 Intersetorialidade no CRAS através da normativa federal e do UNICEF | 90  |
| 4. Considerações finais   | 99  |
| 5. Referências bibliográficas   | 104 |

## **Lista de abreviaturas e siglas**

CAPACITASUAS - Programa Nacional do Sistema Único de Assistência Social

CAPS – Caixa de Aposentadoria e Pensão

CEAS – Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CEDAPS - Centro de Promoção da Saúde

CF-88 - Constituição Federal de 1988

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CONGEMAS – Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

EC - Emenda Constitucional

FCBIA - Fundação Brasileira para Infância e Adolescência

FMI – Fundo Monetário Internacional

FONSEAS - Fórum Nacional de Secretários (as) do Estado da Assistência Social

IAP - Instituto de Aposentadorias e Pensões

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

LBA - Legião da Boa Vontade

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social, Família e Combate à Fome

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNEP/SUAS – Política Nacional em Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social

RMA – Relatório Mensal de Atividades

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

*“Aprende. Lê nos olhos. Lê nos olhos, aprende  
a ler jornais, aprende:  
a verdade pensa com tua cabeça.  
Confere tudo. Faça perguntas sem medo  
não te convenças sozinho, mas veja com teus olhos.  
Se não descobriu por si na verdade não descobriu.  
Afiml você faz parte de tudo, também vai no barco, vai pegar no leme um dia.  
Aponte o dedo, pergunta que é isso? Como foi parar aí? Por que?  
Você faz parte de tudo.  
Aprende, não perde nada das discussões, do silêncio.  
Esteja sempre aprendendo por nós e por você.  
Você não será ouvinte diante da discussão, não será cogumelo  
de sombras e bastidores, não será cenário para nossa ação”.*  
Bertold Brecht, *Precisamos de você*

## Introdução

Esta pesquisa teve como principal objetivo analisar as abordagens teóricas e metodológicas referentes às práticas intersetoriais que se apresentam em documentos federais que estruturam os serviços da proteção social básica da Política de Assistência Social através de levantamento bibliográfico acerca de conceitos e a articulação entre intersetorialidade, território e Política de Assistência Social, a fim de buscar informações e dados que trouxessem clareza conceitual para a categoria intersetorialidade, que possa contribuir para a atuação das equipes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), refletindo a aproximação histórica que esta política social possui com o termo intersetorialidade.

Com a edição da Constituição Federal de 1988 (CF88) no Brasil, a intersetorialidade passou a ser uma categoria valorizada na elaboração de documentos das políticas, a partir do momento em que se observava a complexidade da realidade social e a incompletude das políticas setoriais. Embora não seja um consenso no que diz respeito sobre sua clareza teórica, sua presença é cada vez mais requisitada.

Na CF88 as reformas institucionais direcionaram as políticas públicas para paradigmas universalistas, com vistas à integralidade no atendimento e que embasaram a necessária articulação entre os setores (Hoff; Bellini, 2020, p. 198).

Apesar do avanço nos direitos formais de cidadania, neste mesmo momento histórico instaurou-se no Brasil a crise do capital e como consequência a incorporação do pensamento econômico e político neoliberal (Bellini et al., 2012). O Estado brasileiro iniciou o processo de implementação dos sistemas públicos sociais aprovados na Constituição, como a saúde, educação e assistência social, porém com restrições de recursos para as políticas sociais, viabilizando a expansão do terceiro setor, restringindo a proporção da população com acesso a direitos, ampliando o papel desempenhado pelos mercados como reguladores das relações sociais. “E os mercados, como se sabe, não reconhecem direitos” (Tumelero, 2013, p. 215).

Os reflexos do ideário neoliberal nas políticas públicas brasileiras aparecem de forma latente a partir da década de 90, principalmente pelas medidas de diminuição das funções estatais, pelo amplo processo de privatizações, terceirizações, configurando-se em um modelo de Estado que se torna mínimo para o trabalho e máximo para as questões relacionadas ao Capital financeiro. (Hoff; Bellini, 2020, p. 199)

Na década de 1990, de acordo com Hoff e Bellini (2020, p. 200), com a privatização da riqueza, prepara-se o ambiente favorável para o surgimento “de uma burguesia beneficiada e fortalecida pela imensa transferência patrimonial das finanças”, tendo o mercado como principal indutor da economia. As autoras mencionam que, anterior a este período, o cenário brasileiro econômico e político era considerado desenvolvimentista (Governo Kubitschek e Ditadura Militar), isto é, a política econômica era fundamentada em metas de crescimento, industrialização e infraestrutura que permitiam o crescimento com intervenção ativa

do Estado, caracterizado como base da economia e com a manutenção de um padrão de consumo da população, como consequência, mantendo o crescimento do país.

Para Nascimento (2010), a intersetorialidade nas políticas públicas passou a ser imperativa à medida em que não se via a eficácia e eficiência vislumbradas na implementação das políticas setoriais, especialmente no que tange os atendimentos das demandas da população e dos recursos disponíveis para que as mesmas fossem executadas. Deste modo, a intersetorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e a sociedade civil.

De acordo com Bellini et al. (2012), no cenário brasileiro a construção da intersetorialidade tem sido apontada como um dos desafios entre as políticas públicas, fomentado pela importância do rompimento da manutenção de domínios rígidos do saber que restringem os territórios no campo técnico profissional, impondo a capacidade de superar concepções fragmentárias e compreender a realidade em uma visão de totalidade, já que, nas políticas públicas do Brasil, o sujeito dá atenção às famílias e seus membros, que chegam aos serviços buscando superar suas situações de vulnerabilidades sociais e econômicas.

Partimos do pressuposto de que a Política de Assistência Social, bem como outras políticas públicas, ao se expressarem territorialmente, ou seja, ao serem implementadas nos territórios, contribuem para a organização do espaço e das relações sociais, os dotando de sentidos e vivências. Esta pesquisa parte do incômodo quanto às insuficiências de concepções teóricas e metodológicas das práticas intersetoriais nos territórios, embora o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) traga em seu conteúdo a importância de dimensionar o território como protagonista na elaboração, implementação, gestão e avaliação da política de assistência social e desafia a intersetorialidade como forma possível que este processo ocorra.

Esta pesquisa se debruçou no campo da proteção social básica, especificamente no trabalho desenvolvido pelas equipes dos CRAS e nas suas funções. O que a impulsionou foi iniciar uma aproximação teórico-metodológica que possibilitasse o debate sobre território e intersetorialidade amplamente incorporadas na Política de Assistência Social a partir da descentralização político-administrativa, analisando e pontuando contribuições acerca das práticas intersetoriais, como ferramenta que aproxime questões macro e microsociais nos territórios.

O interesse e preocupação em estudar a categoria intersetorialidade na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é resultado da observação concreta

da solicitação dos profissionais quanto a construir ações que transformem a realidade e o compromisso como pesquisadores em colaborar na perspectiva de olhar a Política de Assistência Social “por dentro”, ou seja, pelo viés de sua institucionalidade e sua implementação efetiva na garantia de direitos, entendendo que esta política social possui diversas demandas práticas que exigem mediações teórico-metodológicas e ético-políticas, além das técnicas e instrumentos de gestão.

Buscando clareza no conceito para intersetorialidade, objetivou-se analisar documentos federais no âmbito da Política de Assistência Social, delimitando as leituras que estivessem de acordo com os temas da intersetorialidade na proteção social básica e nos trabalhos desenvolvidos nos CRAS, buscando identificar se esses documentos apresentavam instrumentos ou estratégias para articulação intersetorial e para as intervenções nos territórios.

O *corpus analítico* foram os documentos que figuram como principais textos balizadores da Política de Assistência Social no Brasil no que tange sua estruturação e acerca das orientações técnicas que orientam os profissionais do SUAS no âmbito da proteção social básica.

Trata-se de um estudo documental que utiliza da abordagem qualitativa, no qual se buscou documentos oficiais, leis e normativas, recorrendo à análise de conteúdo, sendo esta, conforme define Gil (1990, p. 193), “uma técnica de pesquisa para descrição objetiva, sistemática e qualitativa” para organizar e analisar as informações. Examinou-se 12 documentos, dos quais 3 eram leis ou normativas, sendo a Norma Operacional Básica (NOB) dos anos de 2005 e 2012 e Política Nacional de Assistência Social, de 2004; 1 protocolo, elaborado pelo governo federal, denominado Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS (2012); 8 educativos, analisando os seis cadernos do CapacitaSUAS<sup>1</sup> (2008 e 2013), Orientações Técnicas do CRAS (2009) e o material elaborado pelo Fundo Internacional de Emergências das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em 2023, intitulado como Proteção Integral e Intersetorialidade via CRAS, que orientam, normatizam e capacitam seus autores para sua operacionalização efetiva.

Este último, embora não seja considerado documento elaborado pelo governo federal, em seu lançamento foi apoiado pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), credibilizando a importância de Organismos Internacionais no desenvolvimento das políticas públicas brasileiras e no controle social.

Buscamos as produções clássicas sobre os temas território e intersetorialidade, além de obras acadêmicas que tratem desta correlação existente entre território, práticas intersetoriais e assistência social, respondendo as seguintes questões: a) Quais conceitos são utilizados nos documentos oficiais? b) Quais enfoques teórico-metodológicos? c) Quais propostas os documentos federais orientam aos trabalhadores do SUAS para que esta prática aconteça?

Inicialmente a pesquisa se estruturou no debate teórico sobre a intersetorialidade com objetivo de identificar a forma como algumas correntes teóricas abordam os avanços, os dilemas e os desafios para implementação das políticas públicas, incorporando a dimensão intersetorial; na identificação como a concepção e estratégias em torno da intersetorialidade se expressa institucionalmente nos documentos oficiais, tomando como referência a Política de Assistência Social e as categorias intersetorialidade ou sinônimos que pudessem levar ao entendimento e significado de atuação intersetorial. Por fim, tecer considerações sobre limites e possibilidades da intersetorialidade na Assistência Social no tocante à proteção social básica, interpretando, sintetizando as informações, determinando tendências e, na medida do possível, fazendo a inferência (Sá-Silva et al., 2009). Para May (2004 apud Sá-Silva et al., 2009), os documentos não existem de forma isolada, porém precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o conteúdo seja compreendido.

A partir do levantamento das bibliografias e documentos e dos objetivos elencados, buscamos identificar e discutir fundamentos aos termos e noções de

---

<sup>1</sup> O CapacitaSUAS (Programa Nacional de Capacitação do SUAS) tem como objetivo aprimorar a gestão do SUAS nos municípios, subsidiar os processos de implementação da política, formação e capacitação para a gestão da área de Assistência Social, além de fornecer elementos no intento de aprofundar o debate sobre a experiência dos sistemas em implementação nas diferentes esferas de governo (Brasil, 2008, volume 1).

intersectorialidade apresentados nos textos das normativas, problematizando os regimes de práticas da política de assistência social, entre os anos de 2000 até os dias atuais, realizando um trabalho investigativo, produzindo novos conhecimentos e novas formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos, provocando reflexões àqueles que utilizam os documentos selecionados, buscando analisar as formas como esta categoria é abordada e como estas noções possibilitam o trabalho articulado nos territórios.

A análise considerou os fundamentos teórico-metodológicos adotados nos documentos e as estratégias indicadas para materialização da intersectorialidade nos territórios, considerando o contexto da formulação dos documentos utilizados.

De acordo com Cellard (2008, p. 295), “em primeiro lugar, o pesquisador deve localizar os textos pertinentes avaliando a credibilidade e a representatividade”, com isso, optar por documentos federais foram de encontro com este ponto de vista, já que são materiais parametrizadores, utilizados pelos profissionais para balizar o trabalho.

De acordo com Richard Freeman e Jo Maybin (2011), não podemos entender o governo sem entender os documentos que norteiam a política pública, sendo os documentos produzidos importantes para habilitar o governo a agir ao longo do tempo e espaço, devendo a realização de uma análise detalhada da literatura acadêmica nas ciências políticas em busca de respostas acerca do uso teórico e metodológico da intersectorialidade no âmbito da proteção social básica, especialmente no CRAS. A abordagem deverá focar no seu conteúdo substancial, que para os autores, os documentos poderão identificar o posicionamento assumido pelo governo, além das narrativas arraigadas nos processos políticos, e a pesquisa poderá ter uma abordagem distintiva da prática.

Para apresentação do desenvolvimento dessa dissertação, as escolhas dos capítulos foram construídas a partir da leitura do referencial teórico que se divide em três capítulos. O primeiro capítulo, “A SEGURIDADE SOCIAL E SEU DESENVOLVIMENTO NO APARATO ESTATAL BRASILEIRO: Particularidades da política de assistência social”, parte da compreensão da política de assistência social no Brasil e o surgimento das políticas sociais brasileiras e na América Latina, analisando sua relação intrínseca com a questão social no sistema capitalista monopolista e buscando entender as suas particularidades em cada formação social e econômica e das relações sociais.

O segundo capítulo, “O DEBATE DA INTERSETORIALIDADE: Trilhando os caminhos pelas políticas públicas”, faz uma reflexão da relação orgânica das políticas públicas, em especial a assistência social, bem como a análise da emergência da intersectorialidade nas políticas públicas, analisando a incorporação desta categoria como principal instrumento de enfrentamento da pobreza e que mitigue as características históricas de fragmentação das políticas sociais e a complexidade da questão social. No processo de construção das políticas sociais pós-1988 no Brasil, território e intersectorialidade aparecem de forma intrínseca em documentos e normativas, porém a implementação se caracteriza de forma setorializada e fragmentada, sobretudo sem considerar as particularidades do território e as relações sociais estabelecidas, que envolvem as relações de poder e lutas por sobrevivência.

Já no terceiro capítulo, intitulado “INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Análise dos documentos federais”, procuramos entender a categoria intersectorialidade na política de assistência social e analisar os materiais parametrizadores dessa política social no âmbito da proteção

social básica, no intuito de compreender as abordagens teóricas e metodológicas utilizadas para materialização das práticas intersetoriais a partir do CRAS.

A construção dos capítulos foi pensada para cumprir o objetivo de demonstrar nossa hipótese, ou seja, que a intersetorialidade de forma local, proposta por documentos federais, é uma estratégia técnica e política que possui roupagem de viabilização dos direitos sociais, entretanto, no exercício de sua prática pelos profissionais, há dificuldades de concretização, já que a definição insuficiente do termo não agrega singularidade e heterogeneidade das políticas públicas, reforçando o discurso hegemônico sobre o termo intersetorialidade, o que não se esgota na imprecisão da definição da categoria.

Pensar em uma perspectiva intersetorial nos faz questionar como construir e reforçar ações intersetoriais que considerem os territórios geográficos e de vivência, para além das institucionalidades setoriais. Esta pesquisa possibilitou a percepção da necessidade de construção de espaços, que privilegiem a articulação e diálogo.

A partir do entendimento de que o termo “intersetorialidade” é polissêmico, consideramos que a ausência de metodologia e práticas aos trabalhadores do SUAS podem esbarrar na compreensão do planejamento e execução das ações em conjunto com outros setores e saberes, sendo necessário a compreensão dos conceitos para qualificar os processos do trabalho social nos Equipamentos.

# 1

## **A seguridade social e seu desenvolvimento no aparato estatal brasileiro: particularidades da política de assistência social**

Para compreender a política pública de assistência social brasileira, é necessário entender o surgimento das políticas sociais no Brasil e na América Latina e sua relação orgânica com a questão social no capitalismo em sua fase monopólica (Netto, 1996), nas particularidades de cada formação social e econômica, das lutas sociais que são travadas, das relações dos países na divisão internacional do trabalho, entendendo que estes aspectos influenciam nas políticas econômicas e sociais adotadas.

### 1.1

#### **Estado capitalista e políticas sociais**

A história do capitalismo e sua expansão sempre vêm associadas ao Estado como a organização de uma estrutura regulatória para controlar, dirigir e limitar a competição, dando a esta instituição o poder para pôr e manter em vigor legislações para que os mercados modernos possam funcionar. “O Estado capitalista deve, necessariamente, amparar e aplicar um sistema legal que abrange conceitos de propriedade, indivíduo, igualdade, liberdade e direito, correspondentes às relações sociais de troca sob o capitalismo” (Harvey, 2005, p. 83).

No século XX, em contexto de pós-guerra, a partir da nova condição do capitalismo monopolista, da expansão produtiva fordista e permeado pela organização e lutas dos trabalhadores, o Estado no capitalismo avançado assume tarefas e funções essenciais para esta nova fase e inibição-institucionalização dos conflitos sociais da classe trabalhadora, passando a ter papel mais ativo na economia, criando políticas de bem-estar social, proteção trabalhista e intervenção na economia e vai até os anos 1970, trazendo uma estabilidade no viés da acumulação do sistema capitalista e que não chegou na periferia. Desta maneira, o crescimento econômico se amplia mundialmente acompanhado pelo incremento substancial dos índices sociais nos países centrais e as relações capitalistas conferiram ao capital uma nova fase com tendência à superacumulação e absorção do excedente (Montano, 2012).

Para Semeraro (2012), o Estado, ao fornecer acesso a bens e serviços necessários para sobrevivência, busca impor à sociedade os interesses políticos e sociais das classes dominantes, ao mesmo tempo em que as classes dominadas introduzem questões relevantes a seus interesses, a partir das suas lutas onde constroem espaços de politização da sociedade civil.

Com a crise de 1929, por decorrência das políticas liberais, o liberalismo econômico passa a ser questionado e, para salvar o mercado, o Estado teve que intervir na economia, adotando o sistema econômico keynesiano, que defendia a intervenção do Estado na economia com intuito de evitar crises e garantir o emprego e o consumo da população, popularmente conhecido como Estado de bem-estar

social.

O Estado do Bem-Estar Social podia gozar de um consenso criado rapidamente. Mas o ponto crucial e, segundo penso, que o Estado do Bem-Estar Social nasceu num mundo de austeridade — de racionamento, controle de preços, alugueis tabelados e casas requisitadas para dar abrigo aos desabrigados. Não que essas restrições ao mercado livre fossem consideradas boas em si mesmas e elementos desejáveis na nova ordem social. Mas elas ofereciam, como uma base para a legislação do bem-estar social, uma sociedade comprometida com a "participação justa" e com uma distribuição de renda real que se podia justificar racionalmente e não era o resultado imprevisível das forças supostamente cegas de um mercado competitivo no qual cada um tinha o direito de tomar para si tanto quanto pudesse. Foi como parte desse sistema de consumo controlado que os sindicatos se abstiveram de reivindicações salariais. (Marshall, 1967, p. 200)

Marshall (1967) afirma que se a população requer a existência de sistemas sociais, também admitimos que há conformidade com as normas do sistema capitalista, e esta conformidade só é possível com certo grau de acomodação. Para o autor, a sociedade considera as desigualdades sociais existentes entre as classes necessárias, uma vez que oferece o incentivo ao esforço e determina a distribuição de poder, só sendo possível a igualdade absoluta se houvesse uma mudança significativa no sistema capitalista.

No decorrer do século XX, a questão social, portanto, é internalizada na ordem social como caso de intervenção na esfera política, passando a ser tratada de forma segmentada, sistemática. Mediante políticas sociais (Netto, 1992), a pobreza e a miséria eram vistas como problema de distribuição do mercado, como descompasso na relação oferta e demanda de bens e serviços, criada pela sobreoferta de força de trabalho não absorvida pela esfera produtiva. O Estado passava a absorver e organizar parte do excedente e a redistribuí-lo mediante políticas sociais e serviços sociais, o acesso a bens e serviços por parte da população.

É na produção do capitalismo que a política social tem seu papel, embora seja contraditório. Se por um lado expressa conquistas no que se refere aos direitos, por outro lado, se coloca como responsável para mitigar os conflitos advindos das contradições de classes. A política de assistência social, política social central da nossa pesquisa, possui papel fundamental para o enfrentamento das manifestações da questão social do sistema capitalista, amenizando seus impactos e garantindo a reprodução das condições materiais necessárias à acumulação capitalista, componente da reprodução do capital.

De acordo com Pastorini (2007), existem autores brasileiros que se situam em campos teóricos distintos e que contribuem com a compreensão das políticas sociais e suas funções sob diferentes aspectos. Sposati (2007) realça a função política das políticas sociais, reconhecendo a função econômica e afirma que as políticas sociais enquanto mecanismo para enfrentamento das expressões da questão social, decorrente da contradição do trabalho x capital, sendo um movimento multidirecional, do Estado para sociedade e vice-versa. Com isso, o Estado, para manter a exclusão econômica e política dos subalternos, deve atender às suas demandas e reivindicações. Faleiros, na mesma linha que Sposati, define as políticas sociais como forma de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articulados para não afetar o processo de exploração capitalista (Pastorini, 2007).

Para a mesma autora, Netto entende que a política social é responsável na

socialização dos custos de reprodução da força de trabalho para assegurar as condições adequadas do capitalismo e acredita que as políticas sociais parciais atacam as refrações e não as causas da questão social. Reforçando a teoria de Netto, Pastorini (2007), parte do pressuposto que as políticas sociais devem ser vistas sob a perspectiva de totalidade estrutural e histórica, desempenhando funções de gerar redistribuição dos recursos sociais (Pastorini, 2007). Estas análises reforçam a importante função das políticas sociais, de modo que se compreenda a devolução à classe trabalhadora de parcela mínima do produto por ela criado, mas não apropriado, compensando a queda dos salários, contribuindo para o barateamento e de reprodução da força de trabalho, na medida em que o capitalista não tem obrigação de atender às necessidades de sobrevivência e reprodução da força de trabalho, como era até o século XIX nos países centrais.

Para isto, as políticas sociais são financiadas pelos recursos tributários, sendo este custo advindo de toda população, neste processo contraditório, atendendo a interesses opostos.

Para Pastorini (2007), as políticas sociais devem ser pensadas como uma relação entre classes, como mediação entre sociedade civil e o Estado, que reflete sua dupla característica de coerção e consenso, de concessão e conquista, legitimando a ordem social sobre a classe subordinada e a preservação da estabilidade sociopolítica.

Podemos compreender que a atuação do Estado, mediante aos investimentos públicos através das políticas sociais, tem relação aos ajustes espaciais, da concessão do capital ou das lutas sociais, visando o direito da cidadania e podem ter diferentes objetivos e dimensões, dado a historicidade e singularidade do território, concebendo padrões diferentes de políticas, no seu enfoque das ações, financiamento, gestão e desempenho. O Estado tem o papel fundamental de assegurar as condições básicas de reprodução de vida e a estabilidade nas contradições sociais, já que é neste equilíbrio que condiciona a reprodução do capital.

A resposta parcial encontrada pelo sistema para enfrentar a crise de sua produção de excedentes, então, é a procura do capital em obter tal equilíbrio dinâmico ao gerar infraestruturas físicas e sociais as quais absorvam parte dos excedentes, permitindo a circulação do capital e facilitando a criação de novos excedentes. À frente desses investimentos os quais visam prioritariamente o enfrentamento parcial das crises, encontra-se o Estado, marcadamente de classe, mas crivado por contradições e tensionado pela organização dessas infraestruturas e promoção e gestão das políticas sociais. (Pereira, 2010, p. 82)

Diante de todo o exposto, entendemos que o Estado tem o papel de atuar nos interesses das classes no processo capitalista, de ser mediador de conflitos entre elas e de regulador das relações, com intuito de garantir a reprodução social.

É primordial, então, que possa ofertar uma política macroeconômica articulada com a efetivação das políticas sociais, pois desse modo haverá possibilidade de desempenhar atividades voltadas ao interesse da coletividade (SILVA, 2016), representando as concessões nas lutas de classes da sociedade capitalista, fornecendo condições de sobrevivência, porém, dialeticamente, sem possuir perspectiva de mudança estrutural, sendo este a “gasolina” para o funcionamento do capitalismo.

Na América Latina, segundo Aldaiza Sposati (2011, p. 106), a construção da categoria regulação social fora tardia, se conformando em um movimento

histórico, que não se assimila ao da Europa, “marcado por características próprias de sua história, do seu estágio de desenvolvimento econômico no contexto mundial, pela hegemonia de forças políticas antidemocráticas, impostas pela força e violência de ditaduras militares”.

Para a autora (2011), as políticas sociais nos países latino-americanos, embora tenham vislumbrado seguir modelos europeus, foram instaladas “de forma fragmentada, setORIZADA e em geral, com acesso limitado ao operariado urbano, e fortes sinais de branqueamento no acesso a seus benefícios”, de forma que não consideraram sua trajetória histórica quanto “à presença da escravidão negra e da servidão indígena. Essas regulações seletivas produziram uma apartação social de tal gravidade, que impediu a constituição de sistemas [...] igualitários” (p. 106), no que tange ao reconhecimento dos direitos.

Durante o século XX, “se assistiu ao desenvolvimento mais significativo de sistemas de seguridade social na América Latina, de acordo com os distintos contextos de cada país”. E esta construção ocorreu diante de contextos instáveis e autoritários, “a partir do momento em que muitos dos nossos países começaram uma mudança de modelo agroexportador para um modelo urbano industrial” (Ferreira, 2016, p. 67).

Respeitadas as especificidades dos países da América Latina, é essencial enfatizar que, ao aderir ao modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), esses processos foram levados a cabo em sociedades extremamente desiguais, com histórias de subordinação de grupos étnicos, onde a maioria da população vivia no campo. Contexto que influenciou a intervenção do governo como um todo, mas também para as incipientes políticas sociais que assumiram um papel estratégico na formação do trabalhador urbano (Barba, 2008). Não é por acaso que este período histórico foi marcado por governos autoritários populistas no continente. (Ferreira, 2016, p. 67)

A partir da década de 1940, “o processo de industrialização emodernização desenvolve um paradigma de proteção dirigido aos trabalhadores urbanos. [...] Este paradigma, somado aos preceitos constitucionais, levou ao incremento do gasto social”. Neste interím, parafraseando a ideia de Barba, este processo também serviu como uma estratégia ao controle social, já que foi marcado por práticas autoritárias; a previdência social e a saúde foram fomentadas de forma a excluir uma parcela da população e as instituições assistenciais eram percebidas meramente como bem-estar, portanto, não garantiam os direitos sociais, levando à fragmentação social, considerando que esta incorporação ao mercado de trabalho não absorveu toda a demanda necessária, consequência do crescimento populacional e do êxodo rural (Ferreira, 2016, p. 69-70).

A intervenção do Estado na economia na América Latina não ocorreu no viés de avançar democraticamente e socialmente, tendo como objetivo assegurar o desenvolvimento do capital privado, diferente do que ocorreu nos países do capitalismo central, se evidenciando em um modelo de proteção social baseado em trabalhos formais, garantindo o acesso aos cuidados de saúde e os benefícios relacionados com acidentes de trabalho, aposentadoria e pensão (Santos apud Ferreira, 2016).

A partir dos anos 1970, a crise do capital internacional, a globalização e a inserção da tecnologia impactaram na dinâmica do trabalho e na autonomia dos Estados-nação em todo o globo, porém de formas distintas nos países centrais e periféricos. Na ótica de Moneratt et al. (2007, p. 70), essas mudanças tensionaram

o projeto de proteção social baseada em direitos de cidadania e trouxeram propostas de uma intervenção mínima do Estado nas regulações sociais, trabalhistas e previdenciárias, liberando o capital para ampliação de seu potencial lucrativo, tendo como consequência o desemprego estrutural, o enfraquecimento das lutas e a insuficiente ação do Estado frente às diversas e multifacetadas expressões da questão social, que trouxeram à tona a “exclusão, vulnerabilidade e dependência entre os grupos sociais anteriormente protegidos em países do capitalismo central” (Ferreira, 2016, p. 70).

Enquanto países capitalistas desenvolvidos buscavam formas para a reforma dos seus sistemas de proteção, a América Latina buscava o amadurecimento dos sistemas de proteção social, com isso, o projeto neoliberal foi apresentado, tendo como pauta prioritária o combate à proteção do trabalho, a reforma do Estado e a reestruturação produtiva. Iamamoto (2016) afirma que a cultura neoliberal faz emergir um dos seus traços conservadores que é o predomínio do interesse privado sobre todas as coisas em detrimento dos interesses públicos, afetando a constituição da esfera pública.

No Brasil, a relação de dependência e subordinação na consolidação do capitalismo no país consiste em um processo histórico e nas suas origens definidos pela escravidão, pela sobrevivência das estruturas arcaicas de produção, pela dependência colonial (Iamamoto, 2016) e a chegada da modernidade, onde nutriu e ainda nutre as desigualdades sociais. Esses resquícios perduram até os dias de hoje e têm relação direta com o desenvolvimento da geografia desigual brasileira e suas características territoriais.

Iamamoto (2016) acredita que o novo, o moderno, se transforma e se recria em novas formas nos processos sociais do presente por meio do arcaico, surgindo pela mediação do passado, recriando nossa histórica herança patrimonialista em contexto de mundialização do capital sob hegemonia financeira.

Florestan Fernandes, em “A Revolução Burguesa no Brasil” (1976), ao discutir o desenvolvimento desigual no país e suas consequências para a formação social brasileira, afirma que o desenvolvimento desigual é resultado de uma história de exploração e colonização que teve início no período colonial. A exploração por Portugal, através da extração de recursos naturais e da utilização de mão de obra escravizada, estabeleceu as bases para uma sociedade desigual que permanece até os dias de hoje. Para Iamamoto (2016, p. 34), “a burguesia [...] adapta-se à industrialização intensiva na consolidação da economia brasileira de regulação monopolista, agravando o desenvolvimento desigual interno e intensificando a dominação externa”.

O Estado Brasileiro teve papel fundamental no desenvolvimento econômico e social do país, através das políticas públicas, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, entretanto, para Fernandes (1976), essas políticas não foram suficientes para superar as desigualdades existentes. Para ele, as desigualdades são produzidas pelas relações entre as classes sociais, sendo o desenvolvimento desigual, resultado da concentração de poder e de riqueza nas mãos de poucos, tendo como consequência uma distribuição desigual dos recursos entre as diferentes regiões e a população em geral.

Em síntese, no caso brasileiro, a expansão monopolista faz-se, mantendo, de um lado, a dominação imperialista e, de outro, a desigualdade interna do desenvolvimento da sociedade nacional. [...] Estado assume um papel decisivo não só na unificação dos interesses das frações e classes burguesas, como na imposição e irradiação de seus interesses, valores e ideologias para o conjunto da

sociedade. O Estado é capturado [...] pelo bloco do poder, por meio da violência ou de cooptação de interesses. (Iamamoto, 2016, p. 32)

É verdade que este desenvolvimento desigual é um desafio enfrentado não somente pelo Brasil, mas por toda a América Latina, que desde a colonização, enfrenta a exploração de grandes potências estrangeiras, gerando desafios para que o continente possa se desenvolver de uma forma igualitária, já que a concentração de poder nas mãos de elites econômicas e políticas monopolizam as oportunidades de investimento, fazendo com que o acesso de outros grupos sociais seja restringido no tocante a recursos e oportunidades, gerando desigualdades em termo de renda, de acesso a serviços e bens de consumo.

Após longos anos de ditadura civil-militar em vários países da América Latina, que trouxeram particularidades ao desenvolvimento das proteções sociais de cada Estado, vimos as décadas de 1980 e 1990 com grandes transformações políticas e econômicas no capitalismo periférico. O período pós-constitucional, no Brasil, está marcado por uma série de modificações profundas no campo social e da cidadania. Conhecida como Constituição Cidadã, a CF88 inova em aspectos essenciais, especialmente no que concerne à descentralização político-administrativa, alterando as normas e regras centralizadoras e distribuindo melhor as competências entre União, Estados e Municípios e o estímulo à maior participação da sociedade civil organizada e, portanto, ao processo de controle social.

Apesar da concordância quanto ao significado geral de descentralização como transferência do poder central para outras instâncias de poder, constituindo um processo para um reordenamento do aparato estatal, o conceito varia conforme a concepção do papel do Estado. Enquanto os neoliberais preconizam o Estado mínimo e o mercado como regulador das relações sociais, os progressistas não retiram o caráter de intervenção do Estado, mas concebem uma nova relação entre o Estado e a Sociedade. Nos países latinoamericanos, e em particular no Brasil, por ocasião da mudança dos regimes políticos autoritários, que se consolidaram com alto grau de centralização político-administrativa e exclusão social, a descentralização foi pautada, sobretudo, pela ótica política, expressando a necessidade de que se estabelecesse um contrato social entre Estado e sociedade civil. (Giaqueto, 2011, p. 16)

Além destas questões, a CF88 possibilitou o avanço no campo da política social brasileira, progredindo na ideia que as políticas públicas trabalhassem de forma articulada em prol dos direitos sociais da população e frente às mais complexas manifestações da questão social presentes no Brasil. Neste sentido, aprova-se a seguridade social com um conjunto integrado de ações que envolve o poder público e a sociedade, destinados a garantir direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social (Shutz; Miotto, 2010), apesar de se apresentar, cada qual, de forma universal e focalista.

De acordo com Raichelis (2000, p. 4), o debate das políticas sociais ganha importância pelo seu caráter de mediação entre as demandas sociais, a sociedade civil e as respostas do Estado para implementá-las. Para ela, as consequências do neoliberalismo na sociedade brasileira “vivem os impasses da consolidação democrática, do frágil enraizamento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização”, traduzidas na agudização das desigualdades sociais, retrocessos dos direitos sociais e trabalhistas, entre outras manifestações da questão

social, que teve seu início nos anos 1980 e aprofundada na primeira década do século XXI.

As políticas sociais, principalmente a partir da década de 1990, passam a receber recursos definidos e determinados em lei, garantindo mais estabilidade na sua implementação, embora Nascimento (2010) considere que há uma hierarquia de poder no tocante das políticas públicas, se destacando e tendo prioridade as políticas macroeconômicas. Do mesmo modo, acredita que na formulação das políticas setoriais há divergências e interferências econômicas, trazendo à tona os interesses e a condução das políticas conforme os parâmetros de quem detém a decisão final.

Observa-se o grau de importância atribuído às políticas setoriais, “pois atendem à conjuntura e à necessidade dos interesses em jogo, expressas no financiamento de cada uma delas” (Nascimento, 2010). Além disso, Nascimento (2010) acredita que nas políticas é comum os interesses individuais se sobreporem aos interesses coletivos, sendo nesta condição de interesse que emerge o papel dos partidos políticos, dos movimentos sociais, dos conselhos e a sociedade que elegem seus representantes.

Entretanto, os conflitos são expostos ou escondidos de acordo com as interações existentes pelas partes, com isso, a gestão municipal sempre estará submetida a algum projeto de interesse, sendo este elemento necessário para se observar como cada ente federado se coloca diante da política pública, sendo necessário perceber os interesses em jogo e os processos que privilegiam determinada política setorial quanto às concepções e formatações pelos variados órgãos públicos (Nascimento, 2010, p. 98).

## 1.2

### **Seguridade Social e as particularidades da Assistência Social no Brasil**

A inauguração do conceito de Seguridade Social foi um avanço importante e resultado do movimento de redemocratização do Brasil, ultrapassando a perspectiva de seguro social que delimitava a proteção social do país. No artigo 194, da CF88, a Seguridade Social é entendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Com isso, a introdução do entendimento de direitos universais como pressuposto da cidadania “implicou em um redimensionamento significativo das três políticas que a integram” (Monnerat; Souza, 2011, p. 42).

As políticas sociais, de saúde e assistência social compõem o tripé da Seguridade Social brasileira somado com a Previdência Social. Com isso, há uma relevância política e de democratização no tocante aos atendimentos das demandas, universalização e a garantia de acesso, ainda que cada uma delas tenham especificidades e necessariamente a necessidade de se articularem entre si e trazem como referência a regionalização e o território como expressões de implementação e interface entre as políticas setoriais. Para tal, é importante compreender política social como um produto dos processos históricos (Nascimento, 2010).

As políticas que compõem este tripé exigem, na sua sustentação, a intersetorialidade para se efetivar os princípios preconizados por estas políticas e dar amplitude às suas ações (Bellini et al., 2012). Contudo, a previdência social, apesar de constituir este tripé, permanece, constitucionalmente, com

operacionalização de forma setorializada, não constando qualquer menção em relação à intersetorialidade.

Esta política, na sua organização, privilegia, no artigo 201 da CF88, que os critérios preservem o equilíbrio financeiro. Porém, tem sido forçada a diálogos intersetoriais por demandas das demais políticas integrantes da seguridade social, como é o caso da política de assistência social, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em 2016, com a reforma administrativa do governo Federal, extinguiu o Ministério da Previdência Social, o transformando em uma Secretaria no Ministério da Fazenda, que de acordo com Tumelero (2018, p. 215), “corroborava nossa análise da predominância do interesse econômico-financeiro sobre tal política (Tumelero, 2018).

Para a Política de Assistência Social, foco desta pesquisa, as mudanças foram significativas, pois da condição de bem-estar, foi promovida a política pública de direito da população e dever do Estado, para a quem dela necessitar, consagrada como política de seguridade social não contributiva.

Esta prerrogativa foi reforçada, anos após, com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulamentando os dispositivos da CF88 e logo após com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004, em que estabelece a descentralização da gestão, no monitoramento e no financiamento, de forma participativa, trazendo mais autonomia para os municípios.

[...] a proposta da Seguridade Social é informada pela perspectiva de proteção integral, como modo de assegurar universalmente a proteção social dos brasileiros. Apesar dos descaminhos sofridos no processo de implementação da Seguridade Social brasileira, configurado, especialmente, através da organização de ministérios separados, de leis orgânicas vinculadas à cada uma das políticas e de financiamentos distintos e desiguais, a ideia de proteção integral tem se constituído numa meta a ser perseguida por todos aqueles que apostam nas premissas colocadas pela Constituição de 1988. Ou seja, na pressuposição de políticas sociais articuladas intersetorialmente para a consecução da proteção integral (Shutz; Mioto, 2010, p. 60).

A visibilidade que a Assistência Social ganhou a partir deste momento possibilitou uma grande mobilização e disputas progressistas para o rompimento com sua herança assistencialista. Todavia, a Seguridade Social surge no contexto em que o desenvolvimento das políticas neoliberais no Brasil é acompanhado de contingenciamentos de gasto social e privatizações (governo Collor), logo, embora pudesse progredir nesta ótica, a “fragilidade institucional e o viés clientelista, historicamente predominante, constituíram relevantes obstáculos à mobilização desta arena setorial” (Monnerat; Souza, 2011, p. 43).

As diretrizes previstas na CF88, de acordo com Boschetti (2009, p. 9 apud Hoff; Bellini, 2020, p. 198), não foram totalmente materializadas e outras diretrizes orientaram as políticas sociais de maneira distinta, desta forma, impossibilitando um padrão de seguridade social de forma homogênea, diferenciada e articulada, tornando os processos intersetoriais entre as políticas públicas cada vez mais distantes.

Para Couto (2008, p. 145 apud Hoff; Bellini, 2020, p. 198), esta não materialização se deu ao fato de que, no processo de instituição da CF88, o Brasil se tornou signatário do acordo firmado pelos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), através das

orientações do Consenso de Washington. Com isso, a entrada do neoliberalismo no Brasil foi um fator determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais (Boschetti, 2009 apud Hoff; Bellini, 2020).

Diante disto, existe a dicotomia entre a intersetorialidade estar embasada em documentos legais como direcionamento das políticas públicas a partir da CF88 e a implementação de um sistema protetivo com políticas públicas que se desenham com ações focalizadas e fragmentadas, rompendo assim, de maneira sistemática, com perspectivas dos processos intersetoriais (Hoff; Bellini, 2020).

De acordo com Monnerat e Souza (2011), verificou-se o abandono de seguridade social e seu significado de integralidade, tendo como consequência a desarticulação da área social com repercussões de cunho negativo que reverberam até os dias de hoje. Primeiramente, pelo fato do contingenciamento de recursos para o campo social. Outra repercussão diz respeito ao fato de não se adotar uma perspectiva sistêmica o que traduziu na desarticulação entre estas três políticas da Seguridade Social, trazendo obstáculos na cultura do diálogo e da promoção de ações intersetoriais no campo das políticas sociais, refletindo nos dias atuais.

De fato, o abandono da perspectiva de integração da política social e o simultâneo reforço da competitividade entre setores sociais reiteraram a fragilidade no enfrentamento da fragmentação dos programas e ações nessa área, no país. Por tudo isso, dizer que a noção de seguridade social contém valores políticos que precisam ser resgatados de modo a rever os descaminhos da reforma até aqui empreendida. (Fleury, 2006 apud Monnerat; Souza, 2011, p. 43)

Nos anos 2000, o Brasil experienciou o neodesenvolvimentismo (Governo Lula e Dilma Rousseff), que, de acordo com Sunsyaray (2023), este modelo de crescimento econômico adotado reflete interpretações em relação a este período, tendo sua narrativa como uma transformação societária, possibilitando o desenvolvimento da economia e a inclusão social, mas também como um mecanismo de reprodução e manutenção do capitalismo. Ferreira (2018) aponta que esta experiência passa a ser reproduzida nas economias periféricas da América Latina, fortalecendo e legitimando a condição da subalternidade desses países à divisão internacional do trabalho.

O neodesenvolvimentismo no Brasil, embora traga em sua capilaridade o crescimento econômico, propõe uma redução da desigualdade em um movimento contraditório, através de uma agenda flexível neoliberal, com foco, de acordo com Oliveira (2019, p. 272), “no combate às desigualdades, mas sem apontamentos para uma ruptura com os organismos internacionais”, atendendo aos preceitos de tais empresas e organismos, que mercantilizam os serviços e representam o capital internacional.

[...] não significa que haja uma mudança em relação ao modelo neoliberal. Sinteticamente as ideias principais do neoliberalismo sustentam que o essencial para crescimento do produto nacional bruto e desenvolvimento da economia é o controle feito pelo mercado e pelo setor privado, com privatização de setores fundamentais como saúde, educação, eletricidade, água entre outros. Também, com a abertura das fronteiras para fluxo de capital e recursos financeiros estrangeiros, ampliando a competição e a alta produtividade, com participação mínima do Estado. Ao final, os problemas sociais e econômicos seriam resolvidos. Nesta perspectiva, o neodesenvolvimentismo integra o bloco histórico

do capitalismo neoliberal, embora com diferenças significativas entre neoliberalismo da década de 90. (Hoff; Bellini, 2020, p. 200)

O período presidencial de Lula (2003-2010) manteve em seu projeto societário os pilares da macroeconomia neoliberal. Depois, se desenhou um governo orientado por um Estado regulador e investidor, de disciplina fiscal e monetária, com programa de transferência de renda (Alves, 2014 apud Hoff; Bellini, 2020, p. 200).

Para as autoras Hoff e Bellini (2020), esta lógica de governar resgata a coisa pública com uma nova roupagem, já que este modelo, a coisa pública recuperada, incorpora a lógica do mercado. Como resultado, surgem as parcerias do Estado com o terceiro setor, o que interfere nos processos de participação e de construção da esfera pública. Com o surgimento destas parcerias, os processos de trabalho do mercado se inserem na coisa pública e aparecem ainda mais presentes no cenário das políticas públicas, havendo um processo de mercadorização das políticas.

O Estado, visto como ineficiente, reforça o mercado e dificulta a universalidade do acesso, reforçando a seletividade e focando no atendimento, fragilizando a articulação intersetorial, desfavorecendo os interesses de uma coletividade.

Embora a intersectorialidade seja mencionada nos documentos legais que embasam o direcionamento das ações das políticas sociais a partir da CF88, especialmente na seguridade social, percebemos a necessidade de delimitar melhor a especificidade sobre a categoria e identificar, a partir desta aproximação quais limites, desafios e potencialidades na produção da intersectorialidade, considerando que as políticas públicas caminham cada vez mais para ações focalizadas e fragmentadas (ou nunca saíam deste viés).

### 1.2.1

#### **Breve histórico da trajetória da Assistência Social como política de proteção social no Brasil**

A trajetória da proteção social e o desenvolvimento das políticas sociais no cenário brasileiro, especialmente a política de Assistência Social, está imbricado no processo de industrialização e na regulamentação do Estado no que se refere ao mercado de trabalho.

Para Raichellis et al. (2012), o debate acerca das políticas sociais no Brasil infere que estas políticas se caracterizaram, historicamente, por sua inefetividade social e por sua submissão aos interesses econômicos. A Assistência Social representa uma área de tensão, dado a historicidade do favor, clientelismo, mandonismo e desprofissionalização, os quais são elementos enraizados na cultura desta política social, especialmente quando o Estado transfere às entidades privadas, filantrópicas, ou não, a assistência social, o que impactou na dificuldade em materializar esta política como dever do Estado e direito do cidadão.

Ao tratarmos da questão social no Brasil, percebemos que muitos autores apontam que a pobreza era reconhecida como caso de polícia por representar ameaça à ordem, sendo assim, tratada de forma repressiva por considerar disfunção pessoal dos indivíduos. Entretanto, este estudo se embasa nas pesquisas de Souza (2022, p. 110), que discorda com este discurso hegemônico desta perspectiva reducionista, “de que tudo ligado à polícia era para criminalizar” e parte do

entendimento, que a polícia exercia um papel político, inclusive, na atuação da assistência social, confirmando sua influência na formulação de leis no aparato governamental e na “construção de um imaginário coletivo”, se referindo às representações sociais no tocante à pobreza e suas formas de enfrentamento – os estudos de Souza são baseados na cidade do Rio de Janeiro do século XIX.

A assistência social, como prática governamental na segunda metade do século XIX, era voltada para o enfrentamento da pobreza urbana e ordenamento do mundo do trabalho, e as instituições policiais foram uns de seus executores e idealizadores, sendo no final do mesmo século, a polícia, o braço do Estado no controle da pobreza urbana em contexto de construção de práticas de assistência social e também de repressão (Souza, 2022).

Neste sentido, esta política social foi considerada como importante fator na consolidação Estado-Nação e imbricada na instituição policial para gestão da cidade, para ordem pública, tendo a pobreza como objeto de intervenção e organizando o mundo do trabalho. Com isso, historicamente um mecanismo legitimador do Estado na expressão da questão social, possuindo uma dimensão presente em narrativas, ações e estratégias dos representantes da classe dominante na formação do Brasil (Souza, 2022).

Percebemos que a Assistência Social foi e ainda é usada como estratégia para estabelecer a ordem social, a organização do modo de trabalho, no controle do contágio epidêmico, como exemplo a pandemia de COVID-19, em que foi considerada política essencial e como instância de construção de poder pessoal e político (Souza, 2022).

Ficou evidente, a partir da documentação analisada, que as atuais políticas de assistência social têm sua genealogia composta muito mais por uma linha de continuidade das ações estatais no século XIX executadas pela polícia, do que propriamente por uma ruptura advinda da caridade e/ou da filantropia. Neste sentido, a assistência promovida pelo Estado no século XIX não permite conjecturar a aplicabilidade de conceitos como “protoformas”, mas sim como um mesmo processo de continuidade de ação estatal que se moderniza a cada instante na busca por soluções que permitam controlar e docilizar “humanisticamente” a pobreza urbana. Podemos claramente identificar que as ações de assistência social no século XIX e as atuais políticas sociais do século XXI se constituem como respostas em perspectiva liberal que busca interferir na questão do trabalho, alheio ao próprio trabalho, de modo a reeditar a cada dia a epifania republicana de fazer da não inclusão o meio eficaz de dominação. (Souza, 2022, p. 111)

Para Silva (2005), neste período há um crescimento populacional na zona urbana e, com ele, o surgimento de uma classe média. A partir de 1919, o Estado começa a intervir nas relações de trabalho, decorrente da pressão dos trabalhadores brasileiros e da pressão internacional.

Na década de 1920, o Brasil perpassou por um período de transformações políticas e sociais significativas diante das mudanças que impactaram a formulação e implementação das políticas sociais no país, como os avanços na legislação trabalhista, com a criação do Código Civil em 1916, diante do crescimento das lutas sociais e movimentos operários que buscavam por direitos sociais para a população trabalhadora.

A fusão de fatores internos e externos - internamente, a Abolição da Escravatura e, externamente, a Primeira Guerra e o Tratado de Versalhes, a Convenção de Genebra (1921) e a criação da Organização Internacional do trabalho (OIT) -

motivaram, na segunda década do século XX, a atividade caracteristicamente trabalhista. Aparecem, no Brasil, alguns parlamentares mais sensíveis à questão social propondo a legislação de vários aspectos das questões trabalhistas e sociais. Mas é lógico que não se pode perder de vista que as preocupações em torno do direito não estão dissociadas do Estado e da economia. Neste período as políticas sociais começam a ser estabelecidas, embora o processo de institucionalização e expansão efetiva tenha ganhado força em períodos posteriores. Embora as políticas sociais tenham tido avanços nesse período, as desigualdades persistiram, o que demandaram atenção do Estado e da sociedade civil na busca por respostas mais efetivas às demandas sociais da época. (Silva, 2005, p. 36)

Em 1923, é aprovada a Lei nº 4.682 de 24 de Janeiro, conhecida como Lei Eloy Chaves, sendo o marco da Previdência Social no Brasil, representando avanços no tocante às lutas sociais. Com isso, o Estado ajusta a assistência como de sua responsabilidade.

Esta Lei beneficiou ferroviários, marítimos e portuários e concedia a estes trabalhadores associados ajuda médica, aposentadoria, pensão para dependentes e auxílio funeral, sendo esta lei a primeira lei da previdência social, sendo essas categorias profissionais atreladas à origem da política social brasileira em consonância com o surgimento das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPS) e Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) de acordo com Faleiros (1985) e segundo Costa (2020, p. 70), “o processo de institucionalização deste sistema ocorreu em meio à intensa mobilização de trabalhadores no país e no mundo, que resultou em tratados e acordos internacionais”.

As primeiras caixas de aposentadorias e pensões abrangiam apenas os ferroviários, marítimos e portuários, categorias fundamentais para a economia agro-exportadora do café. Como não havia a obrigatoriedade por parte do empregador de fornecer assistência médica aos seus trabalhadores quando adoeciam, estes buscavam nas santas casas de misericórdia o tratamento devido. Mas não era fácil para eles serem atendidos, pois precisavam se utilizar, muitas vezes, da apresentação de um político. É a ‘ideologia do favor’ presente mais uma vez. (Silva, 2005, p. 37)

Nos anos 1930, com a crise mundial do capitalismo, o Estado brasileiro, como forma de controlar as tensões entre as classes sociais, tem como iniciativa a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o salário mínimo e outras medidas, que segundo Yasbek (2009, p. 6) eram medidas “de cunho controlador, assistencial e paternalista”, buscando desmobilizar a classe operária e regular as tensões entre as classes sociais, criando políticas e agências estatais nos variados setores nacionais.

Para Silva (2005), o período após 1930 marcou um processo de grandes transformações de cunho econômico e social, sustentado pela urbanização e pela modernização econômica. Esta modificação ocorre pelo fato de que a industrialização, embora já existente, passa a ser a base do crescimento econômico. Com isso, o Estado passa a ter um papel essencial, intervindo nas relações de trabalho pelo atrelamento do movimento sindical e pela concessão de uma legislação trabalhista.

Em 1932, foi criado o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), esta, fundadora e mantenedora da primeira Escola de Serviço Social no Brasil, tinha como objetivo difundir a doutrina e a ação social da Igreja Católica. “Essa orientação ocorre em um momento em que a Igreja, como força social, mobiliza o laicato [...] que assumia um posicionamento antiliberal e antissocialista” (Yasbek,

2009, p. 7).

Em 1933, surgem os IAP's, substituindo as Caixas de Pensões. O crescimento da população nos espaços urbanos e a ampliação do sindicalismo tendenciou a organização previdenciária por categoria profissional, fortalecendo as instituições de previdência que foram assumidas pelo Estado.

Para Faleiros (1985), o surgimento das CAPS e as IAP – esta última adicionando o Estado na gestão dos recursos – contribuíram para o acesso das aposentadorias, pensões, cuidado com a saúde, alimentação etc., se tornando direito social a todos os trabalhadores associados, embora estes sistemas tenham sido advindos de mobilização de trabalhadores no Brasil e no mundo e haja uma contradição expressa no nome das instituições, “beneficente”.

A assistência social como campo de ação governamental registra no Brasil na década de 1930, durante a Era Vargas, uma ação inaugural com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, instituído pelo Decreto-Lei nº 525 e em 1994, substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). De acordo com o artigo 1º, o serviço social tinha como objetivo utilizar das obras mantidas pelos poderes públicos ou pelas entidades privadas com intuito de atenuar ou suprimir as questões relacionadas à pobreza ou miséria. O CNSS possuía um caráter consultivo para as questões no âmbito da assistência e opinava sobre as subvenções concedidas pela união às instituições assistenciais e concedia certificações de fins filantrópicos a estas entidades, as beneficiando com isenções fiscais (Raichelis, 2005).

Essas entidades, ditas filantrópicas ou sem fins lucrativos, que se estabeleceram atendendo a parcela mais empobrecida principalmente nas áreas de cultura, saúde, educação e assistência social, desde 1930 tiveram acesso ao fundo público com a existência de subvenções de recursos para suas atividades, e indiretamente através de isenções fiscais e tributárias, através das avaliações do Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS. O fato de haver um único órgão responsável pelas certificações de filantropia de áreas distintas contribuiu para a dificuldade de delimitar as ações específicas da assistência social, colaborando para a associação do conceito de assistência social aos conceitos de filantropia e/ou sem fins lucrativos (COLIN, 2008). Qualquer atividade destinada aos “pobres”, “carentes”, “desvalidos”, foi sendo associada à assistência social, mesmo sendo atividade ou ações exclusivas das áreas específicas como saúde (leitos em hospitais, tratamentos de saúde gratuitos, órteses e próteses etc.) e educação (bolsas de estudo, creches, reforço escolar). (Paiva, 2014, p. 126)

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o intuito de centralizar e coordenar ações assistenciais no Brasil, visando atender às demandas sociais decorrentes da Segunda Guerra Mundial e da realidade social e econômica da época. A LBA foi responsável pela implantação de diversas ações assistenciais às pessoas em situação de vulnerabilidade social e teve grande impacto na assistência social brasileira, logo, consolidando uma política assistencialista e de caráter filantrópico, contribuindo para a perpetuação de práticas paternalistas e clientelistas.

Portanto, a criação da LBA, apesar de um papel relevante na atuação do Estado no que se refere a assistência, evidenciou a necessidade de uma reflexão crítica sobre os modelos de assistência social, buscando a efetivação de práticas mais participativas, inclusivas e emancipatórias, que possam promover o fortalecimento dos indivíduos e a superação das desigualdades sociais.

Em 1960, é criada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), iniciando

o processo de universalização da previdência social, unificando os IAP's. Entretanto, mantendo os trabalhadores rurais e domésticos excluídos. Em 1964, o golpe militar cessa com os direitos políticos e, a partir deste momento, o cenário político modifica, tendo forte participação do capital estrangeiro e a ausência da participação das classes subalternizadas nas decisões governamentais, tornando o Estado ditatorial com natureza assistencial das políticas sociais.

O Estado transforma os programas sociais, despolitizando as organizações dos trabalhadores, sendo repressor e realizando a manutenção da ordem, que afeta significativamente o sistema previdenciário, redefinindo as relações entre sociedade e Estado. Em 1966, há uma fusão de todos os institutos de aposentadorias e pensões existentes, através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando as ações de previdência para os trabalhadores do setor privado e permanecendo excluídos os trabalhadores rurais e domésticos.

O período de 1930 a 1964 no Brasil, de acordo com Couto (2004), foi quando o país vivenciou a presença da legislação social no âmbito do trabalho, entretanto, com o caráter populista e desenvolvimentista que marcou a trajetória dos governos que legislavam à época.

A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na ideia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava harmonia entre empregadores e empregados. (Couto, 2004, p. 95)

Nos anos 1970, a industrialização acelerada, a transformação tecnológica, o crescimento da população e a urbanização crescente fizeram com que o Estado ampliasse a participação dos trabalhadores e a questão social foi pauta prioritária na agenda política. Surge o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, passando a assistência médica a ter modelo privatista, tendo o Estado como financiador através da Previdência Social. Neste período a crise econômica se alastra com a crise do petróleo, desestabilizando a economia global, e em 1977 é criado o Ministério da Previdência Social e Assistência Social, baseado na centralidade e exclusividade da ação federal.

Na década de 1980, com a crise econômica, causa o aumento da desigualdade social, tendo como consequência o aumento do desemprego e pobreza, estabelecendo um novo padrão produtivo de caráter flexível, com a terceirização da mão-de-obra, implementação de tecnologias, aumento da produção, comprometendo os trabalhadores com a lógica do capital, os afetando com a redução dos postos de trabalho, precarização, aumento do emprego informal e a debilidade nas conquistas trabalhistas. O trabalho no Brasil nesta década não pode ser desvinculado da situação mundial. O Brasil como país capitalista periférico, com processo de industrialização acelerado e tardio e com incorporação de novas tecnologias é submetido à lógica da divisão internacional do trabalho imposta pelos países capitalistas centrais. É na periferia capitalista que as crises oriundas deste sistema econômico ocorrem e a busca de equilíbrio fiscal acarreta em desemprego e empobrecimento da população, sendo a área social a mais afetada pelo ajustamento da economia brasileira (Silva, 2005).

A década de 80, no Brasil, foi um período histórico de profundas transformações políticas na sociedade brasileira causadas principalmente pelo tensionamento

entre as forças políticas representadas no Estado, que deu a direção social ao governo, e pela mobilização da sociedade civil para a aprovação da nova Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”. (Silva, 2005, p. 56)

Foi a partir da “Constituição Cidadã” que o Brasil progrediu no que se refere aos direitos sociais, colocando o Estado como Democrático de Direito e afirmando sua obrigatoriedade de assegurar o exercício dos direitos sociais, do bem-estar social, à igualdade e à justiça, e que um dos objetivos fundamentais era a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

De acordo com o artigo 194, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, determinando ao Estado a organização da seguridade social.

Com a redemocratização, a CF88 se torna um grande marco jurídico normativo para as políticas sociais, tendo como principais marcas a descentralização político-administrativa, implementada a partir da década de 1990; a relação com o Estado e sociedade civil na condução das políticas; a universalização, equidade e integralidade; o controle social e a participação popular; pacto federativo e a divisão de responsabilidades entre os entes, entretanto, desprezando as “conexões entre a produção e a estrutura social e política; entre passado e presente; e os movimentos de continuidades e de rupturas” (Silva, 2016, p. 340).

Enquanto diretriz ou princípio, a descentralização [...] para se tornar uma prática concreta depende de certas determinações sociais. Em algumas conjunturas, nada impede que, em função da correlação de forças, as classes dominantes instrumentalizem a descentralização como estratégia para atender seus interesses. Atualmente, observa-se que ela tem sido um mecanismo utilizado pelos governos conservadores que visam reduzir o tamanho do Estado. [...] A descentralização do poder pode potencializar a construção de um planejamento estratégico fundamentado por um projeto de transformação da sociedade. Este planejamento depende de uma “nova” relação entre Estado e sociedade civil, na qual os interesses coletivos fossem incorporados em planos. (Silva, 2016, p. 343)

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), sob o calor das lutas que impulsionaram o processo de redemocratização, foi possível registrar um conjunto de definições institucionais que – apesar de seus limites e contradições – apontava para um redirecionamento das políticas sociais. O texto constitucional expressa uma demanda da classe trabalhadora organizada e sua disposição para dar um salto em direção à ruptura com a cultura da tutela e da ajuda. Ele aponta para a garantia de direitos sociais por meio de uma política de Estado pautada em princípios como a universalidade e a isonomia. (Brettas, 2017, p. 59)

É de se evidenciar o avanço no que se refere aos direitos sociais na promulgação da CF88, porém, no sistema de proteção social, a descentralização, privatização e focalização foram os passos dados nas reformas destes sistemas, implicando em ajustes no gasto público, o que agravou a exclusão social.

Na década de 1990, o projeto neoliberal se insere no Brasil com o Governo Collor de Melo (1990-1992) e é consolidado no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Neste período, a capacidade de absorção de mão-de-obra na

indústria sofre um déficit significativo, reduzindo postos de trabalho, tornando o desemprego e a informalidade estruturais na sociedade. Cabe ao Estado a decisão das prioridades através das políticas públicas, que por sua vez são demandadas pela sociedade civil. Entretanto, esta relação se caracteriza como disputa de correlação de força.

O governo Collor criou o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) com a fusão do INPS, em 1990, e o projeto de Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) é sancionado, em 1993, regulamentando a Constituição. Dessa maneira, a Assistência Social passa a ser reconhecida como Política Pública de direito do cidadão e dever do Estado, não contributiva, devendo prover os mínimos sociais a quem dela necessitar, além de afirmar novos paradigmas para esta política setorial, estabelecendo como estrutura do seu desenho institucional o comando único nas ações, a descentralização, na medida em que se intensifica os debates sobre a importância da territorialização enquanto estratégia de universalização desta política como direito e o controle social em todas as esferas de poder.

O Brasil vive sob as condições do sistema capitalista com características neoliberais, tendo como consequência a exposição da população à lógica de mercado, ou seja, colocados como consumidores, com restrições de direitos através dos cortes e faltas de investimentos em políticas sociais, impactando diretamente no sistema de proteção social, especialmente no que se refere ao Fundo Público que, após as ofensivas neoliberais e políticas de austeridade dos últimos anos, passou a ser utilizado para pagamento de juros da dívida pública, repercutindo em transformações em toda a sociedade.

Por isso, é preciso desviar da ótica fatalista acerca das políticas sociais, pois embora estejam atreladas à dinâmica da acumulação capitalista, sendo elas uma resposta do capital à construção de condições para reprodução de seus modos de vida, e portanto, a consolidação no território, antagonicamente, elas expressam as conquistas das classes por melhoria na qualidade de vida, que neste sentido, não se isola somente a melhoria em aspectos financeiros, para além disto, se tornam essenciais investimentos do Estado em indicadores que podem incidir na melhoria das condições de vida e uma distribuição, embora ainda abstrata, na riqueza socialmente produzida. A política de Assistência Social, reconhecida como política social a partir de 1988, através da CF88, posteriormente foi regulamentada e iniciou seu processo de institucionalização no Estado brasileiro com a aprovação da LOAS, da PNAS e a primeira Norma Operacional Básica de Descentralização na década de 1990.

Em 1998, é aprovada a segunda NOB [...]. Esta normativa detalhou o financiamento e critérios de partilha dos recursos da política, as responsabilidades de cada esfera de governo e modelos de gestão, os procedimentos para habilitação, as competências dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores Bi (CIB) e Tripartides (CIT) como instâncias de negociação e pactuação.

Importante observar que as normativas da política acabam por representar o contexto político e ideológico que vive o Estado, passando assim por períodos de avanços e retrocessos.

As primeiras NOB`s, ainda que objetivassem a regulação da política tal qual instituída na Constituição Federal, a tratou, como já firmado, com uma visão conservadora e neoliberal, em que o Estado atuaria a partir do princípio da subsidiariedade. (Quinonero et al., 2013, p. 56)

Logo após, nos anos 2000, o Brasil caminhava por uma transição em relação às políticas sociais, sendo este período marcado por diversas transformações no cenário nacional, incluindo a implementação de políticas de inclusão social e a busca por efetividade e integração das ações da assistência social.

O diagnóstico indicava insuficiente regulação da política, imprecisão conceitual em relação ao público-alvo e aos serviços, fragmentação e baixo grau de responsabilização na gestão governamental e não governamental. A área não possuía unidade de atendimento como referência para o atendimento dos indivíduos e famílias, diferente de serviços públicos como educação e saúde, que têm, respectivamente, a escola e o hospital ou posto de saúde como referências. Em suma, embora a Assistência Social constituísse um direito e formalmente fosse parte da estrutura da Seguridade Social brasileira, sua implementação era precariamente organizada, sem coordenação efetiva com os entes federados e com as entidades privadas que ofertavam os serviços (Cavalcante; Bernardes Ribeiro, 2012, p. 1461-1462).

Com a aprovação da PNAS em 2004, a política introduziu um modelo mediante a instituição do SUAS e concomitante com a PNAS, elaborando a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), em 2005, detalhando as competências de gestão e de financiamento, consolidando a integração da rede de serviços e instituindo instrumentos para sua articulação (Cavalcante; Bernardes Ribeiro, 2012).

Este momento foi marcado por diversos desafios no enfrentamento à desigualdade social, pobreza e exclusão. A criação do SUAS visava criar uma política de assistência social ampla, integrada e democrática, capaz de atender às demandas das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Ao criar o SUAS, pretendia-se unificar e descentralizar as ações e os serviços socioassistenciais em todo o território nacional, garantindo o acesso universal aos direitos socioassistenciais. Além disto, este Sistema Único foi concebido com o objetivo de promover a participação e o controle social, estimulando a autonomia e a emancipação das pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como a articulação intersetorial, visando a atenção integral.

Em 2011, a Lei nº 12.453 é sancionada em 6 de junho, conhecida como Lei do SUAS, alterando alguns artigos da LOAS (1993), baseados na PNAS (2004) e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), de 2005, havendo uma atualização da legislação da Assistência Social no Brasil, dispondo sobre os níveis de gestão, atualizando e aprimorando acerca do cofinanciamento e os critérios de partilha do SUAS para a implementação e operacionalização da política de assistência social.

A política de assistência social, desde 2004, foi organizada em todo território nacional e o SUAS, que estrutura a proteção social desta política em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, inaugura um desenho político institucional inovador para o atendimento das mais variadas vulnerabilidades sociais, trazendo em seu bojo a categoria território, assim como a LOAS (1993, art. 4º) “de acessibilidade, da garantia de universalidade, da supremacia de atendimento às necessidades sobre exigências de rentabilidade econômica e de democratização” com vista à proteção social de cidadania.

O [...] (SUAS) pauta-se no Pacto Federativo, com competências e responsabilidades entre os três níveis de governo, e materializa os princípios,

diretrizes e os eixos estruturantes da [...] PNAS/2004, estabelecendo um novo modelo de gestão, com enfoque na proteção social, organizado por níveis de complexidade: proteção social básica e especial, de média e alta complexidade. (CapacitaSUAS, 2013, v. 1, p. 11)

A implementação do SUAS materializou o que está previsto na LOAS (1993) e na PNAS (2004), com o objetivo de ofertar as famílias em situação de vulnerabilidade social e relacional, segurança no acesso aos programas sociais, estando previsto, na execução deste Sistema Único, um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios subdivididos em níveis de proteção social e executados diretamente pelas instituições federais, estaduais e municipais ou através de Organizações da Sociedade Civil.

O SUAS estabelece procedimentos políticos e técnicos, organizando toda a política de assistência social e na prestação das ações socioassistenciais, dando ênfase no que se refere à gestão e ao financiamento. Corrobora ainda que sua gestão deve ser descentralizada e participativa, regulada e organizada em todo território nacional, através de gestão compartilhada e cofinanciamento pelos três entes federados, os definindo com suas competências.

A PNAS (2004), ao dividir a assistência social por níveis de proteção sociais, determina que a básica atue na prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, sendo a proteção social especial subdividida em dois níveis de complexidade: a média e alta complexidade.

Os serviços de Proteção Social Básica são executados de forma direta pelos CRAS e indiretamente por Entidades Socioassistenciais. O CRAS, foco desta pesquisa, é caracterizado como uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, sendo este equipamento responsável pela organização e coordenação da rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social (PNAS, 2004).

É no reconhecimento deste objetivo que a Assistência Social gera proteção social, movida por um cunho estratégico que é o território, espaço para promover e concretizar a convivência comunitária e familiar, democratizando as relações e o acesso aos direitos e contribuindo para o fortalecimento da cidadania. A proposta de construção de um Sistema Único tem como base seu georeferenciamento, vislumbrando a universalização dos direitos sociais e sua estruturação de uma política nacional com base territorial.

Tendo a CF88 incluído a Assistência Social como direito e vislumbrando que a política de Assistência Social possa ser uma grande possibilidade de mitigação das desigualdades sociais e por se tratar de uma política que atua com populações em situação de vulnerabilidades socioeconômicas, a importância do território se expressa nas demandas apresentadas pelos usuários, favorecendo o diálogo, focado no enfrentamento das fragilidades e desenvolvimento das potencialidades tanto dos territórios quanto daqueles que ali se inserem, assim como nas respostas organizadas e executadas pelo poder público.

Portanto, se faz necessária a compreensão das particularidades de onde estes sujeitos estão incluídos e a necessidade do conhecimento dos atores sociais envolvidos para desenvolverem políticas intersetoriais, de modo a garantir as intervenções, elegendo a dimensão territorial como espaço para a integração das políticas públicas com a necessidade de incorporar metodologias, práticas e ferramentas orientadas para a garantia do direito do cidadão, que necessita da Assistência Social.

## 2

### **O debate da intersetorialidade: trilhando os caminhos pelas políticas públicas**

No processo de construção histórica da política social na sociedade capitalista, esta se caracterizou de forma setorializada e fragmentada, sendo uma aposta à agudização da questão social mediante as lutas de classes, transformando as ações e programas sociais do Estado e de instituições privadas de forma focalizada, para manter as condições mínimas de sobrevivência de uma população explorada, em uma disputa constante com a área econômica dos governos, entendendo que a gratuidade dos serviços públicos sociais gera um déficit financeiro no aparelho estatal.

Na sociedade atual, presumimos que a intenção das políticas sociais é a garantia do direito dos cidadãos, sob o olhar da integralidade, embora cada qual, possua objetivos específicos, entretanto, sabe-se que uma única política social não garantirá a resolução das demandas sociais multifacetadas e complexas, vivenciadas pela maioria da população.

No Brasil, a execução das políticas públicas, afirmada pela CF88, direciona que as ações governamentais devem ser pautadas de forma integrada, intersetorial e interinstitucional, sendo esta diretriz constituída em várias políticas públicas destinadas a assegurar os direitos da população. Contudo, até os dias atuais, as práticas intersetoriais ainda figuram como processo experimental e inovador, viabilizados pelo interesse dos atores que executam estas políticas, mais do que por uma decisão de governo (Tumelero, 2013).

A categoria intersetorialidade, constitui temática em evidência nos últimos anos, tendo ocupado lugar relevante na agenda das políticas sociais, dado às dificuldades que as políticas se deparam no processo de garantir direitos mediante o acirramento das desigualdades sociais e o agravamento da pobreza que se choca com as fragilidades do sistema de proteção social brasileiro, para responder às demandas por direitos sociais (Hoff; Bellini, 2020).

A incorporação da intersetorialidade nas políticas públicas trouxe a articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Nesta perspectiva, a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública (Nascimento, 2010).

O debate sobre a intersetorialidade tem sido frequente no bojo das políticas públicas na busca de promover uma gestão que mitigue as características históricas de fragmentação das políticas sociais e a complexidade da questão social, tendo como a Administração Pública e Saúde Coletiva as principais publicações sobre a

temática. Embora a Política de Assistência Social reforce seu princípio intersetorial, ainda há poucas produções sobre o tema (Monnerat, et al., 2010).

Percebemos que o contexto econômico no Brasil e as desigualdades sociais ocorridas ao longo das últimas décadas, sobretudo com os impactos da globalização, que se furta na contribuição da qualidade de vida para a população periférica e para o surgimento de novas manifestações da pobreza e agudização da precariedade, especialmente no que se refere a população em situação de vulnerabilidade social, repercute na busca de estratégias, como é o caso da intersetorialidade.

Nas políticas sociais, a intersetorialidade, é percebida como estratégia fundamental para garantir a integração e efetividade das ações do Estado na promoção da proteção social, entretanto, o sistema capitalista sob o olhar neoliberal, não reconhece a centralidade das políticas sociais na garantia dos direitos humanos, tendo como base a livre concorrência e a liberdade individual e percebemos à partir das leituras, que para este ideário, a articulação entre as políticas setoriais para resolução de problemas, que são considerados complexos, poderiam possibilitar a diminuição dos custos operacionais.

As políticas sociais através deste modelo organizacional do Governo tendem a configurar para Inojosa (1998) como assistencialistas, consideradas como meras carências, o que é de direito constitucional da população, com isso, estas políticas assistencialistas não transformam a estrutura da sociedade, mas sim, à "manutenção do seu equilíbrio para a própria preservação dos interesses hegemônicos" (Inojosa, 1998, p. 39).

Sob esta perspectiva, as políticas sociais são vistas como forma de assistencialismo e de transferência de responsabilidades, levando esta discussão para o âmbito local, pautado na solidariedade vislumbrando a redução do papel do Estado.

As demandas de caráter compensatório, atendidas pelo Estado brasileiro de forma assistencialista, ainda persistem, apesar de estar-se fortalecendo na sociedade a consciência dos direitos sociais. Se o aparato governamental tem algum sucesso no atendimento assistencialista, suas dificuldades são maiores quando do outro lado do balcão está um cidadão consciente de seus direitos e que quer ser incluído, isto é, quer compartilhar da riqueza material e imaterial disponível na sociedade em determinado momento histórico. O modelo de organização tradicional do aparato do governo é compatível com essa ação de caráter assistencialista e fragmenta a ação do Estado na prestação dos serviços à sociedade. (Inojosa, 1998, p. 39)

Neste contexto, o Estado mediante à um precário equilíbrio social através das políticas assistencialistas é levado a uma tensão social, demonstrado pela ausência de equidade e é forçado a assumir seu papel regulador das relações sociais. E isso se dá em um momento em que o discurso neoliberal do Estado mínimo assola o Brasil, se recusando a este papel (Inojosa, 1998).

Inojosa (1998, p. 41) ainda declara que este embate entre sociedade e Estado reflete na mudança do modelo do aparelho estatal, portanto, esta mudança é confrontada à um "desenho e uma atuação desarticulada e desigual".

“Então, além de o aparato do governo, que realiza as políticas do Estado, estar flagrantemente inadequado para o atendimento de demandas que a sociedade lhe apresenta, precisa mudar sob pressão, com grupos dominantes desejando apenas que ele se reorganize para ser mais eficiente na realização de políticas assistencialistas e não para assumir um novo papel”. (Inojosa, 1998, p. 40)

O Estado neoliberal enfatiza a busca por eficiência, produtividade e lucro e não necessariamente a garantia dos direitos de cidadania, transferindo esta responsabilidade para a sociedade civil e para outros setores, que muitas vezes, não possuem recursos e competências para atender às demandas da população em situação de vulnerabilidade social. Embora ainda seja desafiador, busca-se com a intersectorialidade, uma forma inovadora de formular e implementar políticas sociais, “contra as iniquidades sociais” e identifica como desafio o rompimento da “tradição da ciência moderna”, que tem como lógica a fragmentação de organização e produção dos saberes e como consequência “uma intensa especialização disciplinar e práticas sociais” isoladas (Inojosa, 1998, p. 203).

## 2.1

### Trilhando os caminhos da Intersectorialidade

A intersectorialidade no debate público após os anos 1990 está associado à crise do Estado, a globalização, ao surgimento do terceiro setor e as transformações societárias decorrentes destes processos, passando a ser uma categoria legitimada à medida que não era possível observar a efetividade, eficiência e eficácia na implementação das políticas públicas, especialmente no que se refere ao atendimento das demandas postas pela população e dos recursos disponíveis para a execução destes atendimentos, com isso, buscou-se na intersectorialidade, a articulação entre setores da administração pública e a sociedade civil (Pereira; Teixeira, 2013).

A categoria aparece no bojo das políticas públicas como possibilidade de superação de práticas fragmentadas ou sobrepostas, na relação com os usuários dos serviços públicos ou serviços ofertados pelas organizações da sociedade civil ou de fundações empresariais. No campo acadêmico, a categoria intersectorialidade é identificada em sua problematização conceitual, sob análises de referência gerencial, em teorias da administração pública e na discussão sobre as finalidades do seu uso, do ponto de vista ético, político e de projetos societários (Tumelero, 2013).

Para Koga (2003), a intersectorialidade sobressai enquanto caminho de perspectiva para a política pública, a fim de articular as políticas sociais, urbanas, econômicas de forma a atuarem nos mesmos territórios prioritários da política da cidade. Isto não significa que suas ações são suficientemente confrontadas e realizadas em um projeto global, que é, naturalmente, pluridisciplinar. A ausência de uma dinâmica pluridimensional significa que os diferentes operadores públicos e associados atuam sobre os serviços que lhes são mais diretamente afetos.

No estudo de Koga (2003), a autora acredita que a intersectorialidade se torna necessária no processo de intervenção e todo o aparato estatal é desafiado ao diálogo e a integração com fins à inclusão social, sobretudo, com a participação popular, enquanto sujeitos deste processo.

O Estado, tendo como competência a formulação de políticas sociais, busca atenuar sua atuação ineficiente numa sociedade de classe, se reinventando mediante a intersetorialidade para garantir e efetivar os direitos sociais, porém, neste sentido, também reforça a insuficiência do Estado e sua atuação mínima considerando que as políticas sociais em seu surgimento, constituiu estruturas segmentadas e fragmentadas.

As políticas públicas, de acordo com Bellini et al. (2012), devem contribuir para que a população se aproprie dos seus direitos. Portanto, somente conhecer seus direitos é ineficiente para garantir o acesso e manutenção destes, já que esta apropriação envolve diversos fatores, sendo essencial a construção de redes de integração de serviços, conhecimentos, práticas e saberes que são socialmente úteis diante às necessidades da população. Isto implica o envolvimento das diferentes políticas, pois as expressões da questão social são multidimensionais e estas dimensões devem ser entendidas e qualificadas na articulação entre as políticas envolvidas.

Bellini et al. (2012), compreendem que a articulação e a integração entre as políticas públicas, especialmente as políticas sociais, é prioridade nas agendas políticas dos gestores e trabalhadores, buscando o rompimento da longa trajetória de afastamento entre as políticas públicas em que cada um obtinha uma lógica de direcionamento, desconsiderando as responsabilidades com o coletivo e a população.

O enfrentamento da fragmentação das políticas públicas brasileiras envolve primeiramente a identificação das possibilidades, competências e limites de cada política e a inclusão dos gestores neste processo, a fim de prevenir análises tendenciosas que, historicamente, vem servindo a um projeto de sociedade injusta, em que a divisão da riqueza social beneficia apenas uma pequena parcela da população. (Bellini et al., 2012, p. 5)

A visão de considerar as condições de vida da população, a partir das suas necessidades, desenvolvendo ações integradas de vários setores, demonstram a direção que deve ser tomada.

É neste contexto de gestão das políticas sociais, que surge o debate acerca da integralidade da atenção nas diversas políticas públicas, embora, seja visto como um grande desafio “à medida que se observa a configuração fragmentada e desarticulada da política pública brasileira, o que impossibilita o atendimento das necessidades da população em sua integralidade”, conseqüentemente, a população é penalizada pela “desarticulação das políticas públicas e ausência de coordenação entre as ações de uma mesma política e entre as políticas para o atendimento da população” (Shutz; Miotto, 2010, p. 60). De qualquer modo, se pensarmos em uma intersetorialidade de natureza pluridisciplinar e embora exista um objetivo em comum e uma relação e cooperação entre os setores, é realizado de forma paralela mantendo a autonomia de cada área, com isso, abordando o objeto de estudo de forma separada, sendo assim, não há uma integração entre elas, podendo não haver um resultado integrado como direciona a intersetorialidade.

Junqueira (1998, p. 12) acredita que o processo da intersetorialidade desdobra mudanças significativas nos setores sociais, entretanto, critica que cada política pública é tratada pelo Governo de forma isolada sem considerar as

demandas dos territórios e os que ali vivem, sendo necessário, para que haja esta construção na ótica intersetorial, reordenar o “aparelho estatal gestor das políticas”.

[...] conceito de intersetorialidade surge como uma possibilidade de solução integrada dos problemas do cidadão, considerando-o na sua totalidade. A saúde como direito do cidadão e dever do Estado preconizada na Constituição Brasileira de 1988, não contempla apenas a doença, mas o direito do cidadão a uma vida digna e com qualidade. E isso não envolve apenas a saúde, mas também a educação, o trabalho, a habitação, enfim, outras dimensões sociais, não-isoladas, tratadas de maneira integrada, intersetorialmente. (Junqueira, 1998, p. 11)

As estruturas organizacionais ainda atendem uma hierarquização e são divididas de forma setorializadas, o que faz com que haja desdobramentos, como Inojosa (1998, p. 38-9) cita: centralização decisória, planejamento normativo, dicotomia entre planejamento e execução, sigilo e ocultação de informações, formalização excessiva que muitas vezes geram meros encaminhamentos, distanciamento do cidadão e mesmo do usuário.

Tais desdobramentos, pelo viés da teoria desta autora (1998), dificulta o controle social e atende a antigos paradigmas da teoria clássica da administração, dissipadas por valores patrimonialistas e clientelistas presentes na nossa sociedade gerando uma conformação histórica desta organização.

Esse desenho e as práticas que o realizam foram moldados, historicamente, pelos grupos hegemônicos na sociedade, atendendo aos seus interesses. A estrutura de poder enraizada nas organizações representa essa teia de interesses, muitos dos quais, em função da história, já perderam outros espaços de poder na sociedade e amparam-se nesse aparato para sobreviver. Velhos interesses nem sempre são fracos interesses. Além disso, também há os novos interesses, que se escoram no mesmo aparato que criticam, toda a vez que o jogo do mercado põe suas posições em risco. (Inojosa, 1998, p. 39)

Pereira (2014) também concorda que a intersetorialidade envolve interesses e disputas de poder e por isso, intersetorializar as políticas sociais é complexo, mas para acontecer, é imprescindível que os envolvidos estejam conscientes que esta tarefa deve ser focada em prol do interesse público, trazendo a expectativa da responsabilidade do aparato estatal e certa forma, responsabilizando também os profissionais da administração pública que a postura profissional e o entendimento desta necessidade também se torna relevante no processo de intersetorializar.

Junqueira (1998, p. 14) propõe que a partir dos problemas da população, as políticas públicas devem se integrar e buscar soluções que remetam às ações específicas de cada serviço e os saberes próprios de cada política, possibilitando identificar as “determinações sociais dos problemas emergentes nos diversos grupos populacionais de um território e buscam-se soluções não apenas no âmbito de uma política, mas de maneira integrada, intersetorial”.

A intersetorialidade para Junqueira (2004) constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, de forma a garantir um acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar

toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses.

Para Inojosa (2001), a intersetorialidade é a articulação entre os diferentes saberes e experiências que integram sinergicamente as etapas do ciclo das políticas públicas (processos de elaboração e implementação) com vistas a atingir patamares de melhor desenvolvimento social. A autora (2001) define a intersetorialidade como a articulação de saberes e experiências para o planejamento, a realização de avaliação de políticas, programas e projetos, cujo fim é alcançar resultados cooperativos em situações complexas.

Em outras produções acadêmicas, podemos perceber que as ideias de Junqueira (1999) sobre intersetorialidade corrobora com Inojosa (2001) que de forma simplificada, conceituam a intersetorialidade mediante articulação política na gestão pública, conceituada como a articulação de saberes e práticas de planejamento, realização e avaliação de ações com vistas a alcançar um efeito sinérgico em situações complexas, promovendo o desenvolvimento social, superando a exclusão social.

O que caracteriza a intersetorialidade é a possibilidade de síntese de práticas. No entanto, sua possibilidade está na faculdade de reconhecimento dos limites de poder e de atuação dos setores, pessoas e instituições. Este reconhecimento de insuficiência não é propriamente uma facilidade para humanos, especialmente para quem goza das condições oferecidas pelo poder institucional (Costa; Pontes; Rocha, 2006, p. 107).

Deste modo, Nascimento (2010) complementa que a perspectiva do trabalho intersetorial é mais do que compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente, trazendo a categoria intersetorialidade implicações para a ação do Estado, em que a autora destaca, os desafios relacionados às políticas focalizadas territorialmente, em segmentos da população e os desafios relacionados aos resultados e impactos da intervenção.

Nascimento (2010) ainda defende que a implantação integrada das várias políticas sociais não depende apenas da vontade política de quem tem o poder ou os recursos disponíveis, pois cada política setorial tem seus interesses e práticas. Tumelero (2013) reforça com o discurso, que a finalidade da intersetorialidade na busca de soluções para a complexidade da realidade social, considera interesses distintos dos atores que estão envolvidos na superação de problemas sociais.

Nessa mesma perspectiva, Tumelero (2013) critica o fato de quando se refere à intersetorialidade é importante destacar que a estrutura segmentada dos governos, divididas em saberes e conhecimentos de forma setorializadas e especializadas, tem efeito sobre os usuários que acessam os serviços públicos que não são vistos como integrantes de uma realidade multifacetada que também inclui aspectos subjetivos.

Frequentemente os usuários que utilizam os serviços públicos são qualificados pelas suas necessidades e vulnerabilidades objetivas, compreendidas de forma fragmentada por saberes disciplinares, sem respeitar a dimensão do sujeito humano e social e como consequência as ações de quem opera as políticas públicas acabam se distanciando das práticas que possam contribuir para a construção da autonomia e atuação políticas destes indivíduos. “Tais elementos são reforçados pela cultura política nacional, impregnada de direcionamentos clientelistas, paternalistas, cunhada pelo personalismo político e internalizada na dinâmica organizacional do aparato estatal brasileiro” (Tumelero, 2013, p. 217).

Inojosa e Junqueira são autores que mais dominam a literatura brasileira acerca da temática e suas definições são bem similares, pois se referem aos diferentes profissionais e áreas do conhecimento integrando diferentes momentos de elaboração e implementação das políticas públicas, para atingirem fins determinados e de todo modo, relacionada a estratégia para otimização do saber e articulação entre setores.

Embora os autores possuam esta visão e identifiquem nesta articulação de saberes e setores a possibilidade de concretização do acesso às políticas sociais, podemos observar procedimentos gerenciais da administração pública na perspectiva de dar respostas às necessidades da população e ao rompimento dos atendimentos fragmentados, todavia, para tanto, é necessário mudanças de paradigmas, inaugurando um novo tipo de relação entre sociedade e Estado, além disto, outro ponto, está na discussão que desfragmentar os saberes é tão importante quanto políticas econômicas na consolidação das políticas sociais, na dinâmica das relações sociais de produção e da própria intersectorialidade.

Para isso, Nascimento (2010) entende que projetos articulados das políticas públicas demandam a mudança na cultura organizacional das instituições públicas gestoras destas políticas ou a incorporação de organizações que privilegiem os interesses coletivos capazes de dar mais qualidade à gestão das políticas.

Estes jogos de poder e interesses que permeiam o aparato estatal ainda trazem dificuldades na implementação da intersectorialidade, “polarizando grupos de defesa de interesses públicos de largo alcance social e portadores do discurso mercantil” (Tumelero, 2013, 218).

Veiga e Bronzo (2014) na mesma linha de pensamento de Nascimento (2010), afirmam que a intersectorialidade implicaria em mudanças organizacionais e de gestão, na cultura organizativa dos diferentes setores, mudança nas concepções dos profissionais e alocação de recursos sejam eles financeiros, técnicos e humanos.

A noção de intersectorialidade, para Veiga e Bronzo (2014, p. 600) compreende “a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes até uma gestão com forte articulação entre setores, configurando arranjos organizacionais que expressariam intersectorialidade”, seja de baixa ou de alta densidade. “A alta densidade envolveria alterações nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdo das políticas setoriais”.

A lógica setorial facilita a explicitação de demandas particulares da população, na busca de soluções imediatas, o que compromete a existência de espaços públicos de debates ampliados (intersectoriais) que possam explicitar distintos projetos de sociedade, de Estado e de governos. O desenho do atual Estado brasileiro democrático e de direito, tem forte apelo à relação com a sociedade civil, seja nos processos de participação política direta ou em espaços e mecanismos institucionalizados que atribuem a atores políticos (coletividades da sociedade civil organizada) poder deliberativo e fiscalizador na execução das políticas públicas, sob os princípios da descentralização político-administrativa e da participação social. (Tumelero, 2013, p. 217)

O debate do planejamento das ações é uma importante etapa e de acordo com Monnerat et al. (2010, p. 203), “condição imprescindível para articular áreas de conhecimento e de prática marcadas por memórias técnicas e institucionais

específicas”, destarte, o entendimento acerca de planejamento deve contemplar objetos e objetivos similares, devendo haver articulação entre saberes e práticas setoriais privilegiando a interdisciplinaridade para atuar em problemas reais, rompendo com as tradicionais lógicas setoriais, já que na interdisciplinaridade, existe cooperação e diálogo entre as disciplinas havendo uma ação coordenada.

Pereira (2014) parte da compreensão de que, é partindo da ótica da interdisciplinaridade que a intersetorialidade nas políticas sociais deve ser tratada, com políticas particulares ou especiais, com suas próprias singularidades e contradições e dotadas de problemática e lógica comum. Corrobora que os saberes produzidos pela interdisciplinaridade acarretam vínculos orgânicos entre as especialidades e diferentes visões de mundo, que ocorrerá no âmbito do exercício do debate político e no reconhecimento dos saberes disciplinares.

A mesma autora declara que este conceito de intersetorialidade vinculando-se à discussão de interdisciplinaridade, pode servir como referência por possuir maiores referências bibliográficas e maior tempo de estudo, e que segundo a autora, este último, surge “da consciência de um estado de carência no campo do conhecimento, causado pelo aumento exagerado das especializações e pela rapidez do desenvolvimento autônomo de cada uma delas”, “em outras palavras [...] para qualificar o caráter dialético da interdisciplinaridade terá de romper com a visão de mundo positivista, que não apenas impera no reino da disciplinaridade, mas também se infiltra em muitas propostas de superação dessa visão”, em menção que devemos romper com a visão positivista pois fragmenta o saber e cria ainda mais obstáculos à interdisciplinaridade, já que há uma autonomização da manifestação do real (Pereira, 2014).

E a tentativa de romper com esta postura positivista fez com que se descobrisse na lógica dialética a orientação para um conhecimento da realidade no seu conjunto, ou totalidade, mas não de qualquer totalidade; e sim, daquela que não suprime as suas contradições, não retifica as suas sinuosidades e não desconsidera o seu caráter histórico, dinâmica e relacional. (Pereira, 2014, p. 29)

Para Bellini et al. (2012) a intersetorialidade tem relação íntima com a interdisciplinaridade e ambas dão a condição para que a integralidade tenha efetividade. Intersetorialidade, interdisciplinaridade e integralidade em suas possibilidades poderão garantir o acesso de qualidade às políticas públicas pela população. “Importante afirmar que existência de uma não garante a existência da outra, ou seja, ações interdisciplinares não têm por si só a possibilidade de garantir a intersetorialidade e consequentemente garantir a integralidade” (p. 3).

A construção de ações intersetoriais compõe o rol dos grandes dilemas dos profissionais e gestores das políticas sociais, os quais no seu cotidiano profissional, precisam traduzir a realidade e são atravessados por espaços rigidamente setoriais com ações verticalizadas e pontuais, as quais não respondem as demandas da população e podem criar novas demandas como resultado de sua ineficácia e ineficiência (Bellini et al., 2012).

Para ilustrar a articulação entre interdisciplinaridade, intersetorialidade e integralidade, Bellini et al. (2012) trazem suas análises advindas de pesquisas onde denunciam que interdisciplinaridade e intersetorialidade não é garantia de integralidade, pontuando: fragilidade da intersetorialidade nas ações que são desenvolvidas pelos profissionais, principalmente das políticas de saúde e

assistência social; fragmentação e descontinuidades das intervenções tornando-as pontuais e desresponsabilizando as políticas públicas no tocante à razão de sua existência; fragilidade nas articulações entre as políticas sociais em meros encaminhamentos dos usuários aos serviços, sendo os encaminhamentos priorizados em detrimento da lógica do acompanhamento; precarização das condições de trabalho dos profissionais afetando o planejamento das ações e para o entendimento do que seja a intersectorialidade, bem como interdisciplinaridade e integralidade; as práticas profissionais de cunho conservador e moralizador sobre as famílias.

Cunnil-Grau (2016, p. 41) observa que a reflexão em torno da categoria intersectorialidade constituiu-se em duas premissas, consideradas fundamentais: a primeira diz respeito a integração entre os setores que possibilita por busca por soluções integrais. Esta premissa confere o “fundamento expressamente político à intersectorialidade, e parte do pressuposto de que todas as políticas públicas que almejam abordagens integrais para os problemas sociais devem ser planejadas ou executadas intersectorialmente”.

A segunda premissa é que esta integração entre os setores outorga a diferenciação entre as políticas públicas e que possa ser utilizada produtivamente para resolver os problemas sociais. “Essa premissa remete a fundamento técnico da intersectorialidade”, que vai de encontro a ideia que cria melhores soluções em relação a setorialidade, já que neste momento, há possibilidade de compartilhamento dos mais variados recursos: como conhecimentos, meios de influência, experiências, orçamento que são específicos de cada setor (Cunnil-Grau, 2016, p. 41).

O fundamento político é o que concede especificidade à intersectorialidade, na medida em que vincula com a transformação dos serviços públicos a fim de promover uma mudança integral nos sujeitos sociais (Cunnil-Grau, 2016, p. 41).

A autora (2016) entende que o foco de análise da intersectorialidade deve caminhar por algumas dimensões: os mecanismos de formulação das decisões e como isto é realizado no processo de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação; as modalidades de execução das ações, dos recursos que são utilizados para o financiamento e da troca de informações; os formatos organizacionais das políticas setoriais e intersectoriais. A autora acredita que estes fatores influenciam na integração intersectorial, tanto em seu planejamento quando execução (planejamento e execução conjuntos, só planejamento conjunto, só execução conjunta) e nos modos de direção da intersectorialidade, o que irá afetar o grau de intensidade da articulação e integração dos setores. Estes níveis possíveis de intersectorialidade, que considera a articulação entre os setores nas diversas etapas do ciclo das políticas também são descritos por Magalhães (2004 apud Veiga; Bronzo, 2014).

Outra questão que é importante, na ótica de Cunnil-Grau (2016), é o envolvimento do público-alvo, pelo menos nas fases de planejamento e avaliação, fortalecendo o direcionamento da própria CF88 em que incluiu a participação social como caminho para que a intersectorialidade ocorra, entendendo as reais demandas da população e dos territórios em que vivem.

A abordagem que Cunnil-Grau (2016, p. 42-3) traz sobre intersectorialidade “sugere que sua especificidade está em seu fundamento político, e requer um grau de intensidade mais elevado entre os setores, do que simplesmente uma coordenação”, porém, de acordo com suas análises, acredita que nem sempre a intersectorialidade é necessária, sendo o “fator crucial para avaliar isso é o grau de

controle ou influência que cada setor do governo tem sobre um objetivo ou resultado previsto”.

Outra análise da autora (2016, p. 43) acerca das problemáticas neste processo da intersectorialidade é o esclarecimento do conceito de integração, já que a categoria corresponde a ideia que os setores trabalham em conjunto para resolver um problema que consideram como comum e definida desta forma, “a integração é o resultado, e ao mesmo tempo, a expressão da ação intersectorial. Contudo, tanto na teoria como na prática existem distintas maneiras de entender e buscar a integração entre setores”.

A distinção entre diferentes tipos de colaboração é consistente com a ideia emergente na literatura de que as estratégias de colaboração precisam estar alinhadas aos propósitos específicos que se queira alcançar. Isso significa que podem existir diferentes níveis de relação entre os setores do governo, de acordo com os propósitos das políticas sociais. No entanto, significa também que toda vez que se pretende obter uma abordagem integral de um problema social, a integração entre setores, ou seja, a intersectorialidade propriamente dita, emerge como temática a ser construída. Assim, integralidade e integração aparecem como as duas faces de uma mesma moeda. (Cunnil-Grau, 2016, p. 42)

Algumas políticas públicas trazem a intersectorialidade como estratégia para realizar gestão e alcançar a população, traremos algumas delas e o que dispõe sobre a categoria intersectorialidade.

### 2.1.1

#### **Políticas Públicas e a operacionalização da Intersectorialidade**

Para a Administração Pública, o conceito de intersectorialidade “constitui uma nova forma de gerenciar cidade” tendo como preocupação a otimização de recursos humanos e financeiros, entendendo que esta prática, “contribuiria para combater a ineficácia das políticas sociais” (Monnerat, et al., 2010, p. 205).

No que concerne à Saúde Coletiva, a categoria intersectorialidade aparece em sua lei orgânica nos anos 1990 tendo como um dos direcionamentos, ações articuladas com outras áreas de política social para produção de melhores resultados na saúde (Monnerat; Souza. 2011).

De acordo com Monnerat et. al (2010, p. 205), a proposta de ação intersectorial advinda da Organização Mundial de Saúde (OMS) compreende a intersectorialidade “como uma articulação de ações de vários setores para alcançar melhor resultados na saúde”, corroborado por Hoff e Bellini (2020, p. 197) que afirmam que a intersectorialidade para saúde objetiva melhores alcances de resultados nos processos de saúde e doença, com isso entendemos que a visão sobre este conceito, compreende que outras políticas devem se juntar à política de saúde no entendimento da doença e não da integralidade das demandas perpassadas pelos usuários.

Na área da saúde, a intersectorialidade se vincula ao conceito ampliado de saúde, uma vez que não é possível promover a saúde sem suprir uma gama de necessidades sociais (saneamento, alimentação, lazer, educação, etc.). “Em suma, a saúde não é apenas assegurada pelo setor de saúde”, tal como indica Andrade

(2006, p.50). Neste aspecto, é possível perceber a estreita relação entre a concepção de intersetorialidade e o desenvolvimento do conceito de promoção da saúde, nos marcos da determinação social do processo saúde/doença. (Shutz; Mito. 2010, p. 67)

A Educação evidencia a necessidade de articulação diante de indicadores negativos em relação a evasão escolar, entre outras questões, que para o olhar desta política social, reconhecem que os “problemas estruturais afetam as famílias [...] e repercute na aprendizagem” (Monnerat et al., 2010, p. 207). De certo modo, a política de educação evidencia que o atendimento multidimensional é necessário para o entendimento da realidade vivenciada pelas famílias, buscando na pluridisciplinaridade a possibilidade da intersetorialidade, com trocas, porém sem organização.

Na Política de Assistência Social percebe-se que a base da formulação de programas com desenhos intersetoriais, sendo a intersetorialidade expressa em todos os programas sociais e na concepção do SUAS, constituindo um dos principais pressupostos deste Sistema Único, assim como a territorialização e a descentralização.

Percebemos que entre todas as definições de intersetorialidade apresentadas por políticas setoriais distintas, a da assistência social é a mais frágil e que nem mesmo como descritiva opera de forma abrangente.

O fato dos documentos de outras políticas setoriais não mencionarem a de assistência social ao abordarem a necessidade de intersetorialidade, enseja a hipótese de maior grau de dificuldade, desta última, em obter articulação com aquelas.

A intersetorialidade nas políticas públicas surge como uma tentativa de superar a fragmentação e a estagnação das soluções unilaterais para as demandas advindas da população, se baseando na compreensão de que muitos desafios enfrentados pela sociedade não podem ser resolvidos por uma única área ou setor, demandando a colaboração e coordenação entre diferentes áreas como saúde, educação e assistência social, entre outras. Idealmente, a intersetorialidade busca promover a cooperação e a sinergia entre os setores para oferecer respostas mais abrangentes e eficazes.

No entanto, a intersetorialidade no contexto neoliberal tem sido instrumentalizada como um mecanismo para promover a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil e setor privado, em nome da eficiência e redução de gastos públicos, o que tem como consequência, muitas vezes, a privatização dos serviços sociais e na externalização das responsabilidades do Estado, contribuindo para a desigualdade e fragmentação das políticas públicas.

Além disto, a ótica neoliberal pode enfatizar a competição sobre a cooperação entre os setores, priorizando a busca por eficiência e lucratividade em detrimento do bem-estar social e da promoção da equidade. A intersetorialidade neste contexto então, pode servir, em muitos casos, para instrumentalizar a colaboração entre os setores para promover interesses econômicos em detrimento das necessidades da população em situação de vulnerabilidade.

Para Tumelero (2013), ainda que a intersetorialidade esteja como diretriz em várias políticas públicas, encontramos inúmeros obstáculos na sua operacionalização, como exemplo as configurações e operacionalizações condicionadas a desenhos jurídico-administrativos setoriais nos três níveis de

governo (Ministérios e Secretarias). Outra preocupação desta autora é que seja reconhecido uma preocupação central do aparato estatal brasileiro com a ordem capitalista e a propriedade privada e a recorrência, na gestão pública, a paradigmas da gestão privada. Portanto, é importante caminhar por uma abordagem que promova a cooperação entre os setores e não apenas com uma simples estratégia para redução de gastos e transferência de responsabilidade do Estado.

No Brasil é possível identificar a esfera pública composta de inúmeros atores que não apenas aqueles circunscritos ao quadro funcional estatal, o que indica a necessária problematização dos parâmetros e referenciais utilizados na gestão e execução das políticas públicas. (Tumelero, 2013, p. 216)

Nesse propósito, a intersetorialidade nas políticas sociais não garante por si só o horizonte de articulação para garantir os direitos, pois há limites institucionais, além disso, é fato a existência de tensões entre os diversos setores públicos, o que leva a desarticulação, sendo esta integração idealizada pela categoria intersetorialidade.

Para Monnerat e Souza (2014), a intersetorialidade se torna requisito fundamental na condução da política de assistência social no acesso e garantia dos direitos de cidadania e na operacionalização do SUAS, sendo este Sistema, prevendo, que as ações da assistência social devem ocorrer em estreita sintonia e articulação com as demais políticas públicas.

Nascimento (2010) ao analisar os documentos de variadas políticas públicas, de desenvolvimento urbano e social, em relação a intersetorialidade, traz a indagação do motivo de nenhuma política citar a integração com a assistência social e portanto, nem sequer mencionar esta política pública na atuação intersetorial, o que gera questionamentos no sentido de entender os motivos que não citam esta política já que atendem o mesmo público, ou seja, a população em situação de vulnerabilidade econômica e social de localidades precarizadas e na sua grande maioria, periféricas.

Outra questão importante já debatida ao longo desta pesquisa, é considerar na perspectiva intersetorial, os territórios, este último, que deve ir para além do espaço geográfico, sendo relevante, já que os maiores obstáculos para que a intersetorialidade ocorra é o fato de que cada área de política determina sua região geográfica de atuação, sendo a definição de uma área comum para atuação das diversas políticas setoriais, uma das condições para promoção da intersetorialidade, além disto, o diálogo e os fluxos de informações e comunicação, também possibilitam que os atores envolvidos modifiquem a forma de pensar e que as disputas de poder não atravessem a concretização de ações intersetoriais.

“O modelo que tem como paradigma de organização a intersetorialidade, visa propiciar a introdução de práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas, na perspectiva situacional, de compartilhamento de informações e de permeabilização ao controle social” (INOJOSA, 1998, p. 43), dialeticamente, há o desafio desta mudança de paradigma, caso não haja apoio de uma rede de órgãos, recursos e instrumentos para se materializar e ganhar visibilidade.

Inojosa (1998) afirma que para a intersetorialidade funcionar, a organização da estrutura é primordial, modificando locais setorializados e departamentalizados por áreas de conhecimentos de um corte regional, vislumbrando proporcionar a melhoria nas condições de vida da população na área

de atuação do Estado, considerando a dinâmica e o uso do espaço urbano. Tal organização para esta autora, “permite romper com algumas práticas tradicionais” (p. 44).

No modelo tradicional o trabalho é organizado por equipes especializadas para o planejamento, a realização e a avaliação de ações e serviços específicos, em cada secretaria setorial. Essa dinâmica supõe um planejamento geral, com base territorial, acima das secretarias, que articule os planos particulares de cada uma delas e as respectivas redes de serviço. O novo modelo supõe uma outra dinâmica. Haverá, necessariamente, em cada secretaria, um planejamento referido à sua base geográfica e populacional próprias. A articulação desses planos, coordenada através de um colegiado, deverá mediar as eventuais desigualdades regionais, com caráter redistributivo, privilegiando os grupos populacionais em situação ou risco de exclusão social.

Esse modelo novo evidentemente não exclui equipes especializadas por serviços. As escolas, hospitais, centros de assistência, casas de cultura, equipamentos de esporte e lazer, usinas de asfalto, núcleos de fiscalização de obras etc. continuarão a existir com suas equipes especializadas. A diferença é que as equipes e serviços estarão integrados em uma única rede regional. (Inojosa, 1998, p. 44)

De acordo com a autora (1998), a lógica intersetorial possibilita a participação dos cidadãos no processo de planejamento e avaliação das políticas públicas, além de ser exequível a construção de aprendizagem e determinação dos sujeitos, na sua consciência aos seus direitos que vislumbrem qualidade de vida, já que neste modelo, será levantado as demandas expressas pelas pessoas que moram naquela região e para ela se trata de organização do trabalho, alterando as equipes especializadas por equipes intersetoriais na identificação de demandas populacionais.

Para isso, é preciso preparar as organizações governamentais e entender que é possível que “antigas práticas e interesses contraditórios resistirão à mudança” (Inojosa, 1998, p. 45), contudo, é possível que não se erradique na administração pública, o jogo político de alianças e acordos para loteamento de cargos.

O modelo que ainda predomina na estrutura organizacional do governo brasileiro responde a velhos paradigmas, não tem sido capaz de atender às demandas que a sociedade lhe apresenta e não o habilita a uma atuação diferenciada da assistencialista. Além disso o governo - refletindo o debate que ocorre na sociedade - oscila entre dois caminhos: Estado mínimo ou Estado promotor do desenvolvimento social. O acolhimento da concepção de um Estado voltado para a promoção do desenvolvimento social implica uma mudança na estrutura organizacional do governo, para capacitá-lo a outro tipo de relação com a sociedade. (Inojosa, 1998, p. 47)

A intersetorialidade se propõe enquanto estrutura organizacional do governo, para que possa haver articulação de conhecimentos e experiências para a solução das demandas vivenciadas pela população e visa introduzir práticas de planejamento e avaliações tanto participativas quanto integradas; o compartilhamento de informações e o enaltecimento do controle social, buscando

realizar não só a transformação no cenário da administração pública mas também os resultados positivos para a qualidade de vida da população (Inojosa, 1998).

A intersectorialidade "é vista como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social", superando a exclusão social. (Junqueira; Inojosa, 1997). É uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas. Mas essa totalidade passa também pelas relações homem/natureza. É o espaço geográfico onde se dão as relações, mas que também é construído socialmente. Nessa perspectiva, a intersectorialidade não é um conceito que engloba apenas as políticas sociais, mas também sua interface com outras dimensões da cidade, como sua infraestrutura e ambiente, que também determinam sua organização e regulam a maneira como se dão as relações entre os diversos segmentos sociais. Essa lógica determina uma nova maneira de gerenciar a cidade, que passa pela identificação dos problemas e pela solução integrada, buscando garantir aos diversos grupos populacionais seus direitos de cidadãos. (Inojosa, 1998, p. 14-5)

Junqueira (1998) acredita que somente trabalhar de forma integrada não é suficiente se não houver mudança de cultura institucional, já que estes "hábitos" são culturalmente impostos sobre uma situação social se desenvolvendo na interação social, onde coloca os servidores como atores principais neste processo de mudança. Bellini et al. (2012, p. 7) ressalta que a ação profissional incide no debate sobre a intersectorialidade, acreditando que esta discussão embora esteja em construção e haja consenso da sua relevância nas políticas sociais "é um imperativo para forjar respostas que atendam às necessidades da população na sua integralidade".

Do mesmo modo, Nascimento (2010) afirma que é necessário a mudança das práticas institucionais e das relações sociais que se estabelecem entre os diversos atores das organizações e da sociedade, sendo que estas práticas, deverão privilegiar a integração de saberes e experiências em prejuízo da setorialização e da autonomização.

Cada vez mais se confirma que a construção da intersectorialidade depende de profissionais - pois ela é fruto da ação profissional - que tenham um perfil capaz de romper com a tradição positivista [...] superando os espaços de poder que historicamente definiram algumas profissões como mais ou menos importantes [...]. E que reconheçam a interdisciplinaridade como um processo de desenvolvimento de uma postura profissional que viabiliza um olhar ampliado das especificidades, que se conjugam no âmbito das profissões, através de equipes multiprofissionais, visando integrar saberes e práticas voltadas à construção de novas possibilidades [...]. (Miotto e Nogueira, 2008 apud Bellini, et al, 2012, p. 8)

Para Silva (2008) é relevante conhecer se o debate da democratização está nas prioridades da agenda política e o que representa politizar a questão administrativa. Bellini et al. (2012) afirma que a história e a fragilidade entre as políticas sociais exigem que os profissionais reinventem as relações entre si e com o sujeito, que é a razão da sua intervenção.

Além disso abrange esta responsabilidade desde a organização das demandas de trabalho, até o produto e a relação com os outros trabalhadores. Para estes autores (2012), se faz urgente adensar o conhecimento, criar estratégias que possam motivar, capacitar e comprometer gestores e trabalhadores das variadas políticas, com intuito de promover novas possibilidades de intervenção, junto às famílias que são usuários das políticas públicas.

Mudar significa alterar uma velha ordem, dar uma nova distribuição do poder que foi construído ao longo dos anos na administração pública municipal brasileira, que, antes de privilegiar as necessidades dos cidadãos e seus problemas, organiza-se para atender aos interesses particulares e corporativos. (Junqueira, 1998, p. 16)

Para Junqueira (1998, p. 21), o processo de mudança só será viabilizado nas negociações entre os “diferentes atores sociais presentes na arena política”, envolvendo os servidores, através da valorização e na sensibilização da necessidade desta mudança organizacional. Além disto, tornar uma prática a avaliação e monitoramento da atuação de cada órgão através de construção de indicadores compostos se torna necessário, porém, só poderá se materializar caso haja práticas intersetoriais com base na realidade desta população.

Com base na diversidade de termos para definir intersetorialidade, Schutz e Mioto (2010), sistematizam o debate conceitual à partir de três aproximações: intersetorialidade como complementariedade dos setores, isto é, busca superar as fragmentações diante das diversas dimensões das demandas da população, mobilizando sujeitos, setores e conhecimentos em prol da articulação integrada das políticas públicas; como prática, possibilitando a abordagem e o atendimento conjunto das demandas e necessidades da população. “Neste envolvimento cada setor pode contribuir com seu fazer e perspectiva setorial, de maneira articulada” (p. 63); como princípio do trabalho com redes, compartilhando os saberes e poderes, com isso, havendo a permissão de construir práticas, conceitos e linguagens por intermédio do envolvimento da sociedade civil e dos serviços públicos.

No conjunto das produções bibliográficas acerca da intersetorialidade, um dos aspectos que se sobressai é a densidade das contribuições dos autores sobre os indicativos relacionados à construção dos processos intersetoriais, que implicam questões vinculadas aos paradigmas do conhecimento, ao planejamento, aos processos de descentralização, à integração de instituições e de práticas no âmbito da gestão e da prestação de serviços. (Shutz; Mioto. 2010, p. 64)

Pereira (2014) dialoga sobre a busca por uma leitura crítica sobre a categoria:

[...] a intersetorialidade das políticas sociais deve se pautar, caso queira ser fiel à realidade – que, por natureza, é dialeticamente histórica, contraditória e totalizante – e não pretenda transformar decisões políticas, efetivamente conflituosas, em neutras prescrições administrativas.

Uma medida necessária ao manejo dialético da intersetorialidade da política social é descobrir a importância de seus vínculos orgânicos essenciais (estruturais, conceituais e políticos) com outros fenômenos e processos, a partir

da constatação da inoperância do saber e da ação fragmentados, e conhecer os fundamentos teóricos e históricos dessa vinculação. (Pereira, 2014, p. 24)

Trazer a categoria intersectorialidade no bojo das políticas públicas veio de encontro com a articulação de saberes técnicos em busca de integração de agendas coletivas e objetivos comuns e nisto, trazer ganhos para a população com a organização das políticas públicas nos territórios e na busca de superar o paralelismo e fragmentação das ações, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista que ainda permeia a administração pública.

Sposati (2006) ao analisar sobre a intersectorialidade menciona que possui dimensões que precisam ser combinadas, isto é, a setorial e a intersectorial, como dever do Estado e direito do cidadão. O princípio que rege essa relação é de convergência, ou seja, conjunto de impulsos para a ação em determinada situação, contudo, acredita que a intersectorialidade deve ser sempre corretiva de irracionalidade entre pessoal, funções ou gastos. Tal racionalidade busca trazer mais qualidade e permitir ultrapassar barreiras e limites que ocorreriam somente na abordagem setorial.

Dada sua emergência, a intersectorialidade passa a ser entendida como importante nas demais políticas sociais. É um consenso quando se diz respeito ao conceito de intersectorialidade, que não é possível definir precisamente, com inúmeros desdobramentos conceituais, considerado polissêmico, “que tal como a própria política social, possui identidade complexa e, talvez por isso, as duas se afinem” (Pereira, 2014, p. 23) e incorpora a ideia de equidade, integração e territorialidade, perpassando pelas diferentes políticas setoriais como uma lógica de gestão, tendo em diversos autores, seu conceito, o que pode revelar e gerar incoerências e ambiguidades.

Sposati (2006) compreende a intersectorialidade não só como um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas.

A Intersectorialidade supõe a articulação entre sujeitos de áreas que tem suas especificidades e diversidades e, portanto, experiências particulares, para enfrentar problemas complexos. É uma nova forma de gestão de políticas públicas que está necessariamente relacionada ao enfrentamento de situações concretas. Supõe vontade, decisão, que tem como ponto de partida o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor ou participante. Envolve, portanto, estruturação de elementos de gestão que materializem princípios e diretrizes, a criação de espaços comunicativos, a capacidade de negociação e também trabalhar os conflitos para que finalmente se possa chegar, com maior potência, às ações. (Yasbek, 2014, p. 98)

Diante dos conceitos expostos, se atribui a importância da intersectorialidade como ferramenta estratégica de ação nas políticas públicas, sobretudo as políticas sociais, tendo como pressuposto que a intersectorialidade seja realizada por meio de articulações e ações integradas, rompendo com o paralelismo e fragmentação das ações e ampliar o alcance das políticas à população.

Entretanto, é necessário refletir sobre os jogos de interesses e os sujeitos envolvidos conforme Inojosa (1998) analisa. É possível que a materialização da

intersectorialidade possa contribuir para uma lógica gerencial e mercadológica, o que podem gerar um efeito contrário do que se propôs e não fortalecer as políticas públicas, considerando especialmente, conforme supramencionado, a cultura clientelista que permeia a administração pública.

Azevedo (2003) menciona que a intersectorialidade, diz respeito à inter-relação entre as diversas políticas. Neste sentido, a grande dificuldade percebida neste contexto é a própria cultura, as dificuldades político-partidárias e outras questões que podem incidir sobre a execução das políticas, já que se esbarram em interesses e mecanismos partidários para sua existência e importância.

Como cada política é um conjunto de decisões e ações, resultante de relações conflituosas entre interesses contrários, que extrapolam seus pseudo perímetros setoriais, fica claro que a intersectorialidade é a representação objetivada da unidade dessas decisões e ações. Portanto, é preciso ter claro que a divisão da política social em “setores” é procedimento técnico ou burocrático; e só nesse sentido essa divisão tem cabimento, pois o conhecimento, assim como os bens públicos e os direitos, não são divisíveis. [...]

Daí a conclusão de que a intersectorialidade não é uma estratégia técnica, administrativa ou simplesmente de boa prática gerencial. Pelo contrário. É um processo [...] político e, portanto, vivo e conflituoso. (Pereira, 2014, p. 37)

Embora a intersectorialidade esteja relacionada como uma ferramenta com possibilidades de dar respostas aos interesses sociais e da própria gestão pública, partimos da compreensão, que a intersectorialidade está associada a distintos projetos políticos, e toda gestão pública possui sua essência a um direcionamento político balizado por um projeto societário.

Outra questão que analisa, é a afirmação de Sposati (2006), sobre a importância da intersectorialidade sem anular a setorialidade. Para Nascimento (2010) a setorialidade pode anular a intersectorialidade dependendo das concepções e orientações das políticas públicas à nível federal, sobretudo no que diz respeito em relação a articulação com a política de assistência social, questionando como os elaboradores das políticas de desenvolvimento urbano, por exemplo, debatem sobre a integração das políticas públicas, porém não menciona a política de assistência social, objeto deste estudo, no viés da necessária articulação entre elas.

A autora (2010) constata que para haver a concretização da intersectorialidade é importante construir espaços com objetivos comuns de maneira que ocorra a comunicação entre as políticas sociais, no tocante à troca de saberes, interações no processo de elaboração, formulação e execução da política, a disponibilidade de profissionais, entre gestores e técnicos, das pastas das políticas públicas no processo de planejamento concomitantemente com o apoio político. Para ela, o saber específico das políticas setoriais é importante, mas também demonstra a necessidade de trocas para possibilitar a construção de novos saberes, sendo assim, a interdisciplinaridade ganha força quando os saberes técnicos cunham possibilidades de construção de uma política inclusiva e articulada às reais necessidades da população.

Bellini et al (2012) reforça a participação social na consolidação das políticas públicas e na construção da intersectorialidade, por meio do fortalecimento desses sujeitos coletivos. Para isto, consideram imprescindível a atuação de diversos atores para viabilizar o acesso aos direitos desta população, num viés

interdisciplinar, de forma a criar autonomia nos indivíduos e na coletividade, realizando através da gestão a construção de redes das mais variadas relações.

Sobre a intersetorialidade há um consenso discursivo e um dissenso prático. Esse dissenso nasce da contradição entre a necessidade de integração de práticas e saberes requeridas pela complexidade da realidade e um aparato de Estado setorializado, onde se acumulam, com maior ou menor conflito, poderes disciplinares e poderes advindos de composições político partidárias. (Andrade, 2006, p. 280)

Indo ao encontro às reflexões de Bellini et al. (2012), é de grande importância que as políticas públicas estejam interconectadas e isto nos remete a relevância que a intersetorialidade possui, especialmente nas políticas sociais. Pensar neste viés, nos faz remeter na centralidade da proteção social de forma ampla para com os usuários. Tal interconexão se torna importante porque uma só política será incapaz de responder as demandas da população em situação de vulnerabilidade social, que necessita de aporte, da proteção do Estado para acessarem seus direitos de cidadania e esta interconexão é fruto da ação dos profissionais vinculados a estas políticas e do seu compromisso ético e da participação social.

A relação orgânica da intersetorialidade com as políticas públicas, especialmente a assistência social, é tratada por diversos autores, inclusive os que nesta pesquisa analisamos, como importante estratégia para garantir uma abordagem mais integrada e efetiva na proteção social das famílias em situação de vulnerabilidade. No entanto, esta efetividade tem sido questionada e por isso se torna desafiadora no bojo das políticas públicas, explicamos: a fragmentação e a ausência de articulação entre as diferentes políticas, muitas vezes, resultam em duplicidade de ações, falta de acesso aos serviços e descontinuidade no atendimento às demandas das famílias.

A ausência de mecanismos efetivos de articulação entre as políticas públicas pode resultar em uma abordagem fragmentada e assistencialista, incapaz de enfrentar de maneira integrada as questões sociais mais complexas, com isso, se faz mister a superação da lógica setorial e fragmentada e adotar uma abordagem interdisciplinar e intersetorial na elaboração e implementação das políticas sociais.

A falta de recursos, de investimentos e de apoio político para promoção da intersetorialidade na assistência social também tem sido um entrave, já que para que a intersetorialidade aconteça, é necessário investimentos e ações estratégicas para promover a articulação entre as políticas públicas e setores, o que nem sempre é priorizado pelos gestores públicos e pela sociedade em geral.

Percebemos até aqui que a intersetorialidade, como uma lógica de implementação de ações articuladas entre os diversos setores sociais quanto à sua resolutividade das demandas encontradas nos territórios, constituindo um caráter dialético no seu modo de se realizar, possuindo objetivos distintos: para ser utilizado como ferramenta que garanta a redução de gastos e outro se relaciona como objetivo de fomentar a qualidade de vida da população e reduzir as desigualdades sociais, embora a administração pública seja permeada à projetos societários.

A intersetorialidade, portanto, diante das abordagens conceituais debatidas, possui noção de gestão, tendo sua fundamentação política, na execução

de políticas públicas no sentido de complementariedade dos serviços, como prática, como articulação política na gestão pública, para otimizar recursos e como trabalho em rede, possibilitando práticas de planejamento e avaliação, sobretudo se considerar a participação social ensejando o universo informacional tanto sobre os direitos de cidadania quanto na coletivização das situações e demandas dos territórios.

## 2.2

### **Descentralização e Territorialização: categorias estratégicas para o desenvolvimento da Intersectorialidade nas políticas públicas**

Para Cavalcante (2012) a descentralização envolve uma multiplicidade de desenhos, estágios e formas de implementação e é modificada de acordo com as transformações políticas, sociais e econômicas e desde então esta categoria se manifesta como um princípio norteador da grande maioria dos processos de implementação das políticas sociais.

De acordo com Silva (2016, p. 340), a proposta de uma gestão pública democrática surgiu a partir dos anos 1970 no Brasil e a “crise estrutural do capital impôs dificuldades [...], marcados por regimes autoritários e centralizados político-administrativamente” e neste contexto, os indivíduos situados à esquerda passaram a defender e propor uma gestão democrática, descentralizada e participativa.

A descentralização no Brasil tem sido um tema central no debate sobre as políticas sociais visando a maior eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos. A CF88 estabeleceu bases para a descentralização das políticas sociais, incluindo a assistência social, ao atribuir competências e responsabilidades aos municípios, estados e União, e “a partir de então, cada área necessitava desenvolver os mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental de modo a colocar em prática os pressupostos constitucionais” (Cavalcante, 2012, p. 1786).

Arretche (1999, p. 112) afirma que o Brasil pós CF88, tornou os estados e os municípios politicamente autônomos, implicando que os “governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais”.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema federativo como cláusula pétrea e introduziu a figura dos municípios como entes autônomos, fato inédito nos sistemas federalistas do mundo. Os níveis de governo — União, estados e municípios e o distrito federal, que acumula competências estaduais e municipais — possuem eleições para cargos executivos e legislativos, significativa autonomia administrativa, atribuições em distintas políticas públicas, bem como capacidade de arrecadação tributária e despesas próprias. (Cavalcante, 2012, p. 1785)

Do mesmo modo, a incorporação de território na concepção das políticas públicas no Brasil ocorre nas décadas de 1970, 80 e 90 fruto das lutas dos movimentos sociais que exigiam que o Estado cumprisse com sua responsabilidade em relação aos direitos sociais sob argumentação que o “movimento era o de que o trabalhador, que possuía identidade histórica com os moradores locais, poderia responder, mais adequadamente, às necessidades da população” (Sposati, 2013, p. 9).

O conceito de intersetorialidade surge a partir de uma discussão sobre a eficácia das políticas sociais, na década de 1980, “impulsionado originalmente pelo setor da saúde” (Cunill-Grau, 2016), onde a descentralização tornou-se pano de fundo para tornar o Governo mais transparente e possibilitando a participação da sociedade na administração pública, embora para Junqueira (1998), as políticas públicas ainda se apresentarem de forma fragmentada em suas soluções, coincidentemente, historicamente, é quando o modelo neoliberal ganha robustez, direcionando uma nova ordem minimizadora de atuação do Estado.

Giaqueto (2011), afirma que a descentralização e a territorialização são pré-requisitos para o desenvolvimento das ações integradas entre as políticas sociais na perspectiva da intersetorialidade, no intento de impactar positivamente a qualidade de vida dos cidadãos.

Dentre os seus componentes destaca-se: ênfase no desenvolvimento organizacional de baixo para cima; a valorização da cultura institucional; a transparência; a responsabilização [...] dos governos pela formulação, implementação e gestão de políticas; a participação das classes subalternas nos processos decisórios; expansão da cidadania; a defesa da equidade e justiça; a proteção da república; e, não menos importante, a descentralização. (Silva, 2016, p. 341)

O processo de descentralização vislumbra o desenvolvimento social e coloca os municípios frente a uma realidade complexa, já que os serviços são levados para os territórios, desafiando “a atender urgências sociais que ultrapassam as limitadas e pontuais intervenções que no campo social desenvolviam anteriormente”. Essa pressão da sociedade por respostas, no intuito de acessar seus direitos, foi o fio condutor para a transformação do perfil da organização do Governo, “invertendo a prática dos modelos copiados e subordinados ao modelo do governo federal” (Inojosa, 1998, p. 42).

Segundo Giaqueto (2011), a descentralização como deslocamento do poder para níveis mais periféricos, traz aos municípios, a possibilidade de realizar a gestão das políticas sociais para garantir os direitos de cidadania, incluindo o acesso a serviços de qualidade e resolutivos, entretanto, por si só, não modifica o tipo de dominação de clientelismo que tem marcado as relações entre sociedade e Estado, em particular, no Brasil.

A ideia de descentralização e território, justificada por Giaqueto (2011) é corroborada por Sposati (2013, p. 9), que afirma que, “a expressão das políticas sociais nos territórios se dá pela presença de serviços sociais, operados por agentes que assumem a figura de agentes públicos, para o atendimento da população que ali vive” e por Inojosa (1998), que reconhece que é necessário moldar a ação governamental por um novo paradigma através do modelo intersetorial mediante a descentralização, refletindo que são nestes espaços que existem as contradições e disputas entre as classes sociais possibilitando a ressignificação dos territórios.

Junqueira (1998) critica que embora o município, constitucionalmente, tenha alcançado sua situação de ente federativo de pleno direito, sua autonomia ainda é fragilizada já que esses modelos de organização, do Pacto Federativo, não consideram as singularidades regionais e responsabilidades entre as esferas do governo. Segundo ele, os princípios constitucionais mudam a relação Estado e sociedade, no entanto, “não basta o poder formal se os municípios não dispõem dos

recursos financeiros necessários à implementação das políticas, que estão, na maioria das vezes, nos níveis federal e estadual” (p. 13), sendo assim, acredita que a municipalização possa modificar a eficácia das políticas públicas e progressivamente, possa reformular sua organização institucional, já que a aposta na descentralização dos serviços para os municípios, postulando que as ações e integrações intersetoriais se materializem por ser espaço social e territorial.

Giaquine (2011, p. 19) entende que “a descentralização não pode mais ser a centralização camuflada que, na verdade, só reparte o poder entre o chefe do executivo e seus assessores; e a municipalização não poder ser confundida com ‘prefeiturização’”. A autora ainda entende que o processo de descentralização possui um risco embutido tendo em vista a presença da cultura institucional no Brasil marcada pela setorialização ou categorização no manejo das políticas públicas. A própria intersectorialidade pode ficar sujeita a armadilha de ser o que a autora denomina de “uma simples soma de programas e projetos, sem haver uma real estratégia conjunta de ação a partir do território” (p. 20).

Cada política faz a transferência de equipamentos e recursos de forma isolada. Isso tem repercussões na gestão municipal, que deve obedecer à forma como cada uma gerencia seus recursos e as diversas instâncias que deve percorrer. Assim, o município reproduz essa fragmentação na gestão de cada política setorial, refletindo as condições em que cada uma se encontra. (Junqueira, 1998, p. 14)

Na análise documental de Nascimento (2010), os autores Koga (2003), Ribeiro (2007) e Sposati (2006) concordam com a ideia de que o território é um espaço privilegiado para realizar articulações entre as políticas de desenvolvimento urbano e sociais por entenderem ser importante a presença dos sujeitos que são destinatários das referidas políticas, bem como privilegiar a participação social (Nascimento, 2010).

Nascimento (2010) ratifica sua ideia com Sposati (2006) que entende que as políticas setoriais por si só não são capazes de solucionar tudo e que se faz imprescindível a comunicação entre eles para a identificação das necessidades da população e dos benefícios que pode ou não oferecer e ofertar, por este ângulo, a intersectorialidade na gestão pública exprime uma decisão racional no processo de gestão, podendo ser positiva ou não.

A intersectorialidade não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar, ou seja, deve-se realizar uma combinação entre política setorial com intersectorial, e não as contrapor no processo de gestão.

Os serviços descentralizados são dirigidos aos mesmos grupos sociais e que ocupam o mesmo território, contudo, os atendimentos seguem uma lógica isolada, fragmentando a demanda do cidadão, independente da sua capacidade de resolução. “A possibilidade de superar essa dicotomia, permitindo que o cidadão usufrua de uma vida com qualidade, é a interação entre as diversas ações setoriais, constituindo o que se denomina intersectorialidade” (Junqueira, 1998, p. 14).

Para Sposati (2011) a efetivação do trabalho intersectorial se esbarra em diversos desafios: posicionamento e decisão política; organização de uma estrutura administrativa que promova a prática intersectorial; remanejamento de recursos humanos e financeiros; coordenação política e técnica de forma legitimada; criação de sistemas informacionais interligados; estabelecimento de monitoramento e avaliação das ações integradas. Esta lógica intersectorial de organização e atuação

deve ser direcionada à população, considerando as suas condições de organização, definidas mediante os problemas da população, que necessita de envolvimento de ações integradas de vários setores.

Outro aspecto debatido, é que a descentralização das políticas sociais, acompanham a níveis estadual e federal, as condições de implementação que cada uma se encontra, dificultando o alcance da intersectorialidade, sendo esta estratégia, vista por Monerat, et al. (2010, p. 209), como “estratégia alternativa de gestão social, muito embora sua implementação exija a superação de desafios nada triviais”.

Sendo assim, o ponto forte da proposta de intersectorialidade é a possibilidade de se construir uma visão de complexidade dos problemas tendo como requisito o aporte de diferentes acúmulos setoriais. Trata-se, pois, de construir objeto e objetivos comuns, o que difere das propostas que se traduzem na mera sobreposição ou justaposição de ações setoriais. (Monnerat et al., 2010, p. 208)

Os autores (2010) sinalizam que a intersectorialidade se caracteriza em nível local, mediante a descentralização, na busca de um esforço para minimizar a lógica fragmentada das políticas setoriais, entretanto, sinalizam que embora o governo federal e estadual iniciem propostas de desenhos intersectoriais dos programas federais, ainda apresentam pouca sensibilidade “para as iniquidades geradas a partir da fragmentação e descoordenação de programas e políticas sociais” (p. 219), como baixos investimentos na indução para que a intersectorialidade de fato ocorra, reforçando a ideia que quanto mais distante das demandas territoriais mais a lógica setorial aparece.

O conceito de intersectorialidade se volta para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública. (Monnerat; Souza, 2011, p. 42)

Neste sentido, entretanto, a descentralização no ideário neoliberal, é proposta e implementada como estratégia política na redução do gasto público com vistas ao combate da crise fiscal do Estado moderno, identificando com o perfil seletivista do atendimento às demandas da população se contrapondo a ideia de universalização dos direitos sociais, traduzindo, como denomina Pereira (2013), em políticas sociais com reforço à focalização, ao pragmatismo, ao localismo e ao desenvolvimento tecnológico.

A base da atuação descentralizada nos traz o desafio de compreender a dinâmica das relações familiares e comunitárias que vivem nos territórios mais vulnerabilizados, permitindo o estabelecimento de estratégias adequadas ao enfrentamento das desigualdades sociais, assim como disposto no artigo 204 da CF88 e reafirmada pelo artigo 6º da LOAS (1993).

A compreensão das manifestações da questão social imbricadas nos processos de produção e reprodução das desigualdades e segregação social estão concretizadas nos territórios, distintos nas suas áreas geográficas, configurações econômicas, políticas, sociais e culturais. O SUAS, busca nos territórios as respostas para a proteção social como desenho da sua intervenção em consonância com a

população.

Ainda que haja o esforço na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em aprofundar o conceito de território como variável estratégica de sua implementação, tal iniciativa ainda não foi capaz de possibilitar a necessária interlocução entre as políticas de proteção social no âmbito do território, para efetivação de direitos universais em âmbito local. (Eufrásio et al., 2013, p. 112)

Neste contexto, podemos compreender que territorializar não assegura, por si só, os direitos pela população, há sobre esta perspectiva a necessidade da consolidação de processos participativos, sob o olhar do controle social, para dar o rumo e o perfil da política de assistência social.

A descentralização significa transferência de responsabilidades para os governos, regiões e locais e para as organizações não-governamentais, na ótica de Silva (2016). Sendo esta categoria utilizada de forma estratégica a serviço das classes dominantes, contribuindo para o “Estado se tornar mais flexível, leve e ágil para responder os requisitos necessários ao novo regime de produção comandado pela financeirização” e dependendo das condições econômicas, institucionais e políticas, a descentralização “pode se configurar como um instrumento de democratização, controle do Estado e da ‘coisa pública’, como também do enfrentamento das desigualdades sociais” (Silva, 2016, p. 354).

Ainda podemos perceber o uso e o entendimento em relação ao conceito de descentralização sob apenas o viés da descentralização administrativa, isto é, da transferência de responsabilidades, atribuindo aos municípios a condução da gestão das políticas sociais com vistas a intervir nas manifestações da questão social de forma local.

A análise sobre o território pode nos oferecer elementos que sejam processados teórico e metodologicamente para a implementação de políticas sociais, tendo sua base a territorialização, desta forma, que seja utilizado para identificação dos contextos sociais das pessoas que vivem e não somente na ideia de quantificar as famílias e seus indivíduos e suas rendas.

Nesta perspectiva, considera-se o território como espaço de vivências, espaço de ação, podendo assim, gerar a mobilização coletiva dos sujeitos, lhes dando um sentimento de pertencimento social em relação ao espaço que eles utilizam como território, incorporando a dimensão política destes espaços de vivência, que se expressa através de manifestações, resiliências, resistências ou qualquer forma de atividades organizadas (Eufrásio et al., 2013).

Para tanto, é preciso ter clareza, que a descentralização pode ser capaz de integrar as políticas sociais, porém, a intersetorialidade não pode ter caráter ou atuar no viés de regionalização e articulação dos serviços, já que deve haver a compreensão que este processo envolve mudanças em outras dimensões, como na cultura institucional burocrática e no corporativismo profissional (Monnerat; Souza, 2014). Neste processo é relevante a construção de um novo paradigma, sendo necessário alterar toda a forma de articular os atores sociais e seus interesses, envolvendo mudanças de valores e culturas.

Intersetorialidade e descentralização se entrelaçam, quando a transferência deste poder de decisão mais próximas à população interage com o atendimento das demandas de forma integrada, considerando os aspectos territoriais que se interlaçam com os atores sociais.

Essas temáticas são tratadas como estratégicas no âmbito da gestão

municipal e das políticas sociais públicas, sobretudo a Política de Assistência Social. No entanto, há de se considerar o contexto cultural, estrutural, econômico e social, especialmente a inclusão dos usuários em espaços democráticos, já que são nestes espaços onde as pessoas vivem, possuem relações sociais, manifestam seus problemas e acessam aos serviços, com isso, possibilitando o respeito de sua autonomia e o direito ao acesso às políticas públicas no seu caráter distributivo e não apenas compensatório.

### 3

## **Intersectorialidade na política de assistência social: Análise dos documentos federais e da agência internacional**

A PNAS (2004), ao considerar a densidade populacional do Brasil, as mais variadas particularidades da população e seus segmentos geracionais e as desigualdades socioterritoriais, reforçou a ótica territorial como premente nesta política social. Embora ainda desafiadora, considera a necessária e importante participação social para o planejamento das ações na perspectiva de envolvimento das políticas setoriais com a política de assistência social.

A Política de Assistência Social compreende a descentralização como uma diretriz fundamental ao trabalho social, além da municipalização das ações, com o deslocamento de equipamentos estatais para diferentes territórios, na direção de alcançar os usuários em seus locais de moradia, para prestar atendimentos integrais, remetendo as categorias descentralização e intersectorialidade “como faces de uma mesma moeda” (CapacitaSUAS, 2008, volume 3, p. 97), sendo o CRAS o fio condutor para integração das políticas nas localidades.

A concepção da assistência social como política pública incorporada no documento da PNAS tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersectorialidade (Brasil, 2004, p. 44). Embora as diretrizes sejam estas, é percebido através de dados de monitoramento do Governo Federal e de estudos e pesquisas na área da assistência social, que os equipamentos de proteção social básica, em muitos municípios, cumprem os requisitos mínimos para o recebimento do financiamento da política, sem garantir as condições adequadas para a prestação de serviços, afetando a qualidade da oferta das ações socioassistenciais, trazendo a reflexão de que para executar a intersectorialidade, deva ser pensado o que é possível e o que se deseja.

Dados do Censo SUAS<sup>2</sup> de 2022, desvelam que existem 8.557 CRAS em todo território brasileiro. Dos 115.149 profissionais que atuam nos CRAS no Brasil, 28,4% são servidores estatutários; 4,4% são empregados públicos regidos pela CLT; 10,9% encontram-se ocupando cargos comissionados e 56,3% dos trabalhadores possuem vínculos não permanentes. Esses dados evidenciam a precarização dos vínculos de trabalho na Assistência Social e outros fatores devem ser considerados para a precarização das condições de trabalho, como os salários baixos, falta de recursos materiais, instalações físicas inadequadas para a prestação de serviços aos usuários, recursos humanos insuficientes, alta rotatividade pelos vínculos fragilizados, baixa qualificação e a ausência da educação permanente do SUAS; além do processo de informatização no ambiente do trabalho que, embora tenha trazido maior organização das informações, intensificam a produtividade que podem tornar as atividades cada vez mais burocráticas e mecânicas, muitas vezes

---

<sup>2</sup> O Censo SUAS é realizado anualmente por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e representa o monitoramento dos equipamentos e da governança da Assistência Social no Brasil. Os dados são coletados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios.

regidos pelos princípios da eficiência e eficácia com o estabelecimento de metas e resultados, em detrimento da qualidade dos atendimentos prestados.

Sabemos que cargos ocupados por políticos partidários, através de cargos comissionados, acarretam grande rotatividade de pessoas na coordenação e gestão das ações, o que pode interferir na continuidade e na execução dos serviços socioassistenciais. Estes cargos nem sempre são ocupados por profissionais qualificados, conforme preconiza a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).

Monnerat e Souza (2011) criticam que, embora a Assistência Social seja a política social integrante da Seguridade Social que tem maior clareza sobre a relevância de atuação intersetorial, através inclusive de documentos normativos, “a capacidade institucional, financeira e política desta arena setorial ainda é muito baixa” (p. 46), o que pode ser explicado pela natureza clientelista desta política social.

Acompanha esta tradição de frágil institucionalização a frequente ausência de um corpo técnico concursado, fazendo com que os programas e projetos venham historicamente sendo desenvolvidos por profissionais contratados de forma temporária, o que dificulta a sedimentação de uma memória técnica setorial, além dos problemas relativos à interveniência do clientelismo político na área, ainda persistente no nível local.

No contexto de montagem do novo arcabouço institucional na área, as discussões sobre os desafios de implementação da intersetorialidade constituem certamente elemento central. Isto se dá em função do próprio objeto de intervenção para o qual a assistência social se volta: indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social, onde, em muitos casos, os laços familiares e sociais já estão rompidos. Para intervir com algum grau de eficácia diante deste estado avançado de “desfiliação” (no sentido em que lhe empresta Castel, 1998) em que se encontra parte significativa de sua clientela, é exigida da assistência social uma posição proativa na busca de ação coordenada entre diferentes setores do Estado. Em outras palavras, o próprio objeto de intervenção da assistência social, marcado por demandas multifacetadas, exige respostas que extrapolam a repartição setorial. (Monnerat; Souza, 2011, p. 46-47)

As autoras reforçam que este processo é complexo, já que é necessário o envolvimento de número significativo de atores e exigir uma estrutura política e institucional que coopere e compartilhe dos mesmos objetivos, além de inovações das práticas desenvolvidas intrasetoriais e extrasetoriais (Monnerat; Souza, 2011). A Assistência Social tem sido afetada pelas mudanças ocorridas no mundo do trabalho, com vínculos trabalhistas precários, o que consequentemente reflete na qualidade dos serviços prestados aos usuários, através da descontinuidade do atendimento e até mesmo da ausência de autonomia destes profissionais em sua atuação.

Neste capítulo, nos debruçaremos à analisar documentos federais elaborados na institucionalização do SUAS; os cadernos do CapacitaSUAS, utilizados para referência da educação permanente no âmbito da Política de Assistência Social e as orientações técnicas federais pertinentes ao funcionamento do CRAS, assim como o material elaborado pelo UNICEF no que diz respeito à intersetorialidade nos CRAS, entendendo a importância das agências internacionais na condução das políticas públicas brasileiras, já que fornecem financiamento,

assistência técnica e diretrizes para os países em desenvolvimento, visando a redução da pobreza.

### 3.1

#### A intersetorialidade nos marcos da institucionalização do SUAS

No tocante a política de assistência social, na década de 1990, é claro os avanços enquanto sua estrutura institucional e legal e como política pública de direito com a promulgação da CF88 e reforçada pela LOAS (1993), buscando romper com o passado de cunho assistencialista. “No que se refere à previsão constitucional da política de assistência social se percebe que não é objeto de interesses do mercado, como alvo de mercantilização de serviços” (Tumelero, 2013, p. 215), assim como exemplos, a saúde e a educação, que também são postulados como direitos sociais pela CF88.

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

**I** - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

**II** - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (Brasil, 1988)

Contudo, é de interesse de setores da sociedade civil que disputam espaços políticos e neste sentido, pode surgir uma dicotomia a depender de quem está no poder, ora com a possibilidade de ter práticas conservadoras e clientelistas, ora como integrantes de experiências consideradas inovadoras na seara da garantia de direitos (Tumelero, 2013).

Para Monnerat e Souza (2011) em relação a política de assistência social, a CF88 não foi capaz de modificar os problemas históricos de fragmentação e descoordenação, tradicionalmente apresentados neste campo. A LOAS, promulgada em 1993, trouxe um debate político-institucional, onde propôs mudanças estruturais e conceituais, porém, permaneceu por mais de dez anos como uma “carta de intenções” e somente em 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, que foi definida uma nova agenda com diretrizes objetivas em relação a organização desta política social e no mesmo ano, discussões sobre pobreza e ações governamentais para mitigar as desigualdades sociais ocuparam lugar de destaque na agenda política do governo eleito em 2003, ganhando o que Monnerat e Souza (2011) chamam, de um novo sentido para a Assistência Social como política pública.

Em 2003, a Assistência Social é estruturada administrativamente e passa a ser regida por um Sistema Único. A gestão proposta para esta política social é do pacto federativo e a descentralização como forma de enfrentar as expressões da questão social, considerando as desigualdades nos territórios e a participação social e a intersetorialidade ganham robustez no processo de implementação desta política exigindo uma gestão mais complexa e compartilhada para garantir a proteção social (Nascimento, 2010).

Em 2004 é implantada a PNAS, que de acordo com Bellini et al. (2012),

já nasce em um cenário econômico em que o “berço esplendido” é garantido para as elites políticas e econômicas, que usufruem e decidem sobre os bens produzidos pela grande maioria da sociedade e que vem para atender aqueles “que dela necessitem”, ou seja, as que não tem berço, que tem as ruas como berço. É uma política que propõe garantir os direitos sociais para aqueles que, historicamente, têm sido tratados como merecedores de piedade e caridade (p. 4).

A criação do MDS, órgão federal responsável pela pasta, criado em 2004, era considerado o reconhecimento do trabalho da assistência social, atribuindo-lhe maior profissionalização e o rompimento com a tendência clientelista e assistencialista que marcou a história da assistência social no Brasil. Destarte, é importante reforçar que a categoria intersetorialidade já era destacada, estudada e conceituada a partir de outras políticas públicas, especialmente a política de saúde, desde a década de 1970, o que possivelmente, agregou este pressuposto nas demais (Monnerat; Souza, 2011). A decisão do MDS por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do CNAS, na elaboração, aprovação e publicização da PNAS, vislumbra a intenção da construção coletiva do redesenho da Assistência Social, na perspectiva da implementação do SUAS, materializando as diretrizes da LOAS, traduzida pelo cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003 (Brasil, 2004).

Tal conquista, em tão breve tempo, leva a uma rápida constatação: a disponibilidade e o anseio dos atores sociais em efetivá-la como política pública de Estado, definida em Lei. Muitos, às vezes e ainda, confundem a assistência social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade. O MDS/SNAS e o CNAS estão muito empenhados em estabelecer políticas permanentes e agora com a perspectiva prioritária de implantar o SUAS, para integrar o governo federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios em uma ação conjunta. Com isso, busca-se impedir políticas de protecionismo, garantindo aquelas estabelecidas por meio de normas jurídicas universais. Este é o compromisso do MDS, que integra três frentes de atuação na defesa do direito à renda, à segurança alimentar e à assistência social, compromisso também do CNAS. A Política Nacional de Assistência Social ora aprovada expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social. Este é um momento histórico e assim devemos concebê-lo, ensejando todos os esforços na operacionalização desta política. Trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil. (Brasil, 2004, p. 7)

Os primeiros documentos analisados se referem à institucionalização do SUAS e foram elaborados em um contexto de aprimoramento e regulamentação da Assistência Social no Brasil, visando a garantia dos direitos sociais e vislumbrando determinar a seara de atuação e, assim, aprimorar a gestão e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais.

Assim como a PNAS (2004) tem como objetivo orientar a organização e oferta de serviços e benefícios da Assistência Social, bem como a gestão do SUAS, as duas NOB/SUAS (2005 e 2012), estabeleceu as diretrizes e normas técnicas para

o funcionamento do SUAS, buscando padronizar procedimentos e garantir a qualidade e a efetividade desta política social em todo território nacional.

No mesmo sentido, o caderno de Gestão do Trabalho (2012) é voltado para a orientação dos gestores, trabalhadores e equipes técnicas que atuam no SUAS, fornecendo diretrizes e instrumentos que visam a qualificar a gestão, a execução e o monitoramento das ações no âmbito desta política pública.

Entendemos que estes materiais foram elaborados com o intuito de promover a articulação entre os entes federativos, normatizar a oferta de serviços e benefícios, garantir a participação social e aprimorar a gestão de recursos e ações na área de Assistência Social, vislumbrando garantir a proteção social e a efetivação dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social.

A institucionalização do SUAS, além de estabelecer parâmetros de atuação, tem correlação direta com a categoria intersectorialidade, já que contribui com a busca na consolidação de uma agenda de integração e articulação entre as políticas sociais, fortalecendo a capacidade do sistema em ampliar o acesso da população em situação de vulnerabilidade social aos direitos sociais e aos serviços públicos, de forma mais integrada e efetiva.

A PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005) trouxeram os primeiros avanços no que se refere a ideia de descentralização dos serviços, a territorialização e a intersectorialidade e com isso, a possibilidade de ressignificação no que concerne ao processo de gestão e execução desta política, realizados por trabalhadores do SUAS, podendo refletir em novos arranjos institucionais para atendimento e acesso da população aos seus direitos sociais. Para tanto, se torna fundamental a mudançada cultura institucional que fez refletir o debate que desencadeou a implantação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

Junqueira (1999) acredita que para haver uma modificação na cultura institucional é necessário romper com práticas burocráticas e gerencialistas, “isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses” (Junqueira, 1999, p. 132). De forma a estabelecer um desenho institucional que desse condições para que a descentralização ocorresse, a PNAS articulou um novo sistema de gestão através do SUAS, com eixos estruturantes, que são caracterizados pela matricialidade sociofamiliar, descentralização político administrativa e territorialização, além de postular o cofinanciamento nas três esferas de governo, uma relação democrática entre governo e sociedade civil; a qualificação dos recursos humanos; o controle social e os sistemas de gestão, monitoramento e avaliação, no intento de que, ao estabelecer esses conteúdos, buscaria também a superação dos padrões impostos historicamente à esta política pública.

A matricialidade sociofamiliar no âmbito da PNAS está estabelecida no pressuposto da centralidade da família nos serviços e benefícios ofertados pela política, e a conseqüente superação da focalização nos atendimentos à população, trazendo a premissa que para prevenir, proteger, promover e incluir a família e seus membros, sendo primordial que esta política social trabalhe nas necessidades dos núcleos familiares, seus membros e dos indivíduos e garantir condições de sustentabilidade para que isto ocorra (Brasil, 2004). A política chama atenção ao fato de haver preocupação em não retroceder, na perspectiva de culpabilização das famílias pelas situações de vulnerabilidade social e de atuação profissional com abordagens conservadoras e disciplinadoras.

Nessa ótica, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada. Ou seja, a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista, que em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária. (Brasil, 2004, p. 36)

O documento então reforça que, para efetivação desta política pública, marcada pela complexidade e contraditoriedade que cerca as relações sociais e portanto, das famílias, há muitos desafios em sua execução e ainda infere que como política pública que compõe a Seguridade Social e que deve considerar as características da população usuária e se articular intersetorialmente com outras políticas, evitando ações fragmentadas e mantendo o acesso e a qualidade dos serviços. Para o trabalho com famílias acontecer, a política prevê a consideração das vulnerabilidades e riscos a que estão expostos nos diversos territórios da cidade. Portanto, o trabalho com famílias está diretamente vinculado à territorialização e à intersetorialidade.

A Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos. (Brasil, 2004, p. 42)

A Assistência Social, ao estabelecer um desenho institucional intersetorial, busca promover uma articulação mais efetiva e integrada entre as diferentes políticas públicas e setores da sociedade com intento de garantir uma atenção integral às demandas das famílias e indivíduos, refletindo a compreensão, de que as demandas sociais enfrentadas pela população em situação de vulnerabilidade social, não podem ser abordadas de forma isoladas, visando a superação da fragmentação das políticas sociais e promover a sinergia entre os diferentes setores e políticas públicas, que poderá possibilitar, a oferta de respostas mais efetivas e integradas às demandas individuais e coletivas contribuindo para a garantia de direitos de cidadania e a inclusão social e a possibilidade de uma atuação mais ampla e qualificada no enfrentamento das desigualdades sociais e da exclusão social.

### **3.1.1**

#### **Descentralização, territorialização, intersetorialidade e trabalho em rede**

A descentralização político-administrativa se insere na PNAS (2004), na partilha de poder entre Estado e as coletividades locais, com comando único nas ações, observando que estas ações devem ser realizadas de forma articuladas. Além disso, o debate sobre descentralização nos leva diretamente às questões do financiamento da política pública. Sobre o cofinanciamento, a Lei do SUAS (2011) aponta as competências de cada ente federado e indica que o financiamento desta política deve ser composto por recursos da União, Estado, Municípios e Distrito

Federal, devendo ser alocados no respectivo Fundo de Assistência Social, de modo que haja a operacionalização e o aprimoramento da gestão deste Sistema Único e da oferta contínua dos serviços e benefícios socioassistenciais. No debate neoliberal, a descentralização é uma forma de desreponsabilizar o Estado, advogando que as políticas públicas sejam executadas pela sociedade civil, inclusive com repasses de recursos públicos para instituições privadas.

Exemplo atual do repasse da responsabilidade do Estado à sociedade civil foi a Lei n.º. 7.389, instituída pelo Governo do Distrito Federal, em 2024, com o programa “Adote um Equipamento de Assistência Social”, tendo como objetivo o incentivo da participação de entidades da sociedade civil e de empresas, na conservação, recuperação e manutenção das unidades socioassistenciais do Distrito Federal e possibilidade de patrocínio para realização de atividades voltadas a esta política social, tornando possível receber apoio material, financeiro ou social, com o objetivo de aprimorar os serviços ofertados mediante a adoção de um equipamento público para doar materiais e equipamentos, executar obras de reforma e ampliação das unidades.

A descentralização é [...] concebida como estratégia para o estabelecimento de modalidades de parcerias com os setores sociais, assim como de transferência, para o setor privado, da execução de tarefas antes consideradas de competência exclusiva do setor público. Esta concepção de descentralização é justificada pela necessidade de se reverter práticas paternalistas de Estado, através da democratização da gestão pública e da eliminação de intermediações burocráticas, criando novas possibilidades institucionais de participação da população organizada na prestação de serviços públicos. Na dimensão política, a descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Baseia-se na concepção de que a descentralização afeta as relações de poder e introduz novos conflitos nas relações entre esferas de governo e na distribuição de poder e bens entre diferentes grupos na sociedade. Este entendimento fundamenta-se no conceito de descentralização enquanto processo político e é justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública. (Guimarães, 2002, p. 3)

Diante da sanção desta Lei do Distrito Federal, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS)<sup>3</sup> manifestou nota de repúdio, já que esta possibilidade seria contrária à primazia do Estado e das competências dos entes federados em relação ao financiamento dos Equipamentos Socioassistenciais, tornando possível a desresponsabilização do poder público e transferência de responsabilidade à sociedade civil, refilantropizando a política de assistência social.

Na área da Assistência Social a parceria histórica com entidades beneficentes resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes, desvinculados na realidade onde se instalavam, sem compromisso com espaço público, com

---

<sup>3</sup> CONGEMAS é uma Associação Civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de duração indeterminada, com sede e foro em Brasília - DF desde abril de 2001, regendo-se por estatuto e normas próprias, representando os municípios brasileiros junto ao Governo Federal, especialmente junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional (Fonte: [congemas.org.br](http://congemas.org.br) acessado em 02/02/2024).

programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas. Essa forma de organização criou um caldo de cultura difícil de trabalhar, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram, em muito, para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços socioassistenciais. Assim sendo, os rumos e a politização desse debate é que permitirão que a construção de um Sistema de Proteção Social articulado e integrado se coloque (ou não) na perspectiva de formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas. (Yasbek, 2014, p. 99)

Por este exemplo, verifica-se que a execução da descentralização vem permeada de tensões que envolvem outras problemáticas, como as parcerias e articulações público-privadas, demonstrando as contradições e disputas na execução da política pública, que vão muito além do que está sistematizado nos documentos da PNAS ou das NOBs. A descentralização envolve relações de poder.

Menicucci (2002 apud PNAS, 2004, p. 44), ao tratar da descentralização e da intersetorialidade, nos aponta para a necessidade de identificarmos necessidades dos sujeitos, assim como potencialidades e soluções, a partir de recortes territoriais que ultrapassem as demandas genéricas e se tornem objetos de políticas públicas visando a melhoria da qualidade de vida da população. [...] A descentralização neste caso é fundamental, pois pensar as políticas sociais no âmbito dos territórios implica em tomada de decisões. (Eufrásio et al., 2013, p. 110)

Nos documentos, a descentralização ocorre na perspectiva do pacto federativo, na relação entre as três esferas governamentais, em que coube aos municípios a garantia do financiamento e a implementação dos benefícios eventuais; implementação de projetos de enfrentamento à pobreza e no atendimento às ações assistenciais de caráter emergencial e prestar os serviços assistenciais previstos na LOAS.

Para Giaqueto (2011), existe um risco em relação à descentralização, que é repassar a responsabilidade aos municípios, sem a devida transferência de recursos financeiros, humanos e materiais e sem dividir o poder político de tomada de decisão – outra problemática muito presente na implementação dos serviços e programas durante todo este tempo de implantação do SUAS.

Se a descentralização político-administrativa está apresentada como a relação entre os entes federativos e suas responsabilidades, a territorialização está pouco conceituada nos documentos iniciais de institucionalização do SUAS, vinculada ao conceito de território.

A introdução do território como eixo estruturante desta política, materializa a descentralização das ações e das tomadas de decisões, incentivando a participação da sociedade, mas pouco se avança nas problematizações do que se entende por território, sendo mais utilizado como uma área programática para se delimitar o alcance da atuação do equipamento CRAS. A territorialização refere-se como primordial, considerando a heterogeneidade da população, buscando identificar os problemas concretos no cotidiano de vida e à população que vive no território (Brasil, 2004). A PNAS aproxima a territorialização à intersetorialidade, considerada como a constituição de ações conjuntas territorialmente definidas: “Também, considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso

construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas” (Brasil, 2004, p. 43).

A partir do espaço territorial onde as famílias são referenciadas através dos equipamentos e serviços da assistência social é necessário compreender que é neste território onde se estabelecem e se reproduzem as relações sociais que são determinantes e determinadas pela distribuição de riqueza e as formas desiguais de acesso e usufruto dos direitos, ultrapassando a dimensão físico-territorial, embora tenha importância.

É com a territorialização que a PNAS envolve o trabalho em rede:

Assim, a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui 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, 2004, p. 44)

Podemos concluir no que concerne a intersetorialidade, é que na assistência social, ela pode ser apreendida de forma complexa, por vários significados, “seja a integração de ações nos três níveis de governo e com a sociedade civil organizada, para a sua operacionalização, ou na ampliação dos atores políticos a quem compete sua formulação, acompanhamento da execução e controle social” (Tumelero, 2013, p. 215-6).

Pelo fato de ser executada com o orçamento da seguridade social, como consequência necessitará de dialogar com as políticas de saúde e previdência social, mas também por incluir práticas no campo dos direitos sociais e econômicos, dialoga com políticas econômicas, de geração de emprego e renda, habitação, educação, e todas as políticas que se inserem nos marcos territoriais de vivência do seu público-alvo (Tumelero, 2013).

Percebemos estas orientações a partir dos recortes do texto da PNAS:

Na constituição da rede de serviços cabe à assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, uma vez que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução. (Brasil, 2004, p. 12)

É a partir da descentralização dos equipamentos, que é possível se aproximar da população, no caso da assistência social, sendo necessário avançar, para além de estar próximo da população, na perspectiva de compreender as dinâmicas do território e as relações que dela advém, primando pela participação político-cidadã e do reconhecimento das particularidades para vislumbrar suas ações e percebendo que os sujeitos não se fragmentam por suas demandas que são multifacetadas e heterogêneas. “Estamos tratando das condições de pobreza e vulnerabilidade que afetam as múltiplas dimensões de vida e de sobrevivência dos cidadãos e suas famílias” (Yasbeck, 2014, p. 97).

Compreendemos que a Política de Assistência Social entende que a constituição de rede presume a presença do Estado na consolidação como política

pública e estratégia de articulação política com vistas à integralidade do atendimento cabendo a esta política social os esforços na composição da rede de proteção social para romper com a fragmentação dos atendimentos.

Esta ideia de rede presente na PNAS (2004) indica a busca pela superação da focalização e fragmentação que historicamente permeia a Assistência Social brasileira, porém, apesar de ser definida como política que deve prover os mínimos sociais a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas regidas pelo princípio da universalização dos direitos sociais, esta política social se defronta com a dualidade de seletividade e universalidade, restringindo os direitos assistenciais e focalizando em segmentos e parcelas da população.

Assume, portanto, um caráter seletivo e o viés focalizador, estimulando a discriminação, estigmatizando e excluindo usuários potenciais que deveriam estar sendo assegurados por esta política social. Esta interpretação de seletividade limita a assistência social às ações pontuais, desorganizada, descontínua e que não alcança o resultado esperado do ponto de vista da redução das desigualdades sociais (Giaqueto, 2011).

A assistência social, como política social, é parte da estratégia de reprodução da força de trabalho e de mitigação dos conflitos entre classe dominante e dominada e suas relações sociais e do capital, em que considera a dimensão espacial como estratégia para a construção de ações em busca da sua construção e estruturação, devendo considerar os níveis desiguais da geografia capitalista, sendo necessário, mediante a atuação do Estado mínimo, a estratégia de complementação das políticas públicas.

Entendemos que as demandas sociais da população são multidimensionais, com isso, não é possível sua resolutividade de forma setorializada por simples mudança na gestão pública, considerando que há determinantes estruturais na geração das desigualdades sociais e esta superação implicaria em mudanças no contexto econômico, ou seja, a superação dessas situações, exige não somente a integração entre as políticas sociais, mas entre elas e as políticas econômicas.

Contudo, se faz mister problematizar os elementos que referenciam as práticas intersetoriais, inclusive as culturas políticas dos atores que estão envolvidos, vislumbrando o aprimoramento da gestão pública dando a possibilidade de impactar nas ideias que trouxeram a intersetorialidade ser um direcionamento nas políticas públicas, ou seja, de incluir socialmente, da garantia de direitos sociais e da participação social, já que as desigualdades sociais e a pobreza, de acordo com Inojosa (1998), trazem outras dimensões materiais e imateriais que requer ações conjuntas para possivelmente alterar a estrutura da sociedade.

### **3.1.2**

#### **Intersetorialidade e gestão da pobreza**

A PNAS (2004) orienta que a intersetorialidade deve ser promovida por meio de atuação articulada dos diferentes órgãos e instâncias governamentais e da construção de parcerias com a sociedade civil, incluindo redes de serviços, organizações da sociedade civil e outros atores sociais.

A intersetorialidade, portanto, está atrelada à ideia do território, tendo em vista a complexidade das manifestações da questão social que permeiam a realidade vivenciada pelas famílias e que constituem objeto de intervenção desta política pública. Com isso, percebemos que trata de uma necessidade para que ocorra a articulação das diversas instituições atuantes em um determinado território. Porém,

como vimos, ainda há entraves nos municípios para que haja a supremacia do Estado na execução da assistência social e outro ponto a se discutir, diz respeito às demais políticas públicas, sendo que sequer mencionam institucionalmente a assistência social como política pública essencial para a articulação, como vimos no capítulo anterior, o que nos faz refletir a necessidade do debate verticalizado, de forma hierarquizada entre os entes federados e controle social, proposições de implementação, execução, monitoramento e avaliação de ações conjuntas.

A LOAS (1993), em seu artigo 2º, descreve que a política de assistência social tem como um dos objetivos realizar o enfrentamento da pobreza, a partir da integração com outras políticas, vislumbrando a garantia do mínimo social e o provimento de condições para atender as contingências sociais e promover a universalização dos direitos sociais através das unidades que compõem o SUAS, especialmente os CRAS e os Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), onde a LOAS (1993) aponta sua interface com as demais políticas públicas visando o atendimento das necessidades básicas da população, instituindo programas e projetos intersetoriais.

Segundo Moroni e Ciconello (2007, p. 80), “[...] é chegado o momento de – atingida certa estruturação e normatização necessária de diversas políticas públicas – trabalhar pela integração entre elas, na perspectiva da indivisibilidade dos direitos. [...]” Para os autores, a articulação intersetorial deve ser concretizada dentro da política de Assistência Social, com a integração de programas, benefícios e serviços de prestação continuada; e com a articulação com as políticas que compõem a Seguridade e as demais políticas setoriais.

Nesta direção, coloca-se que, no enfrentamento da desigualdade social, a intersetorialidade é uma das estratégias de superação da pobreza. (Sposati, 2004; Carneiro, 2005). Isso porque a multicausalidade e a multidimensionalidade da pobreza, segundo Carneiro (2005, p. 79), “exigem políticas diversificadas, com as quais as famílias possam contar nas diversidades de situações de vulnerabilidade”. Para a autora é necessário, neste sentido, articulação entre políticas compensatórias, de curto a médio prazo, e políticas estruturais. (Shutz; Mito, 2010, p. 69-70)

Entendemos que a pobreza no contexto do capitalismo está associada à contradição de classes e para entender as formas de enfrentamento às desigualdades sociais é necessária a compreensão das determinações que constituem a realidade dos sujeitos em suas relações sociais e que também foram impostas historicamente pelas contradições inerentes do sistema capitalista e pela luta de classes.

Pobreza é um produto necessário do capitalismo e é na esfera produtiva que são geradas as contradições entre as classes, devendo ser discutida como processo estrutural, particularizado pelas relações e contradições determinadas pelo sistema econômico capitalista, na contradição do capital e trabalho. Para Montañó (2012), a pobreza no modo de produção capitalista, enquanto manifestação da questão social, é uma manifestação da relação de exploração entre capital e trabalho nas relações de produção capitalista, gênese das classes e dos seus interesses.

A construção da política de assistência social voltada ao combate da pobreza elege os que definem como “pobres”, os legitimando como desqualificados segundo sua posição nas relações de trabalho, restringindo a identidade dos trabalhadores para “pobres”, desconsiderando as medidas estatais neoliberais ao longo dos anos, com desmontes dos direitos sociais, previdenciários e trabalhistas, o que tem impactado na renda e sobrevivência dos trabalhadores aumentando as

demandas pelos serviços socioassistenciais e contribuindo para a ampliação das desigualdades sociais e da miséria.

A pobreza é concebida, portanto, a partir de uma dupla natureza. Uma delas, a renda, depende basicamente das condições de acesso ao mercado de trabalho ou aos programas de seguridade social; o acesso aos bens não monetários, por sua vez, depende em parte dos investimentos públicos ou privados em infraestrutura e do desenvolvimento da região onde se encontra o domicílio. (Kageyama; Hoffmann, 2006, p. 107)

Siqueira (2012, p. 370) afirma que a pobreza é estrutural e não apenas transitória do capitalismo, resultado do seu próprio desenvolvimento. “O capitalismo gera acumulação, por um lado, e pobreza, por outro; jamais eliminará um ou outro”.

Bronzo (2010, p. 121) ressalta que a pobreza não pode ser somente “equacionada em âmbito local e nem por um conjunto específico de políticas sociais, uma vez que as causas de sua produção e reprodução estão também conectadas às dinâmicas e processos nos âmbitos nacional e internacional” e “principalmente no que se refere às políticas econômicas [...] e de natureza macroestrutural (como urbanização, transporte e regularização fundiária) ”.

Para Fraser (2006), a pobreza possui características e somente integrando reconhecimento a uma face cultural valorativa e de redistribuição, trazendo a identidade como face econômica e política, que adequaremos as demandas da contemporaneidade. Afirma também ser necessário teorizar sobre os meios pelos quais a privação de renda e o desrespeito cultural se entrelaçam e sustentam simultaneamente. A luta por reconhecimento busca a identidade e a luta por redistribuição nega a diferença, possuindo foco na desigualdade econômica e não há preocupação com a identidade, sendo assim, podemos compreender que as lutas não devem ser isoladas e sim complementares.

Para esta autora (2006), a alternativa é buscar o reconhecimento da população em consonância com a redistribuição, pois, quanto menos reconhecimento, mais desigualdades, para tal é necessário visualizar a especificidades dos territórios onde os equipamentos sociais estão inseridos, considerado por Fraser como remédio para injustiças e sendo o objetivo de luta política na conquista de atender suas particularidades e como consequência, intervir na totalidade.

A assistência social direciona suas ações voltadas à pobreza, focalizando os serviços, nas ações aos trabalhadores que são excluídos do mercado de trabalho e também aos trabalhadores que estão em desemprego e pela precarização das relações de trabalho, que passaram a se constituir como pessoas em situação de vulnerabilidade dado ao modelo de acumulação capitalista. A focalização por sua vez desloca o eixo do debate da pobreza e da redistribuição para objetivos de caráter meramente compensatórios.

Podemos refletir o modo de trabalho em que esta política pública sobrevive, com seu permanente sucateamento trazendo a tona a descontinuidade dos seus serviços e atendimento precário à seus usuários. A partir do contexto econômico, social e político, é imprescindível que pensemos a pobreza não se resumindo apenas em um categoria econômica, devendo se estender a uma categoria política com ausência de direitos e de possibilidades. Este lado da pobreza provoca novos desafios ao Estado em relação aos processos de inclusão e exclusão

social, especialmente à Assistência Social, considerada campo dos chamados “excluídos”.

A Assistência Social, no bojo das políticas públicas, constitui-se como conjunto de práticas que o Estado desenvolve junto às classes subalternizadas em um sistema que privilegia o controle por meio da coerção. Para Semeraro (2012), na análise de Gramsci, o sistema mundial é estruturado para centralizar o poder e gerar “subalternos” e “periferias” que continuam sendo estigmatizados e desqualificados, de modo que esta política social intervém no viés compensatório de sua exclusão, obedecendo a interesses contraditórios que imbricam as relações entre as classes e destas com o Estado, tendo, assim, sua função na busca de consenso aos subalternos, sendo um espaço de interesses para coerção e, contraditoriamente, espaço dos interesses dos subalternizados da sociedade (Semeraro, 2012).

Este constante movimento da construção da política de Assistência Social, especialmente após a Lei do SUAS (2011), inclui a proteção social, reforçando esta política pública como direito e corrobora a “integração das políticas sociais”, sinalizando a importância e a necessidade da intersetorialidade no enfrentamento das desigualdades sociais como estratégia para superação da pobreza, entendendo que o sujeito que acessa à assistência social possui acesso precário ou nulo em outras políticas públicas, dado a complexidade das demandas sociais.

A intersetorialidade passa a ser a tônica dos debates no campo da assistência social, embora muitos estudiosos já afirmassem que a articulação entre as políticas e programas representassem salto qualitativo na intervenção pública.

A NOB/SUAS, de 2005, reafirma que a política de Assistência Social deve se articular com as demais políticas públicas no compromisso do desenvolvimento humano e social e para o enfrentamento da superação da pobreza, das desigualdades sociais e econômicas existentes regional e localmente no Brasil (Brasil, 2004), utilizando da descentralização dos equipamentos e tendo como direcionamento as demandas concretas dos territórios com participação ativa da população.

Em relação a essa participação ativa da população e usuários da assistência social, podemos entender esta relação a partir do Censo SUAS no que se refere à construção do planejamento do CRAS, onde os documentos orientativos sugerem que haja essa forte articulação. Contudo, sabemos que ainda é uma realidade distante. O Censo SUAS (2022) apontou que 30,3% dos CRAS não realizam esta atividade; 48,8% realizam, porém, de forma informal e ocasional; 15,2% de forma informal e regular; e apenas 5,7% têm no seu fluxo de trabalho a participação da população em seus planejamentos de forma regular.

Os mecanismos utilizados pelas equipes dos CRAS, de acordo com os dados do Governo Federal (2022), em sua grande maioria, dizem respeito aos usuários escolherem os temas das atividades coletivas, correspondendo a 45,7%;

31,5% realizam avaliação dos serviços ofertados a partir da participação dos usuários. Apenas 9,8% dos Equipamentos incluem os usuários nas reuniões de planejamento e 8,2%, incluem alguma representação de usuário para o mesmo fim.

A PNAS (2004), no mesmo sentido da LOAS (1993), dispõe sobre a criação de equipamentos que sejam descentralizados e a territorialização como forma de conhecer a realidade local, monitorando, planejando e avaliando os serviços socioassistenciais ofertados, bem como sua adequação, mas como possibilidade de integrar as diferentes políticas públicas e instituições voltadas para o atendimento da população de determinado território, considerando as desigualdades socioterritoriais, fomentando que sua atuação deve ser feita

intersectorialmente (Brasil, 2004), podendo a participação social influir mediante suas vivências e necessidades, neste processo.

A PNAS (2004) ao definir o princípio da homogeneidade por segmentos torna-se insuficiente frente às demandas marcadas por uma realidade com alta desigualdade social, exigindo agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica geográfica associada à dinâmica socioterritorial, com isso, uma maior descentralização, que faça o recorte de regiões que apresentam semelhanças, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade (Giaqueto, 2011).

### 3.1.3

#### **Intersectorialidade na gestão da Política e na gestão territorial**

A Lei do SUAS (2011) incorpora os avanços significativos da estrutura do SUAS, “transitando de pacto político construído nas instâncias da assistência social, para definição legal [...] e na relação intersectorial com as demais políticas de proteção social” (Brasil, 2012, p. 11-2). De acordo com a produção do governo federal, a natureza específica e intersectorial, atribui à política de Assistência Social um papel democratizador e emancipador na dimensão política, trabalhando na realidade social e suas contradições e sendo impulsionador no protagonismo político (Brasil, 2011).

Cabe aqui, problematizar o sentido de gestão para a Política de Assistência Social, que engloba uma série de atividades e processos no sentido de planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar as ações e serviços ofertados dentro do SUAS.

Para Sposati (2005), a implantação do SUAS deve cumprir objetivos organizacionais de hierarquização e de padronização dos serviços continuados em todo território nacional, obtido através de decreto presidencial em 2004, exigindo orçamento público no intento de garantir a continuidade, aprimoramento e expansão dos serviços socioassistenciais frente as características das demandas; investimento na capacitação de recursos humanos; revisão das regras e procedimentos do funcionamentos dos órgãos públicos, significando uma alteração no modo como os entes federados tem se tornado presentes e até omissos em seus compromissos no campo da proteção social não-contributiva.

Entre os defensores de que a assistência social não tem um conteúdo específico/particular identificam-se dois grandes blocos. O primeiro justifica a inespecificidade, com base em uma dada divisão de trabalho nas políticas sociais que se fundamenta em um pacto liberal, onde o Estado deve combinar as provisões públicas das políticas sociais com o consumo no mercado. O alcance da política social deve ter um limite que não interfira nesse consumo. Ultrapassá-lo seria, sob tal modo de pensar, uma concessão a ser justificada pelo estado de precariedade do demandatário. (Sposati, 2005, p. 520-521)

A autora (2005, p. 521) colige o processo de gestão das políticas sociais como um mecanismo institucional regulador, coberto por uma dada política social. Esta ótica neoliberal, aplica o caráter seletivo e focalista, que não atende os requisitos de uma política de cidadania e de concretização do direito à proteção social. “É o Estado que define quem é o necessitado sem responsabilizar-se pela provisão de uma necessidade social”.

Para Couto (2009), estabelecer um pacto federativo que seja solidariamente responsável pelos atendimentos das necessidades sociais da população pobre brasileira convoca a uma microrrevolução. Pensar na centralidade no governo federal, para além dos recursos financeiros, mas também no desenho de que tipo de política deveria ser ofertada, retomando a autonomia no diagnóstico, reconhecendo as diferenças regionais e nas formas de resistência da população, indicando que é fundamental repensar a intervenção das três esferas de governo na consolidação da política.

Percebemos desafios na perspectiva de pensar a assistência social, uma política nacional articulada, entendendo que esta política social historicamente esteve marcada por experiências associadas à caridade. A partir do SUAS, demonstra a necessidade da assistência social de incluir a territorialidade, não apenas como espaço geográfico mas considerando as contradições e resistências para que seja possível a identificação não só das fragilidades da população, mas também as formas de resistência que estão incluídas neste processo, discutindo a qualidade dos atendimentos de forma universal, porém percebendo as características regionais e locais na perspectiva de romper com a lógica individualista, voluntarista e de senso comum (Couto, 2009).

Para isso, a PNAS (2004) enfatiza e aponta a metodologia de rede como estratégia, exigindo uma coordenação do Estado, buscando a integralidade, subsidiariedade e complementariedade. O SUAS parte do princípio que o acesso à política de assistência social é embasado na lógica do direito do sujeito, no qual é construído e garantido na coletividade, embora como centralidade na família, buscando romper com esta lógica individualizante. O CRAS, por sua vez, traz esta capilaridade quando são orientados como responsável pela rede no território onde está alocado.

A Lei do SUAS (2011) regulamentou o CRAS e o instituiu no âmbito do Sistema Único como principal interlocutor com as políticas setoriais:

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. [...]

**§ 3º Os Cras [...] são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social** (grifo nosso). (Brasil, 2011)

A PNAS (2004) reforça o papel da equipe do CRAS em “articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, [...], em conexão com outros territórios” e através dos encaminhamentos da população para as políticas setoriais sociais públicas, a possibilidade de desenvolvimento das práticas intersetoriais visando a sustentabilidade, a fim de “evitar que estas famílias e indivíduos tenham seus direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos” (Brasil, 2004, p. 29-30).

A articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS e as diretrizes que norteiam a busca ativa são de responsabilidade do gestor de assistência social. A promoção da articulação intersetorial é uma determinação do poder executivo municipal, do DF, estadual ou

federal, cabendo ao gestor de assistência social influir e colaborar para que ocorra. As duas funções do CRAS são complementares e interdependentes (...). A oferta do PAIF viabiliza o encaminhamento dos usuários para os serviços (no CRAS ou no território) e disponibiliza informações – sobre demandas a serem respondidas, potencialidades a serem fortalecidas – que contribuem para a definição de serviços socioassistenciais necessários. Por outro lado, a gestão da proteção básica no território assegura que a ação com a família, exercida por meio do PAIF, seja o eixo em torno do qual os serviços locais se organizam e que os encaminhamentos feitos pelo CRAS tenham efetividade e resolutividade (Brasil, 2012, p. 20).

A compreensão para a política de Assistência Social, é que a interlocução com os demais setores e a construção de agendas comuns dependem de uma boa compreensão por parte dos demais setores, da PNAS, do SUAS, das NOB-SUAS e RH; bem como das funções do CRAS, serviços ofertados, prioridades de acesso, fluxos de encaminhamento, entre outros.

É importante refletir o papel das interfaces na gestão da política de assistência social, compreendendo que a intrasetorialidade é tão importante quanto a intersetorialidade, especialmente o conhecimento dos trabalhadores do SUAS em relação aos objetivos da assistência social, entendendo sua especificidade e seu objetivo, para que posteriormente, possa buscar a interface com as outras políticas setoriais.

Devemos pensar na rede não como uma junção de entidades e serviços presentes nos territórios, mas como possibilidade de respostas articuladas para o enfrentamento das desigualdades sociais, devendo se constituir organicamente em torno das demandas do território. Entretanto, exige um processo de gestão que seja permanentemente monitorado e avaliado.

A intersetorialidade na Assistência Social é sinônimo de integração, realizando de forma articulada às políticas setoriais, vislumbrando garantir a qualidade de vida da população considerando as características da população atendida, sendo para estes atendimentos fundamental a articulação intersetorial. Os documentos desta política demonstram a existência de ações com propensões de articulações intersetoriais e utiliza como instrumento o Plano Municipal de Assistência Social para exprimir em âmbito local a intersetorialidade (Nascimento, 2010).

O conceito utilizado nos documentos federais no tocante à intersetorialidade no uso metodológico do equipamento público de proteção social básica “se refere à articulação entre setores e saberes, para responder, de forma integrada, a um objetivo comum”, sendo considerada uma “nova maneira de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas, que possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais”, produzindo potenciais efeitos na vida da população e “respondendo com efetividade a problemas sociais complexos” (Brasil, 2004, p. 26).

Dentre as questões fundamentais que interessam aos profissionais do SUAS, cabe conferir especial destaque a duas dimensões constitutivas da própria arquitetura do sistema: a primeira trata-se do trabalho em rede intersetorial, a ser operacionalizado, tanto pela rede pública como privada, desde que a última assumo o vínculo SUAS. A intersetorialidade implica uma concepção aberta de gestão, pois, ao somar-se o trabalho de várias políticas, integradas pela via do planejamento, da execução, do monitoramento e da avaliação amplia-se a possibilidade para a universalização dos serviços, como forma de acesso aos direitos socioassistenciais. A rigor, nenhuma política social sozinha pode

universalizar direitos. A organização, através de redes, possibilita a ampliação e o alcance no campo dos direitos. O território constitui-se o campo, por excelência, para colocar em movimento a intersetorialidade, integrando a assistência social, a saúde, a educação, a habitação, a segurança alimentar e nutricional, entre outras políticas públicas, em uma rede capaz de eliminar as barreiras que impedem o pleno atendimento dos usuários e o alcance de sua cidadania. (Brasil, 2011, p. 159)

No Plano Decenal da Política de Assistência Social (2016-2026), a intersetorialidade é conceituada como a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à Proteção Social, à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. Supõe a implementação de ações integradas e a superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população, envolve a agregação de diferentes setoressociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal (SNAS/MDS, 2016, p. 27).

Percebemos que o Plano, como instrumento de planejamento estratégico que orienta a Assistência Social, reforça que as ações devem ser conjuntas, entretanto, a desarticulação dos entes federados em propor direcionamentos integrados ainda seja um obstáculo a perpassar e um desafio na materialização da intersetorialidade.

Em suma, as características do processo de descentralização – ausência de uma estratégia planejada e gradual do nível federal, por um lado, e insulamento das políticas no nível local, por outro, configurando um processo caótico – impedem uma expansão mais homogênea do novo papel das cidades e, até mesmo, bloqueiam a construção de uma estratégia mais geral de enfrentamento das questões sociais. (Viana, 1998, p. 31)

O planejamento na gestão das políticas públicas tem caráter técnico-político, alinhado a diversos parâmetros que tendem a direcionar sobre as práticas que devem ser realizadas para promoção das transformações que foram pensadas pela instituição e pela sociedade civil.

De acordo com a PNAS (2004), o Plano de Assistência Social é considerado instrumento de gestão da área e se caracteriza como ferramenta de planejamento técnico e financeiro do SUAS, considerando o pacto federativo, o diagnóstico local e os eixos de proteção social básica e especial.

A NOB/SUAS (2012) o descreve como instrumento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. O Plano pode permitir conhecer a realidade local e direciona que seja elaborado através da participação social, reunindo informações sobre integração e complementação de ações e setores vislumbrando potencializar o trabalho social e contribuir para a solução efetiva das necessidades da população.

No entanto, por ser um instrumento obrigatório para cofinanciamento de recursos, pode ocorrer o engavetamento deste plano, sendo inutilizável e somente um material de burocratização da administração pública, não trazendo nenhum impacto inovador e até mesmo positivo, no aprimoramento desta política social.

A burocratização do Plano de Assistência Social pode resultar em um excesso de formalidades, normas e procedimentos, muitas vezes desvinculados da realidade e das demandas reais da população em situação de vulnerabilidade social,

dificultando a implementação efetiva das ações propostas, desviando a atenção dos objetivos primordiais de atendimento e proteção social.

A falta de utilização deste Plano, por parte dos gestores e trabalhadores, que os “engaveta”, além de o tornar inservível, desvaloriza o esforço da construção participativa do plano, isso quando um só profissional o elabora de forma mecânica, levando apenas em consideração que é uma obrigatoriedade para recebimento de recursos financeiros.

Conforme a NOB/SUAS (2005), para que a proteção social integral ocorra, a formalização de protocolos de gestão e procedimentos operacionais se fazem importantes e sugere a integração intersetorial aos Sistemas de Defesa de Direitos de provisão de serviços sociais.

Ainda compõe o rol das propostas da Política Nacional de Assistência Social a negociação e a assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e de educação, para que seja viabilizada a transição do financiamento dos serviços afetos a essas áreas, que ainda são assumidos pela política de assistência social, bem como a definição das responsabilidades e papéis das entidades sociais declaradas de utilidade pública federal, estadual e/ou municipal e inscritas nos respectivos conselhos de assistência social, no que tange à prestação de serviços inerentes a esta política, incluindo-se as organizações que contam com financiamento indireto mediante isenções oportunizadas pelo Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEAS (Brasil, 2004, p. 44).

A promoção da articulação intersetorial possibilita o diálogo da Assistência Social com as demandas políticas e setores, e especialmente o acesso das famílias atendidas aos serviços sociais, contribuindo para a definição da prioridade de acesso aos serviços públicos pelas famílias em situação de maior vulnerabilidade social (Brasil, 2012, p. 21), todavia, ainda é um fato as dificuldades de integração das políticas públicas e articulação técnica entre os profissionais dos diversos setores.

[...] para que o conceito de territorialização seja colocado em prática na execução da política de assistência social, precisamos buscar elementos nas definições teóricas sobre território que nos auxiliem a construir caminhos metodológicos no sentido de operacionalizar a vertente territorial a partir da PNAS-2004, [...]. Mas, também, cabem às gestões municipais, aos profissionais dos CRAS [...] e toda rede socioassistencial somarem forças para o conhecimento menos superficial do território onde são executados os serviços socioassistenciais, visando com isso um melhor atendimento das necessidades dos usuários. Para a potencialização da dimensão política desses espaços, a busca de ruptura com a setorialização dos serviços voltados para a proteção social dos sujeitos [...] com base na diretriz da territorialização, pode nos oferecer para o exercício profissional comprometido com a melhoria da qualidade de vida da população. (Eufrásio et al., 2013, p. 111)

A PNAS (2004) reitera e considera a importância de implementar atividades que propiciem o exercício cotidiano da participação representados pelos usuários e lideranças comunitárias no processo de decisão no âmbito das políticas públicas e no exercício do controle social. A NOB/SUAS (2012) tem como um dos seus pilares a articulação intersetorial e define que as Secretarias de Assistência Social devem envolver ações de articulação e integração com outras políticas públicas, especialmente as políticas sociais.

Além disso, estabelece que a articulação intersetorial deve ser realizada de forma sistematizada e planejada, por meio de elaboração de diagnósticos locais,

planejamento participativo, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados, inclusive incluindo a participação social. Neste sentido, a intersectorialidade é considerada uma estratégia (Brasil, 2012).

### **3.2 Educação Permanente e Intersectorialidade**

A necessidade de reconhecer a Assistência Social como política pública, direito do cidadão, dever do Estado, integrante da Seguridade Social, bem como sua lógica de se organizar na forma de um Sistema Único, descentralizado e participativo, possibilitaram a institucionalização dos conselhos e conferências como espaços privilegiados do debate democrático aos diferentes aspectos e dimensões de sua implementação. Neste sentido, a partir da aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), se tornou urgente e imperativo, elaborar e implementar uma política de educação continuada e permanente (Brasil, 2013).

Em 2011, outros avanços foram conquistados. Houve a publicação da Lei n. 12.435, de 06 de julho de 2011, que alterou a LOAS, instituiu o SUAS e estabeleceu, dentre outros objetivos, a implantação da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente na Assistência Social. Em consonância com as alterações promovidas, a LOAS passou a garantir o que fora deliberado na VI Conferência Nacional de Assistência Social, em 2007, ao autorizar a utilização de recursos do cofinanciamento federal, destinados às ações continuadas da Assistência Social, para o pagamento de profissionais efetivos que integram as equipes de referência. No mesmo ano, por meio da Resolução n. 32/2011, o CNAS definiu que, para essa finalidade, pode ser utilizado até 60% do cofinanciamento federal, reforçando com isso a lógica do concurso público e da formalização das relações de trabalho no SUAS. (Brasil, 2013, p. 20)

Em 2011, com a realização da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, onde tratou dos avanços na implantação do SUAS, foram pautados e debatidos, temas pertinentes ao trabalho e aos trabalhadores, como estruturação da gestão do trabalho; os planos de carreira, cargos e salários (PCCS); concurso público na área e a política de educação continuada e permanente. Posteriormente, em 2012, concomitante ao processo de elaboração da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS), foi instituído o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), através da Resolução CNAS nº 08, no intuito de garantir a oferta de formação permanente na qualificação dos profissionais deste Sistema Único na perspectiva de aprimorar a gestão do SUAS nos municípios, Estados e Distrito Federal (Brasil, 2013).

A PNEP/SUAS estabelece os princípios e diretrizes para a instituição da perspectiva político-pedagógica fundada na educação permanente na Assistência Social (Brasil, 2013, p. 7), reafirmada pelo Plano Decenal da Assistência Social (2005) e pela NOB-RH/SUAS (2006).

Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução nº 04, de 13 de março de 2013, a Política Pública de Assistência Social é fruto de deliberações de oito conferências nacionais. Trata-se de um marco histórico que resulta de um amplo processo de debate, pactuação e de deliberação, envolvendo gestores dos entes federados, Entidades de Classe, Centrais Sindicais,

Especialistas, Instituições de Ensino Superior, Trabalhadores, Conselheiros e Usuários reafirmando uma gestão descentralizada, democrática e participativa do SUAS. (Brasil, 2013, p. 7)

A Educação Permanente no âmbito do SUAS refere-se a um processo contínuo de formação e aprimoramento dos profissionais, baseado na reflexão e na prática cotidiana, buscando integrar conhecimentos teóricos e práticos, incentivando a análise crítica das realidades locais, a troca de experiência e a busca por soluções inovadoras diante dos desafios que atravessam os atendimentos à população usuária da política de Assistência Social. O CapacitaSUAS foi criado como resposta à necessidade de fortalecer a qualificação dos profissionais que atuam na Assistência Social, sendo que esta iniciativa visa aprimorar as competências e habilidades dos trabalhadores, gestores e conselheiros, por meio de cursos, oficinas, seminários e outras modalidades de educação permanente.

Historicamente o trabalho no campo socioassistencial brasileiro foi marcado pela precariedade de vínculos, de estrutura e de recursos. Essa precariedade se reflete na descontinuidade e fragmentação das ações, na cultura do voluntariado, na precarização dos vínculos trabalhistas que acabam por fragilizar a relação com os usuários, na insuficiente formação e capacitação dos trabalhadores e, ainda, na ausência de compreensão da especificidade de atuação e das atribuições próprias de cada esfera de governo no âmbito da Assistência Social. (CapacitaSUAS, 2013, volume 1)

O CapacitaSUAS corrobora os direcionamentos elaborados no âmbito da Política de Assistência Social pelo governo federal e conduz no sentido de reforçar o significativo papel do CRAS para que a intersetorialidade ocorra. Orienta-se que é necessário o mapeamento e estruturação da rede socioassistencial para promover a inserção das famílias nos serviços socioassistenciais nos territórios onde se encontram de forma a romper com o ciclo de reprodução social e intergeracional da pobreza, o que exige, que as práticas intersetoriais e intrasetoriais ocorram, tendo em vista, propiciar o apoio necessário às famílias em sua função protetiva. Tais processos se tornam relevantes para o fortalecimento das famílias e seu protagonismo e vislumbrando a oferta de um conjunto de serviços territorializados e locais (CapacitaSUAS, 2008, volume 2, p. 43). Vê-se por aqui que a política e suas normas diretivas contam com a existência de uma rede de serviços territorializada, o que não ocorre na realidade da maioria dos municípios brasileiros, e com uma desigualdade de oferta de serviços por território, onde há concentração de serviços em regiões centrais da cidade. Nestes casos, os CRAS enfrentam dificuldades de encaminhamento e as famílias pobres continuam sem acesso aos direitos ofertados pelos serviços, devido ao alto custo de transportes e outras dificuldades na mobilidade, como tempo de deslocamento, horário de trabalho, entre outros.

O CRAS, neste sentido, “deve contribuir para potencializar a ação do Estado em territórios de pobreza, violência ou mesmo com acesso dificultado aos serviços públicos. Ao fortalecer as agendas intersetoriais, a assistência social potencializa sua ação” (CapacitaSUAS, 2008, volume 2, p. 27), conjecturando que com ações conjuntas há possibilidades de mudança dos contextos e demandas apreendidas como complexas, gerando a necessidade de definir objetivos comuns e específicos e ações coletivizadas no intuito de promover e garantir a integralidade do atendimento à população usuária.

No caso da Assistência Social, a interlocução com os demais setores e a construção de agendas comuns dependem de uma boa compreensão por parte dos demais setores, da PNAS, do SUAS, das NOB-SUAS e RH; bem como das funções do CRAS, serviços ofertados, prioridades de acesso, fluxos de encaminhamento etc. (Sposati, 2013, p. 26)

É a partir da descentralização dos equipamentos, o que compreendemos como sinônimo de territorialização pela política de assistência social, que é possível se aproximar da população, sendo necessário avançar, para além de estar próximo da população, na perspectiva de compreender as dinâmicas do território e as relações que dela advém, primando pela participação político-cidadã e do reconhecimento das particularidades para vislumbrar suas ações e percebendo que os sujeitos não se fragmentam por suas demandas que são multifacetadas e heterogêneas. “Estamos tratando das condições de pobreza e vulnerabilidade que afetam as múltiplas dimensões de vida e de sobrevivência dos cidadãos e suas famílias” (Yasbeck, 2014, p. 97).

A interpelação ao Poder Público para a efetivação da intersetorialidade torna-se cada dia mais importante, tendo em vista a natureza complexa das questões que demandam políticas públicas. A necessidade dessa articulação se impõe cada vez mais, especialmente no campo dos serviços sociais, devido à multiplicidade e interdependência de fatores que incidem nas condições dos sujeitos que essas políticas se propõem a atender. Nenhuma política pública tal qual está organizada dispõe de todas as respostas e da possibilidade de abarcar a totalidade das necessidades que se apresentam. A multidimensionalidade das questões impõe a coordenação e a conjugação de saberes e de respostas especializadas e integradas. As demandas sociais tensionam por respostas integrais e articuladas que afirmem direitos e o dever do Estado. Esse debate tem comparecido com força no âmbito da Assistência Social creditando-se muitas vezes a esta política pública a ampla tarefa de promover essa articulação ou, do lado oposto, a compreensão de que as respostas somente serão válidas e factíveis em outras políticas públicas. (CapacitaSUAS, 2013, volume 2, p. 94)

Do mesmo modo, o Caderno CapacitaSUAS (2013, volume 1) induz para que a intersetorialidade se torne concreta, e para a necessidade de realização de pactos intersetoriais, formalizados, isto é, contratualizados, já que muitas políticas públicas desconhecem as especificidades de cada política, podendo reduzir a Assistência Social a caridade e benesse, dado o histórico desta política. Apesar disto ser verdadeiro no cotidiano das intervenções profissionais nas unidades da assistência social, o caderno não problematiza a ausência de rede e o fato de que, na maioria das vezes, só existe o CRAS para fazer os atendimentos em um determinado território, inclusive a ausência de CREAS em muitos municípios brasileiros – equipamento da própria assistência social. Os documentos direcionam o “ideal”, mas longe de partir das realidades locais.

Mesmo que as políticas sociais tenham como perspectiva a descentralização, elas também se movem setorialmente, e na Política de Assistência Social, para que a intersetorialidade aconteça tem-se alguns instrumentos de gestão onde o planejamento intersetorial pode acontecer, como o Plano de Assistência Social, como instrumento de fomento de “propostas aglutinadoras de programas específicos destas várias políticas que, ao se complementarem, possam conquistar

maior impacto e efetividade” (CapacitaSUAS, 2008, volume 3, p. 37).

Os aspectos relativos à gestão também exigem dos gestores públicos a ampliação da compreensão da assistência como uma política pública de Seguridade Social. Os princípios da descentralização político administrativa e as formas de financiamento da política exigem dos gestores e técnicos o conhecimento desta diversidade de atores e organismos que interagem na conformação dos serviços socioassistenciais, sejam eles específicos da assistência social ou relativos às demais políticas sociais (educação, saúde, cultura, lazer, habitação, etc.) em todas as esferas de governo e entre elas. Tais providências contribuirão para a ampliação da capacidade de gestão dos envolvidos. (CapacitaSUAS, 2008, volume 1, p. 120)

O caderno CapacitaSUAS (2008, volume 2) reforça a importância do diálogo entre as políticas sociais, indo além da integração dos órgãos gestores e a oferta dos seus serviços, sugerindo a implementação de conselhos setoriais, como forma de contribuir para que a intersetorialidade ocorra, trabalhando em condições de igualdade e cooperação, atuando com base em interesses comuns, compartilhados e negociados na perspectiva do interesse público, potencializando os resultados e respondendo a totalidade das demandas sociais.

É bom ter claro que no acesso a qualquer uma das políticas sociais, há sempre necessidades dos usuários a serem respondidas por outras políticas sociais ou econômicas. Isto se dá na saúde, na educação, na habitação. Esta não é uma situação privativa dos usuários da assistência social. A introdução de formas de gestão intersetoriais ainda se fazem necessárias de modo a aproximar linguagens institucionais e setoriais, abrir campo para a complementariedade de conhecimentos, para a leitura em comum da realidade dos que atuam em territórios de abrangência similar, da operação complementar entre os serviços das diferentes políticas e seus modos de operação. (CapacitaSUAS, 2008, volume 2, p. 40)

#### Acredita-se que

A articulação entre políticas públicas possibilita melhor utilização de recursos, sejam humanos, financeiros ou materiais, o alcance de patamares qualificados de intervenções em menor tempo, com completude entre as especificidades, ampliação da produtividade, ganho de escala e de resultados que tenham impacto nas condições de vida da população. (CapacitaSUAS, 2008, volume 2, p. 40)

Neste último recorte, a intersetorialidade é apresentada como articulação entre as políticas, com finalidade de otimização dos recursos e com clara menção à avaliação gerencial e produtivista. A intersetorialidade como estratégia da administração pública pode apresentar ambiguidade de entendimentos dos profissionais e políticas sociais já que envolve a integração de diferentes setores e políticas públicas, o que pode gerar dificuldades na definição de papéis e responsabilidades entre as diferentes áreas. Além disto, exige um trabalho conjunto e colaborativo em rede entre diferentes profissionais e instituições, o que pode gerar conflitos de interesses ou divergências de opiniões, podendo resultar em ausência de clareza ao objetivo comum e proposto como consequência nos resultados esperados.

Embora a intersetorialidade não possa ser vista como uma fórmula pronta para solucionar as demandas sociais, é uma estratégia que exige um processo de diálogo, pactuação e adaptação à realidade local, sobretudo, com a participação efetiva da sociedade civil e os profissionais envolvidos, podendo haver mudanças

no sentido da integração e contribuição da promoção das políticas públicas mais efetivas e integradas.

A intersetorialidade trabalhada no nível dos microterritórios ou municípios vai dimensionar um sistema de conexões fundamentais para o enfrentamento da diversidade de necessidades sociais detectadas nos territórios, conferindo completude e integralidade às atenções dirigidas à população, do ponto de vista individual, grupal e comunitário. Mas, é importante considerar, que para além do sistema institucional e formal, conta-se, ainda, com ampla possibilidade de mobilização de redes da sociedade civil. A gestão por proximidade assumida pelo CRAS, localizando as atenções da assistência social nos territórios, espaços privilegiados de sociabilidade cotidiana, encontra a presença ativa de redes sociais informais. As organizações societárias de base ou as ações compartilhadas por diversos sujeitos sociais, propiciam a construção de vínculos de proximidade e de pertencimento, abrindo oportunidades de potencialização de redes de relações sociais apoiadas por laços de parentesco, de conterraneidade, de vizinhança, de associações políticas, importantes aos processos de troca e constituição de sociabilidades coletivas. (CapacitaSUAS, 2008, volume 2, p. 44)

Neste sentido, “a rede microterritorial, certamente, acionará outros campos de conexão em diferentes direções, fomentando a ampliação das redes, tanto a municipal especializada (socioassistencial e intersetorial) quanto a rede consorciada regionalmente” (CapacitaSUAS, 2008, volume 2, p. 24), apostando no CRAS como equipamento que tem papel estratégico na articulação da rede socioassistencial e intersetorial.

Todavia, de acordo com as orientações do CapacitaSUAS (2008), incluir os gestores públicos neste processo pode fortalecer esta relação entre os integrantes destas redes, valorizando suas especificidades e diferenças e imprimindo a direção política, incentivando a cooperação, participação e corresponsabilização, de forma democrática e na direção de estabelecimento de acordos e consensos em prol da população, sendo este um dos maiores desafios: o aprofundamento da intersetorialidade das políticas sociais na consolidação do trabalho em rede e na mobilização de construção de objetivos construídos de forma coletiva.

A atenção da assistência social voltada a problemas coletivos e socioterritoriais, aponta para a superação de abordagens setorializadas e particularizadas, conduzindo a uma intervenção universalizada, sob as lógicas intersetorial, matricial e de abordagem integral. E, nesta relação de proximidade, a mobilização e o engajamento do poder local, com destaque para lideranças populares e participação dos próprios beneficiários podem fazer a diferença no processo de elaboração do planejamento e gestão da assistência social, a partir da dimensão concreta do lugar e de seus moradores. (CapacitaSUAS, 2008, volume 2, p. 23)

A promoção da articulação intersetorial está entre as ações de gestão territorial da proteção social básica e responde ao princípio de descentralização do SUAS tendo como objetivo a promoção da atuação preventiva, a oferta de serviços próximos ao local de moradia das famílias e seus membros, racionalizar as ofertas e concretizar o referenciamento do CRAS, tornando a principal unidade pública de proteção social básica uma referência para a população local e para os demais serviços setoriais (Brasil, 2012, p. 20).

Frente ao desafio de enfrentar a questão social, a descentralização permitiu o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. No entanto, a compreensão de que a gestão democrática vai muito além de inovação gerencial ou de novas tecnologias é bastante limitada neste país. A centralização ainda é uma marca a ser superada. Junto ao processo de descentralização, a Política Nacional de Assistência Social traz sua marca no reconhecimento de que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos, faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração. Faz-se relevante nesse processo, a constituição da rede de serviços que cabe à assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, uma vez que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução. Para tanto, propõe-se a regulamentação dos artigos 2º e 3º, da LOAS, para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as em que atua em co-responsabilidade. A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela LOAS, em seu capítulo III, artigo 6º, implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades e no co-financiamento entre as esferas de governo e a sociedade civil. Como consequência da concepção de Estado mínimo e de política pública restritiva de direitos, deu-se a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, criando enorme defasagem de profissionais qualificados; com um enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviços, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem possibilidade de continuidade das atividades. Essa é uma realidade geral, encontrada tanto em nível nacional, estadual e municipal. (Brasil, 2004, p. 8-9)

A PNAS (2004) direciona que a constituição de rede pressupõe a presença do Estado para consolidar a Assistência Social como política pública e na capacidade de compor uma rede socioassistencial que rompa com práticas fragmentadas e de benesse, entretanto, a ausência de identificação da cobertura e do controle social para execução da Política de Assistência Social ainda é um obstáculo para o rompimento de uma cultura conservadora na relação entre Estado e sociedade civil, sendo necessário o fortalecimento da cidadania.

Em 2004, quando a PNAS foi sancionada, buscava-se avançar na desprecarização do trabalho, na qualificação dos profissionais e na superação das ações fragmentadas e vinte anos depois, temos a percepção de que a Assistência Social vive uma verdadeira retórica.

Os cadernos do CapacitaSUAS (2008 e 2013) enfatizam a importância da intersetorialidade para a unificação das ações governamentais de diferentes setores na promoção e integração das famílias atendidas pelos CRAS e possibilitar o acesso a benefícios, programas, projetos e serviços que abordem suas diferentes demandas.

Sinalizamos que o direcionamento do CapacitaSUAS, continua sendo a articulação intersetorial, porém, há uma ampliação do foco para a intersetorialidade intragovernamental, isto é, articulação entre as diferentes secretarias e órgãos governamentais para o aprimoramento da gestão e dos serviços oferecidos pelos CRAS.

Incluir o território como categoria estratégica para o alcance da intersetorialidade tem estreita ligação com a história da organização territorial e o desenvolvimento geográfico desigual que está imbricado no processo histórico da Política de Assistência Social, assim como os conflitos, demonstrando a relevância

das lutas no processo histórico do capitalismo, já que, quem domina o espaço pode controlar o lugar e a política. A luta de classe penetra no espaço e possui capacidade de gerar diferenças que não sejam inerentes à expansão da economia e tampouco aceitáveis para este crescimento econômico.

A importância do papel ativo da sociedade civil também está entrelaçada nesse histórico institucional dessa política social, já que podemos afirmar, que a conquista deste direito aos cidadãos com o Estado como principal ator para sua materialização, se deu por meio de mobilizações e lutas sociais, com isso, podemos reforçar que ações que trabalhem e incentivem a participação para a identificação dos interesses comuns, bem como da capacidade propositiva e de reivindicação são formas que o CRAS através da gestão da proteção social no território podem possuir para alcançar os objetivos dos serviços socioassistenciais.

A descentralização pode, neste sentido, favorecer a elaboração e efetivação de [...] planos, na medida em que a implantação dessa diretriz siga os seus três eixos integrados: o administrativo, que corresponde à transferência de funções e responsabilidades, acompanhada de uma maior autonomia, para os estados e municípios; o econômico, que está relacionado ao repasse de recursos e de poder de decisão sobre os assuntos financeiros aos níveis subnacionais; e o político, que diz respeito à ampliação da participação da população e do poder político ao conjunto da sociedade organizada que representa os interesses da maioria trabalhadora. (Silva, 2016, p. 344)

No que concerne à visão em relação ao complexo universo dos população usuária das políticas sociais, há de entender a dialética: de um lado, estes atuam de forma “desagregada e episódica” e “sofrem a iniciativa da classe dominante” que controla o aparelho do Estado. Por outro lado, valoriza “todo sinal de iniciativa autônoma”, as ações de resistência e criatividade popular que exercem contínua pressão frente aos centros de poder e aponta para a especificidade dos grupos e de suas lutas por direitos, considerando cada contexto histórico e político (Semeraro, 2012).

Neste contexto, Semeraro (2012) afirma que para sair da subalternidade e conquistar a autonomia integral, esses grupos precisam estar integrados para que ocorra a ruptura da condição da subalternização em relação a dominação, isto é, a massa que contribui para uma nova relação societária.

Nesta perspectiva, acredita-se ser possível a democratização do Estado, tornando universal os direitos de cidadania e uma sociedade mais justa, embora seja desafiador, já que os limites estruturais e políticos se tornam obstáculos nesse processo, sendo necessária a transparência em espaços de decisão, bem como a ampliação de mecanismos ao controle social, que para o autor Silva (2016) é possível, na gestão pública democrática, a descentralização atender os interesses dos trabalhadores com vistas à transformação da sociedade.

Além destes obstáculos, é preciso considerar e refletir que, para que a descentralização atenda aos interesses da população, é preciso considerar as particularidades socioeconômicas e político-culturais das regiões; as particularidades intersetoriais; a transferência de recursos em qualidade e quantidade; instâncias de negociações e pactuações; garantir a transparência das discussões e a publicização das informações e a participação e o controle da sociedade, sendo imprescindível, a transformação da sociedade, do próprio Estado e da administração pública. Porém, a sociedade capitalista é constituída a partir da dominação de uma classe sobre a outra (Silva, 2016), implicando que as relações

sociais, econômicas e políticas são moldadas pela desigualdade de poder e controle dos meios de produção moldando a cultura, o acesso a recursos e a tomada de decisões políticas, gerando e mantendo as desigualdades estruturais inerentes a dinâmica do capitalismo.

Tratar sobre a intersectorialidade requer adotar competências e responsabilidades de cada política, com articulação e coordenação, exigindo amplo diálogo, planejamento e recursos das áreas envolvidas (CapacitaSUAS, 2013, volume 2).

Para a intersectorialidade sair “do papel” é imperioso construir mecanismos de articulação, sistemas e fluxos de comunicação e decisão entre as diversas estruturas, órgãos, agentes públicos e privados que comecem a mudar a cultura institucional, estabelecendo novas bases de ação pública, visando o atendimento integral das demandas da população. (CapacitaSUAS, 2013, volume 2, p. 97)

A sugestão é que por meio da intersectorialidade é possível abordar as demandas sociais da população e a conexão territorialidade, rede e intersectorialidade com vista à inclusão social, poderá redimensionar as intervenções e ampliar a qualidade e a efetividade das ações desenvolvidas, para tal, é necessária estreita parceria.

Hoje, mais do que nunca os setores públicos estão sendo exigidos a se renovarem, qualificando seu nível de prestação de atenções. As organizações e instituições, particularmente as de natureza estatal, que vieram sendo desmontadas na esteira das ideias neoliberais, vêm operando com sérias dificuldades de pessoal, equipamentos, recursos financeiros, sendo alvo constante de crítica e de reivindicações de usuários e da sociedade em geral. Nesse contexto, não é mais possível a repetição de abordagens e práticas tradicionais, a lentidão trazida pela burocracia excessiva, o isolamento que leva à superposição, paralelismo e desperdício de recursos técnicos, financeiros e materiais. Aos gestores se impõe serem criativos e impulsionadores de inovação gerencial e operacional, abertos à colaboração e troca com outros gestores e entes governamentais. Integradas em parcerias e redes, as políticas sociais conseguem implementar gestão mais criativa, agregar experiências e saberes, integrar iniciativas de capacitação, socializar estudos e diagnósticos, trocando informações e compartilhando resultados. No entanto, é preciso criar mecanismos de compartilhamento, isto é, um sistema de comunicação formal e contínuo entre estruturas e organismos, para que se viabilizem iniciativas, recursos, lideranças e processos de acompanhamento e controle. Câmaras intersectoriais ou de desenvolvimento social têm sido estratégias impulsionadoras desta perspectiva. (CapacitaSUAS, 2008, volume 2, p. 39)

Tal entendimento sobre criar mecanismos de articulação, pode ser de tal modo perigoso no entendimento dos gestores públicos, como é o caso do município de Belo Horizonte. Bronzo (2014) traz a experiência da cidade de Belo Horizonte, onde implementa um programa em que elenca a intersectorialidade e a participação como estratégias de inclusão social, intitulado ‘Programa BH Cidadania’.

O Programa, instituído em 2002, vinculado à Secretaria Municipal de Políticas Sociais com participação de outras Secretarias que possuíam interface na execução de programas e projetos. O programa “procura articular ações de inclusão social para famílias muito pobres e vulneráveis, residentes em áreas selecionadas de vilas e favelas” (Bronzo, 2014, p. 596).

Para que fosse instituído, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, incluiu a participação dos trabalhadores da educação, saúde, assistência social e moradores locais visando entender os serviços e suas ofertas, bem como buscar informações e avaliações.

Para que se tornasse possível, a gestão realizou uma reforma administrativa aprovada em 2000 e implementada em 2001, onde a Assistência Social não possui status de secretaria, pela administração pública entender que a junção de algumas políticas públicas de forma integrada seria importante para estabelecer as ações em comum com vistas ao mesmo objetivo.

Há uma crítica da autora (2014) em relação esta posição que hierarquicamente subordina a Assistência Social a aceitar novas atribuições que muitas vezes não estão de acordo com as diretrizes nacionais, já que nesta Reforma, ela perde o status de Secretaria.

O “BH Cidadania” privilegia a descentralização, participação e intersetorialidade balizando romper com a lógica setorial da operação dos programas, e embora Bronzo (2014) veja méritos na iniciativa, principalmente no que tange a concentrar sua atenção nos territórios mais vulneráveis, sua operacionalização ainda é insuficiente no objetivo de atenção integral às famílias em processo de exclusão social, já que o jogo de forças políticas que pode contribuir com o paternalismo e o clientelismo, em face da autonomia e poder de decisão estão nesta arena de tomada de decisão.

A ausência de *quo status* da secretaria de assistência social corroborando sua especificidade como política pública, reflete na restrição de sua autonomia e recursos, o que impactará diretamente na capacidade de desenvolver e implementar serviços, programas e projetos. Tal fragilidade institucional, reduz a capacidade de enfrentamento das desigualdades e vulnerabilidades sociais, perpetuando a precarização e fragmentação da assistência social.

Além disto, o jogo de força política, na administração pública, contribuem para práticas que divergem da finalidade da assistência social, podendo incentivar a troca de apoio político desvirtuando do caráter de universalidade, integralidade e equidade dos direitos sociais, o que pode, comprometer o exercício da cidadania e reforçar as relações de dependência e subalternidade. Nesta ótica, a promoção de mecanismos de controle social podem mitigar esta influência e na transparência das ações.

De acordo com o Caderno CapacitaSUAS (2008, volume 1), a condição de pobreza e de vulnerabilidade associados às necessidades sociais não satisfeitas, geradoras de dificuldades materiais, relacionais e culturais exigem que os trabalhos superem cada vez mais as ações pontuais e fragmentadas e adoção de padrões de atenção que combinem multidimensionalidade, intersetorialidade e maleabilidade na oferta de serviços.

A assistência social, a partir do princípio da intersetorialidade, propicia o acesso a pessoas em situação de *vulnerabilidade* pessoal e/ou social, às demais políticas setoriais, uma vez que busca garantir seguranças para seus usuários: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida e; de convívio ou convivência familiar e comunitária. Estas seriam as condições fundamentais para tornar o usuário do serviçosocioassistencial alcançável pelas demais políticas (CapacitaSUAS, 2008, volume 1, p. 110).

Nos cadernos analisados desta capacitação aos trabalhadores do SUAS, reforçam a ideia de que a intersetorialidade não é apenas a somatória de serviços,

mas sim uma ação integrada, em que diferentes atores compartilham as responsabilidades e competências no atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade social, ressaltando a relevância do trabalho em rede, da troca de informações, da definição de fluxos de atendimento e da construção colaborativa de projetos.

Esta ótica da totalidade somando a ideia de rede, reconhece a dinâmica territorial e fortalece a articulação entre as proteções sociais no âmbito da Assistência Social e a intersetorialidade, sendo esta perspectiva, de acordo com as orientações do governo federal, permitiria a integralidade no viés dos atendimentos à população como das ações intersetoriais, que são tão necessárias para política de Assistência Social, no entanto, para construção de uma rede é primordial que haja decisão política que exija estratégias e pactos entre os gestores, técnicos, serviços, projetos, instituições, combinando a leitura da realidade local e sua complexidade, sua organização social e cultural.

### 3.3

#### **Intersectorialidade no CRAS através da normativa federal e do UNICEF**

Tendo como um dos objetivos dessa pesquisa, analisar conteúdos sobre a intersetorialidade no âmbito da proteção social básica, buscamos a partir das “Orientações Técnicas dos CRAS” (2009) a compreensão e reflexão do que este documento aponta no sentido da categoria aqui estudada. Este documento elaborado pelo governo federal pretende fortalecer e aprimorar o SUAS e amadurecer a PNAS, mediante as reflexões e questões que foram apontados pelos trabalhadores do SUAS e estudiosos da PNAS, durante as reuniões técnicas, seminários, consultorias, processos de monitoramento e acompanhamento da implantação dos CRAS, capacitações técnicas realizadas nos municípios e Estados, tendo como pretensão com este Caderno de Orientações, o aprimorando da atuação preventiva, protetiva e proativa dos CRAS (Brasil, 2009).

Também utilizamos o documento elaborado pelo UNICEF (2023), que tem como finalidade orientar as práticas em gestão e o trabalho social com famílias no intuito de alcançar as metas definidas pelo Selo UNICEF<sup>4</sup>, tendo como mérito a potencialização da integralidade da proteção social.

Nesta edição do Selo UNICEF a Assistência Social possui um Resultado Sistêmico específico, que é a “Proteção social e atenção integral para famílias vulneráveis via ações intersetoriais”. Para tanto, é preciso que sejam desenvolvidos processos que fortaleçam competências voltadas para uma atuação mais intersetorial (integrada) entre a assistência social, a saúde e a educação, e mais integrada entre o CRAS, por meio do PAIF e o CREAS, quando for o caso. (Unicef, 2023, p. 8)

Mesmo não estando no escopo de materiais elaborados pelo governo

---

<sup>4</sup> O Selo UNICEF é uma iniciativa do UNICEF que visa a estimular os municípios do Semiárido e da Amazônia Legal, a implementar políticas públicas que reduzam as desigualdades e garantam os direitos das crianças e dos adolescentes, conforme a Convenção sobre os Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A metodologia inclui Resultados Sistêmicos e Indicadores de Impacto Social relacionados aos direitos à saúde, educação, proteção social e participação social de crianças e adolescentes. O objetivo é a concretização de ações, programas, planos, políticas públicas, decretos, leis ou outras medidas de caráter permanente que sejam aprovadas e implementadas formalmente, e às quais se dê continuidade (Unicef, 2023, p. 8).

federal, compreendemos a importância do papel significativo dos organismos internacionais na condução das políticas sociais em todo o mundo, principalmente em países do capitalismo periférico, já que fornecem financiamento, assistência técnica e diretrizes à países em desenvolvimento, na redução da pobreza, mesmo entendendo que tal influência, muitas vezes, refletem em interesse geopolíticos e econômicos de países ou grupos de países mais poderosos, podendo resultar em políticas que privilegiam determinados setores da economia ou que reforçam as desigualdades estruturais.

A implantação de equipamentos públicos-estatais nos territórios mais vulnerabilizados para além da relação de proximidade territorial dos serviços socioassistenciais com a realidade do cotidiano da população sinaliza a presença do Estado no território ganhando visibilidade social e se comprometendo com a viabilização dos direitos da população (CapacitaSUAS, 2008, volume 1).

Uma vez que os CRAS estão instalados em territórios vulneráveis, são considerados pelas normativas como “porta de entrada” da política de assistência social, tendo como principal serviço, o de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), no atendimento às mais variadas situações vivenciadas pelas famílias referenciadas no território e que necessita de acolhimento, acompanhamento e encaminhamentos.

Buscamos, ao longo desta pesquisa, problematizar as condições dos equipamentos estatais de proteção social básica da assistência social para trazer a compreensão da cobertura desta política social, sobre a qualidade da oferta dos serviços, já que no nosso entendimento, implantar equipamentos no atendimento à população em situação de vulnerabilidade social não significa que são ofertados serviços de qualidade e com efetividade das ações.

Ao pensarmos sobre a cobertura da assistência social em território brasileiro, devemos considerar a heterogeneidade do Brasil e que as demandas da assistência social podem variar em diferentes regiões dado as especificidades brasileiras, sendo necessário, um estudo detalhado, pensando não somente na quantidade de CRAS, mas também na qualidade do atendimento e na capacidade de atender a todas as pessoas em situação de vulnerabilidade social, inclusive com autonomia dos serviços e dos profissionais para elaboração e execução de ações específicas, de acordo com a heterogeneidade de demandas territorializadas.

Em relação à infraestrutura, através do Censo SUAS (2022), sinalizamos que 31,3% dos equipamentos são alugados e 9,1% foram implementados em espaços cedidos. Embora a maioria possua espaço próprio (59,6%), ainda 15% compartilham o equipamento com outros serviços.

Em relação ao compartilhamento do espaço, 27% dos CRAS, funcionam na própria secretaria, não abrangendo bairros mais distantes e possivelmente em áreas onde, de fato, a política pública pudesse contribuir na proteção social.

Sobre os recursos materiais, elencamos alguns que consideramos fundamentais para os processos de trabalho e pudemos observar que da totalidade de CRAS existentes, 5.848 possuem telefone; 5.239, contam com celular na unidade; 8.403 detém de impressora; 5.589 utilizam os veículos de forma compartilhada; 5.299 possuem televisão; 5.579 unidades têm equipamento de som e 5.905 Datashow. Com isso, sinalizamos que deter de todos os recursos materiais necessários, de acordo com o Censo SUAS, não é a realidade de todos os equipamentos, podendo afetar no planejamento, na execução e na qualidade da oferta do trabalho social com famílias.

As “Orientações Técnicas do CRAS” (2009, p. 26) direcionam que a

promoção da intersetorialidade e sua articulação dependem da conexão, do vínculo, das relações horizontais entre os parceiros, a interdependência de serviços, a compreensão das particularidades de cada setor e o respeito à diversidade. Supõe que a intersetorialidade somente se materializará com a criação de espaços de comunicação, possibilitando a capacidade de negociação e da disponibilidade de trabalhar com os conflitos. “Sua efetividade depende de um investimento dos municípios [...], na promoção da intersetorialidade local, bem como da capacidade em estabelecer e coordenar fluxos de demandas e informações entre as organizações e atores sociais envolvidos”.

A articulação intersetorial não está sob a governabilidade da política de Assistência Social. Para que aconteça, é necessário um papel ativo do poder executivo municipal [...], como articulador político entre as diversas secretarias que atuam nos territórios dos CRAS, de modo a priorizar, estimular e criar condições para a articulação intersetorial local. O gestor de assistência social pode, no entanto, influir para que seja definida a prioridade de articulação das ações no território de abrangência do CRAS. A articulação intersetorial deve envolver escolas, postos de saúde, unidades de formação profissional, representantes da área de infraestrutura, habitação, esporte, lazer e cultura, dentre outros. (Brasil, 2009, p. 26)

Acredita-se que para que a intersetorialidade ocorra é primordial a comunicação entre os setores, para que se conheçam e possam democraticamente, construir formas de trabalhar em conjunto, tendo como objetivo o salto qualitativo das condições de vida das famílias e cooperar no acesso destas famílias, em maior grau de vulnerabilidade social, aos serviços públicos setoriais. “Deve favorecer a troca de experiências e a busca de apoio e de soluções para problemas comuns, de maneira a constituir uma rede de proteção social”. Este debate de priorização de acesso, nas práticas intersetoriais, é de grande relevância e assume um papel importante, “de forma a fortalecer a rede proteção social” (Brasil, 2009, p. 26).

Observamos que as normativas inerentes à política de assistência social tratam da intersetorialidade sem contrapor a setorialidade, afirmando que o CRAS é um equipamento público, onde são ofertados serviços socioassistenciais, assim como as escolas e as unidades de saúde são reconhecidos como forme isolada, buscando assim, afirmar a assistência social como um direito. Fala-se em construção de rede de proteção social e não aglutinação das políticas públicas.

A prática intersetorial, por sua vez, é definida como um conjunto de ações e estratégias que visam a promoção da intersetorialidade, ou seja, a cooperação e a articulação entre as diferentes políticas públicas e setores da sociedade. Tais ações devem ser planejadas levando em consideração a participação social, permitindo que os mais variados atores sociais possam contribuir com suas demandas e necessidades e, desta forma, implementadas de forma integrada e articulada (Brasil, 2009).

No Caderno de “Orientação Técnica do CRAS” (2009), percebemos que a intersetorialidade é conceituada como a articulação entre as diferentes políticas públicas e setores da sociedade, buscando a integração e diálogo entre as áreas para a implementação de ações em conjunto. Neste sentido, a intersetorialidade é vista como princípio fundamental do SUAS e da PNAS e deve ser considerada na elaboração dos serviços, programas, benefícios e projetos socioassistenciais.

O documento “Proteção Integral e Intersetorialidade via CRAS” (2023) conduz para duas diretrizes fundamentais: a universalidade e a integração dos

direitos e das políticas sociais, guiando para um pacto nacional e global para acelerar a implantação de um sistema de proteção social que possa, de fato, alcançar de forma mais ágil as famílias em situação de vulnerabilidade social. Inclusive reforça que tal posicionamento está prevista nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e no Programa Nacional de Direitos Humanos.

A universalidade possui dois sentidos: garantir o acesso aos direitos assistenciais a todas as segmentações demarcada pela LOAS e de articular a assistência social com as demais políticas sociais e econômicas, na perspectiva de construir um sistema de proteção social contínuo, sistemático, planejado, com recursos financeiros, com ações complementares entre si com objetivo de evitar o paralelismo, a fragmentação e uso inadequado dos recursos (Giaqueto, 2011).

Dados do Censo SUAS (2022) demonstram que a intersectorialidade ainda não é o forte da política de assistência social no âmbito da proteção social básica, prova disto é que 46,3% dos CRAS no Brasil realizam reuniões intersectoriais eventualmente; 35,7% realizam de forma mensal; 13,3%, bimestralmente; 2,7%, semanalmente; e 2,1% nunca realizam estas atividades que promovem a integração entre as políticas públicas dos territórios.

Considerando as principais políticas sociais nos territórios e as articulações realizadas pelo CRAS, observamos que em conjunto com a política de saúde, 11,9% dos Equipamentos de Proteção Social Básica desenvolvem atividades em parceria; 14,3%, somente trocam informações; 11,8% acompanham os encaminhamentos; e apenas 8,4% realizam reuniões periódicas.

O mesmo acontece com a política de educação e os números apontam a baixa articulação entre os setores, sendo que 11,7% desenvolvem atividades em parcerias; 14,7% trocam informações; 11,6% acompanham os encaminhamentos; e 8,1% realizam reuniões periódicas.

Podemos compreender mediante as informações do governo federal que a articulação intersectorial, embora esteja no escopo institucional da assistência social, ainda aparece como “calcanhar de Aquiles” desta política social.

A articulação intersectorial, na produção bibliográfica do governo federal, “Orientações Técnicas do CRAS” (2012, p. 28), já tem uma concepção mais sistemática e institucionalizada e é bastante enfatizada, sendo considerado “uma importante ferramenta de garantia de direitos”, já que vislumbra potencializar a rede de proteção social, “com a integração de diversos saberes e práticas, capazes de apresentar respostas inovadoras à complexidade das situações” apresentadas nos territórios. Orienta-se ainda que “deve ser uma estratégia de potencialização de resultados”, recomendando a formalização da intersectorialidade, institucionalizada e normatizada.

O grande obstáculo é a aproximação das linguagens institucionais e setoriais, oportunizando a possibilidade de complementariedade das disciplinas e conhecimentos das políticas que atuam nos territórios, vislumbrando a intersectorialidade.

A relação intersectorial entre serviços de proteção básica nos territórios discorre que a assistência social deve ser operada através de uma rede serviços, programas, projetos e benefícios, que devem manter relação de completude entre si e da intersectorialidade com outras políticas sociais da sua abrangência, porém, ainda carrega o estigma da filantropia.

Percebemos que quando saúde e educação, por exemplo, atuam, são enxergadas e operacionalizadas por si só e a assistência social caminha na direção de ser uma política institucionalmente intersectorial e carrega esta contradição de

responsabilização dos serviços de assistência social pela execução das ações intersetoriais sem considerar as seguranças socioassistenciais que são afiançadas por esta política e sua própria especificidade.

Com isso, se faz importante uma mudança cultural nas instituições públicas, em âmbito federal, no desenvolvimento de serviços continuados que sejam ofertados à população de forma integrada, incluindo orçamentos em conjunto, para que os trabalhos possuam objetivos em comum, apesar disso, reforçamos as questões estruturais no desenvolvimento das desigualdades sociais.

O CRAS, na figura do coordenador do equipamento, que possui como atribuição a função de gestão territorial, tem papel fundamental para que a intersectorialidade ocorra no território. No caderno federal (2009, p. 19), esta função compreende “a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS; a promoção da articulação intersectorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangência dos CRAS.”

O material orientativo elaborado do UNICEF reforça os processos de gestão e do trabalho social no âmbito do CRAS na atuação intersectorial, particularmente no PAIF. Direciona a Vigilância Socioassistencial como papel estratégico de produção de dados para o desenvolvimento das ações intersectoriais, induzindo seu significado na relação entre a assistência social, educação e saúde, na articulação entre elas, para produzir fluxos operacionais e a realização do acompanhamento e desenvolvimento de atividades que caracterizem uma atuação intersectorial.

As orientações proferidas pelo UNICEF (2023) direcionam que a relação estreita das políticas sociais nos territórios, estão posicionadas estrategicamente nos territórios buscando a universalidade dos direitos e visando sua devida articulação para produção de fluxos operacionais, realização de acompanhamento e desenvolvimento de atividades que caracterizam ação intersectorial.

É atribuída ao CRAS a responsabilidade de promover a intersectorialidade no seu território de abrangência e, para isso, é fundamental conhecer bem a realidade desse território, o que pode ser feito mediante a identificação do perfil das famílias, das desproteções, das condições de vida e das formas de organização, assim como por meio do mapeamento da cobertura da rede socioassistencial, da rede de serviços e da existência de recursos comunitários. Esse trabalho deve ser desenvolvido em parceria com a Vigilância Socioassistencial, cuja responsabilidade é subsidiar as áreas de proteção social no tocante às vulnerabilidades e aos riscos sociais existentes. Como unidade de referência territorial da assistência social, cabe aos CRAS estabelecer os devidos diálogos com as demais unidades públicas. Conhecer, articular e dar visibilidade aos serviços é uma estratégia importante na defesa dos direitos socioassistenciais, o que pode resultar na elaboração de um Guia de Serviços das Políticas Sociais (assistência social, educação, esporte, cultura, trabalho etc.). (Unicef, 2023, p. 11)

De acordo com as normativas vigentes, a equipe do CRAS desempenha papel fundamental na intersectorialidade e na busca por redução ou prevenção das demandas sociais que podem gerar à exclusão social, principalmente por atuar na base da rede de proteção básica e deve atuar com orientações e informações, se articulando com a rede de proteção social local, mapeando e organizando a rede socioassistencial de proteção básica. Também mantém serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de abrangência do CRAS em conexão com outros territórios a partir do mapeamento

da rede socioassistencial e o monitoramento dos encaminhamentos, possibilitando a ações intersetoriais, sendo este pressuposto reforçado no documento do UNICEF (2023), que menciona que a intersetorialidade está engendrada no processo inerente às ações dos CRAS.

Infere ainda que a Vigilância Socioassistencial, como importante função da política de assistência social, tem como estratégia a produção de insumos para o desenvolvimento das ações intersetoriais por cumprir papel central nas ações intersetoriais, já que permite a leitura da realidade dos territórios por meio da produção e sistematização de informações, indicadores, índices territorializados, sendo um espaço de disseminação de informações e construção de conhecimentos para planejar ações com maior potência na redução da desproteção social (Unicef, 2023).

Em contrapartida, a atuação do coordenador do CRAS é importante para garantir a qualidade do serviço prestado, a articulação com outros setores e a promoção da intersetorialidade, sendo este profissional, de acordo com as orientações técnicas do governo federal (Brasil, 2009), o responsável pelo planejamento e organização das ações desenvolvidas por sua equipe, pelo monitoramento dos serviços prestados e pela avaliação do impacto social das ações realizados pelos CRAS.

Além disto, o coordenador deve estar envolvido na construção de redes de proteção social nos territórios em que atua, estabelecendo parcerias com outros órgãos e serviços da rede socioassistencial e setorial, buscando fortalecer as potencialidades da comunidade local. Nas orientações do governo federal (Brasil, 2009), todos os serviços socioassistenciais, ofertados no CRAS ou a ele referenciado, deverão sistematizar as informações, mantendo registros de frequência, permanência, desligamento e atividades desenvolvidas, conforme definido pelo gestor, como fontes de informações sobre a vigilância social.

O material elaborado pelo UNICEF dispõe ainda, alguns passos para materializar a Vigilância Socioassistencial no âmbito do CRAS, como: levantamento e produção de dados e indicadores que podem ser transformadas em ações sistematizadas sobre as causas das vulnerabilidades sociais; identificação do perfil das famílias, em especial aquelas que são prioridade para o acompanhamento familiar (famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF); incluídas no Cadastro Único para Programas do Governo Federal; beneficiárias dos benefícios eventuais do SUAS; beneficiárias do BPC; aquelas que estão em descumprimento de condicionalidades do PBF; em acolhimento institucional e situação de rua; mapeamento da rede e de apoio com a realidade vivenciada; levantamento dos serviços prestados e potencialidades das famílias e território (Unicef, 2023).

Para que isso ocorra, o UNICEF (2023) sugere algumas metodologias para que ocorra com mais eficiência e eficácia: adquirir ferramentas tecnológicas; georreferenciamento; mapas dinâmicos digitalizados; mapas interativos de relatório digitais que serão disponibilizados para a população; metodologias participativas com adoção de recursos visuais como mapas impressos, demarcação da localização da rede de proteção social para apresentar nos Equipamentos.

A ênfase excessiva em tecnologia, em detrimento da valorização e do investimento em profissionais qualificados, revela uma abordagem simplista às complexas demandas que a Política de Assistência Social atua. A priorização da tecnologia sem a correspondente disponibilidade de profissionais para a execução da Vigilância Socioassistencial pode gerar resultados limitados nas lacunas existentes por ser uma atividade multidimensional que busca interpretar dados e

promover análises contextualizadas, estabelecendo estratégias que possam impactar.

Na PNAS (2004), a Vigilância Socioassistencial foi compreendida como função a ser operacionalizada no SUAS, tendo como objetivo a produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e/ou risco social das famílias e indivíduos.

A NOB/SUAS (2012) reafirma que a vigilância é uma das funções desta política social e deve ser realizada por intermédio de produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, identificando vulnerabilidades e riscos sociais, padrão de qualidade dos serviços ofertados pela rede de assistência social e mapeamento da oferta de serviços pela rede socioassistencial.

Ainda dispõe sobre a importância do trabalho articulado entre os serviços socioassistenciais, trabalhadores do SUAS e a Vigilância Socioassistencial, na perspectiva que são os conhecedores dos territórios e das demandas populacionais (Brasil, 2012). O conhecimento das informações territorializadas se faz importante na possibilidade de conhecer com profundidade a realidade das famílias e dos territórios que vivem, cooperando com o direcionamento da Política de Assistência Social.

Portanto, esta função deve acompanhar de forma contínua os resultados e impactos produzidos pela Política de Assistência Social no enfrentamento das desigualdades sociais nos territórios, indicando se houveram ou não, mudanças significativas e concretas nos territórios e dos usuários desta política social.

Sabe-se que a vigilância socioassistencial encontra-se em construção e exige esforços especialmente em sua implementação municipal, contudo, é fundamental e desafiador impulsionar processos de trabalho que possuam correlação com as demandas e a realidade das famílias e dos seus territórios, como lógica de direito e desmistificar a interpretação equivocada que a vigilância é controle e punição daqueles a quem o Estado deveria proteger.

Neste sentido, a vigilância, tal qual a intersectorialidade, possui ainda dissenso de entendimento por parte dos trabalhadores e gestores, na sua real importância e como a definição no que concerne a responsabilidade de efetivar esta função, mesmo que desde a NOB (2005), direciona que esta função caberia à gestão da Política de Assistência Social. As Orientações Técnicas dos CRAS (2009) enfatizam o papel fundamental da gestão territorial no monitoramento das ações, realizando assim, a vigilância das famílias usuárias da Política de Assistência Social, entretanto, é possível compreender que a ausência de Vigilância Socioassistencial na gestão do trabalho e do SUAS, pode ser um desafio para concretizar e materializar esta função que faça sentido nas políticas sociais, com análises concretas que possam impactar o planejamento dos Equipamentos e serviços.

O UNICEF (2023) ainda considera importante a participação ativa dos sujeitos de direitos no intento de identificar as fragilidades e potencialidades do território e percebem que os profissionais devem estar engajados neste processo de modo a entregar serviços qualificados a população. O material ainda esclarece que a intersectorialidade exige de todos uma reflexão sobre os caminhos para uma atenção integral no território e a compreensão das especificidades de cada política, bem como do papel estratégico da Vigilância Socioassistencial para identificação e inserção das famílias no PAIF e em atividades que caracterizem em ações intersectoriais.

Embora o SUAS tenha progredido no discurso em relação aos processos de monitoramento e avaliação da rede socioassistencial e indicando que aconteça do mesmo modo na rede intersetorial, a materialização da Vigilância Socioassistencial, como função inerente da assistência social, ainda não é uma realidade municipal, como demonstram os dados do Censo SUAS (2022) que dimensiona que 36,6% da gestão municipal, contam com a Vigilância Socioassistencial, de maneira informal, trazendo a reflexão que monitoramento e avaliação é processo contínuo e permanente da política social e 29,5%, não possuem a Vigilância instituída.

Do mesmo modo, o controle social na política de assistência social ainda é um obstáculo para romper a cultura conservadora na relação entre Estado e sociedade civil, se tornando relevante o diálogo da descentralização previsto na política, no que se refere a gestão da informação, com retorno aos municípios e os usuários desta política social, dos dados produzidos.

As orientações metodológicas destacadas no Caderno de Orientação Técnica do CRAS (2009) para a implementação da prática intersetorial envolvem: identificação dos atores e áreas envolvidas, sugerindo que é importante identificar os diferentes atores e áreas envolvidas na implementação de uma determinada ação, a fim de estabelecer parcerias e promover a integração entre elas; estabelecimento de objetivos comuns, sendo fundamental que os atores compartilhem objetivos comuns e que estejam engajados em um mesmo propósito com vista a evitar a fragmentação das políticas e ações; definição de ações integradas, devendo ser planejadas de forma integrada e articulada, estabelecendo fluxos de atendimento, responsabilidades e prazos; monitoramento e avaliação, como etapa importante para que o processo seja acompanhado e avaliado de forma contínua para corrigir possíveis desvios e garantia da qualidade e efetividade das ações intersetoriais implementadas e assegurar a participação social em todas as etapas do processo, garantindo o protagonismo e a participação das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

As propostas metodológicas discutidas pelo UNICEF (2023) visando a intersectorialidade via CRAS são: construção colaborativa de diagnóstico ou mapeamento; ações integradas entre as políticas públicas; reuniões de rede; educação permanente, focada na solução conjunta de situações cotidianas e na atuação interdisciplinar e intersectorial, com possibilidade de supervisão técnica em serviços; adoção de sistemas informatizados que integrem o atendimento e o acompanhamento no âmbito do SUAS; plano de atendimentos integradas; protocolo de detalhamento de cada política social; processos de referência e contrarreferência nos casos que são atendidos e acompanhados pelo CRAS; ferramentas de monitoramento e avaliação.

Influi ainda que é primordial que a gestão territorial realize planejamentos e desenvolvimentos de ações de caráter protetivo, preventivo e proativo, como realização de reuniões de rede com serviços dos territórios e em oficinas com famílias para apresentar os dados do Relatório Mensal de Atividades (RMA)<sup>5</sup>; mapeamento do território em consonância com as famílias e publicização dos dados que traduzam o funcionamento da unidade (Unicef, 2023).

---

<sup>5</sup> Sistema onde são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e o volume de atendimentos nos CRAS. Seu principal objetivo é uniformizar essas informações e, dessa forma, proporcionar dados qualificados que contribuam para o desenvolvimento do SUAS, conforme as determinações das Resoluções da CIT n° 4/2011 e n° 20/201

Percebemos o importante papel do coordenador do equipamento que tem como função a gestão territorial e a partir do Censo SUAS (2022), compreendemos que a reunião de rede como atividade de gestão ainda é um obstáculo para se realizar no processo de trabalho de forma planejada, sistematizada e contínua. 46,3% dos CRAS, realizam esta atividade de forma eventual; 35,7%, mensalmente; 13,3% bimestralmente; 2,7% de forma semanal e 2,1% dos Equipamentos, informaram que nunca realizam esta atividade. Considerando a participação popular, o Censo SUAS (2022) também indica baixa articulação com os movimentos locais e associações comunitárias, sendo que 14,9% apenas trocam informações; 5,7% não possuem qualquer articulação; 5,3% realizam reuniões periódicas e 4,1% realizam estudos de caso.

De todo o caminho trilhado até aqui, percebemos que a intersetorialidade é uma aposta no fortalecimento da proteção social, que não se limita à Assistência Social, sendo imprescindível que haja esforços das demais políticas sociais, entretanto, dados apresentados nesta pesquisa, revelam que ainda é um grande obstáculo a concretização da intersetorialidade no processo de trabalho dos Equipamentos de Proteção Social Básica.

Embora a intersetorialidade esteja conceituada através de legislações, normas e cadernos que orientam, na tentativa de promover a construção e a concretização da gestão territorial nos equipamentos sociais, é ainda um grande desafio que esta prática ocorra. Profissionais polivalentes, rotatividade trazendo a descontinuidade das intervenções, desfinanciamento das políticas sociais, agendas políticas discrepantes, ausência de capacitação e formação profissional para trabalhar de forma intersetorial, já que muitas vezes os profissionais não são preparados para esta nova forma de trabalho, o que gera conflitos e ambiguidades nas atuações.

Outro desafio que contribui para que a intersetorialidade seja inoperante frente ao que vem a propor é a inclusão dos gestores das políticas públicas neste processo de construção, na capacidade de direcionar a ação pública local por meio de acordos políticos entre os atores envolvidos, podem ser considerados fragilidades e desafios da intersetorialidade, neste sentido, devendo principalmente, construir uma nova cultura na gestão das políticas públicas.

Buscar fundamentos teóricos e históricos da articulação da intersetorialidade nos territórios na política de assistência social é de extrema relevância para qualificar conceitualmente estas categorias, sem possuir sentidos diversos, já que vem sendo utilizado no processo de trabalho social nos Equipamentos e há ainda tantas indagações que precisam fazer sentido.

## 4

### Considerações finais

Construir essa dissertação não se constituiu em uma tarefa fácil, considerando a necessidade de cumprir essa etapa, retomamos aqui uma das nossas questões norteadoras: quais as abordagens teóricas e metodológicas referentes às práticas intersetoriais que se apresentam em documentos federais que estruturam os serviços de proteção social básica da Política de Assistência Social?

A partir da investigação teórica sobre a intersetorialidade, esta categoria identificada como prática política e administrativa, vem sendo cada vez mais requisitada nas políticas públicas e especialmente na Política de Assistência Social, onde tem em sua gênese a perspectiva intersetorial já arraigada nos seus processos de trabalho, bem como em cadernos, planos e legislações que orientam a integralidade de suas ações, principalmente em aproximação com outras políticas sociais como a educação e a saúde.

Na análise dos documentos federais selecionados, compreende-se que a intersetorialidade se apresenta como uma estratégia técnica e política que possui como foco, no discurso institucional, a viabilização dos direitos sociais. Identificou-se, porém, a ausência de aportes teóricos e metodológicos nos documentos que poderiam cooperar com sua materialização, partindo-se das ações específicas da assistência social com outras áreas setoriais.

Isto nos faz ir de encontro a compreender a administração pública e a operacionalidade da intersetorialidade nas políticas sociais, reconhecendo a estrutura organizacional e suas problemáticas de ordem política e cultural, mas também financeira, o que desdobra em dificuldades de compartilhamento de saberes e com disputas de poder, em que a ausência de conhecimento das especificidades das políticas públicas pode se tornar um obstáculo para concretizar a intersetorialidade, além de outras dimensões como ausência de recursos e práticas conservadoras e clientelistas

Frente a este desafio, construir uma nova cultura de gestão requer sensibilizar e respeitar a horizontalidade dos serviços e dos atores sociais para o trabalho articulado e intersetorial, partilhar o entendimento de que todos são corresponsáveis pela proteção social, compreender as especificidades e objetivos das políticas públicas, realizando esta construção, de forma democrática, já que intersetorializar as políticas sociais é um grande desafio.

Pensar em uma perspectiva intersetorial nos faz questionar como construir e reforçar ações intersetoriais que considere os territórios geográficos e de vivência, para além das institucionalidades setoriais. Percebemos até aqui a necessidade de construção de espaços, que privilegiem a articulação e diálogo, porém, para que ocorra se faz necessário a inclusão do poder executivo com seus gestores municipais para que de fato seja estimulada esta prática.

Os documentos dão grande peso à postura ética-profissional dos trabalhadores que executam as políticas públicas, entretanto, sabemos que estes, não possuem gerência e autonomia na resolutividade de demandas que necessitem de mudanças estruturais.

As orientações normativas contêm uma direção política, produzidas pelo governo federal, e conduzem no sentido de o gestor influir na intersetorialidade a partir da política de assistência social, embora não seja exclusividade de atuação desta política social e é um fato que para que a condução das práticas intersetoriais ocorram é necessário vontade e iniciativa dos gestores, porém não vemos como uma realidade a criação destes espaços e uma cultura coletiva de construção e atuação intersetorial.

As bibliografias analisadas para esta pesquisa pouco tratam do uso metodológico da intersetorialidade a partir do CRAS e da própria Assistência Social, e quando o fazem, caminham para uma perspectiva gerencialista, direcionando a diversos entendimentos e expectativas, embora demonstrem a importância das práticas intersetoriais a partir dos territórios em conjunto com os equipamentos descentralizados das mais variadas políticas públicas e com a população.

Assim como CapacitaSUAS (2013) destaca o papel do CRAS como espaço privilegiado para a articulação intersetorial, entre diferentes setores governamentais ou intragovernamentais para implementação de práticas intersetoriais, o UNICEF (2023), no mesmo ponto de vista, considera este equipamento como fundamental para a garantia da proteção social a partir dos serviços socioassistenciais e responsável por articular a intersetorialidade e a importância de conhecer o território onde atua.

Porém, de acordo com os dados observados na produção do governo federal através do Censo SUAS de 2022, percebemos a dificuldade dos CRAS em se articular com outras políticas setoriais e com a própria população, trazendo à tona, que a intersetorialidade nada mais é que um conceito que não consegue ser aplicado nos serviços socioassistenciais e na gestão do território.

As propostas metodológicas percorridas tanto nos materiais federais quando pela Agência Internacional, requer, estrutura de trabalho e controle social, que o Censo SUAS (2022), demonstra que os municípios não possuem, nem a capacidade gerencial tampouco técnica, o que pode afetar a materialização da intersetorialidade.

Podemos perceber que outras dimensões são tão importantes quanto ao entendimento do termo, como é o caso das infraestruturas necessárias para que a Assistência Social e este Sistema Único sejam aprimorados no viés de cumprir a função de mapear a rede e na realização da articulação, como é o caso da Vigilância Socioassistencial e das dimensões de recursos humanos e materiais que os CRAS no Brasil possuem.

Os dados do monitoramento do governo federal (2022) demonstraram a grande dificuldade em estabelecer a comunicação sistemática entre a assistência social e as políticas sociais territoriais, indicadas por exemplo, como necessárias, em programa de transferência de renda, como importante para que os usuários e suas famílias não descumpram as condicionalidades para o contínuo recebimento. Este fato, revela o quão é dificultoso a articulação em rede, em reuniões sistematizadas e planejadas.

Falar de intersetorialidade diante de processo em que nos últimos anos vivenciamos de desmonte do Estado tem sido desafiador, já que a atuação restritiva do Estado para a área social impede ou dificulta a intervenção das políticas nas expressões da questão social e a efetivação da integralidade e universalização, embora acreditemos que a articulação entre os serviços de diversas políticas possa reverberar em um atendimento de qualidade, contínuo e integrado, possibilitando a

superação dos meros encaminhamentos, que fazem parte dos processos de trabalho, mesmo com a existência de programas sociais com desenhos intersetoriais.

As políticas sociais possuem limitações na resolutividade das demandas complexas da realidade social e a intersectorialidade aparece para os setores, mas também na perspectiva de conhecer os sujeitos que são plurais e singulares, ao mesmo tempo, dado as especificidades regionais do Brasil. Apostam suas fichas na intersectorialidade, esquecendo que garantir direitos através de políticas públicas é de responsabilidade do Estado, desconsiderando sistemas e estruturas historicamente construídas. A intersectorialidade como gestão vem com esse processo fundamental na elaboração e execução das políticas vislumbrando a articulação entre os setores públicos, pensada de forma inovadora a fim de romper a histórica tradição clientelista, burocratizada, compartimentalizada das administrações públicas.

A intersectorialidade carrega consigo as contradições dominantes das políticas públicas, de direcionar sua operacionalidade à população e suas necessidades, entretanto, carrega a dialética, que mantém a reprodução do sistema capitalista de mitigar as manifestações da questão social, na tentativa, de não transparecer a ineficiência do Estado, otimizando e reduzindo os recursos financeiros para as políticas e a contradição que esta integração aponta para um caminho de sucesso nas e entre as políticas sociais, convencendo a população de que esta ação é proativa do Estado e atrelando a intersectorialidade a resultados positivos no que se refere à inclusão social.

Neste mesmo sentido, as contrarreformas trabalhista e da previdência social são exemplos de um Estado neoliberal, repercutindo diretamente nos direitos que a CF88 preconiza. A assistência social, pouco a pouco, se insere na lógica do mercado, especialmente no que concerne as parcerias público-privadas, tornando as ações descontinuadas e fragmentadas com respostas parciais desarticulada das reais necessidades da população, sendo a intersectorialidade uma alternativa de intervenção articulada com ações integradas ao alcance de melhores resultado, entretanto, mediante ideário neoliberal, este esforço pode requerer não apenas articulação, mas recursos institucionais e orçamentários, que é contrário à ótica do Estado mínimo.

Para tal, se faz importante debater e problematizar possibilidades concretas para que a intersectorialidade ocorra, e um dos elementos que se faz central neste debate é a reformulação do desenho jurídico administrativo do aparelho estatal, buscando superar a hierarquização, como são os casos de ministérios e secretarias, sobretudo, incluir de fato, a população, favorecendo assim, o controle social. Contudo, sabemos que a participação social também é um entrave a ser superado no âmbito da assistência social como revelou o Censo SUAS (2022).

Outro debate relevante é a autonomia das cidades, que a descentralização traz, percebendo as dificuldades de executar as políticas públicas mediante a transferência de recursos que muitas vezes são morosos e desconexos entre as políticas e também no que se refere ao projeto societário para cada uma dessas políticas públicas, que podem se divergir, a depender, de quem está no poder.

O debate de intersectorialidade no âmbito da política de assistência social cruza uma linha tênue, onde o seu desenho institucional vigorou o modelo intersectorial, dado o contexto histórico e político e a angústia de que esta política pública pudesse fazer com que as demais políticas entendessem o que é esta categoria na ótica da gestão territorial e da forma de trabalhar em conjunto, diante do contexto de vulnerabilidade social.

Porém, o poder que a assistência social possui é proporcional ao volume de demandas que são encaminhadas para o atendimento das demandas sociais, já que as políticas sociais nos territórios entendem que ela toma para si, por estar perto da população e pela ausência de entendimento do que é a Política de Assistência Social, responsabilizando-a por todos os atendimentos que não condiz nos direcionamentos das demais políticas sociais públicas.

A categoria então ganha peso na Assistência Social tanto pela necessidade do reconhecimento da complexidade das demandas sociais quanto pela necessidade de uma definição do campo de atuação dos equipamentos de proteção social básica, e da própria Assistência Social, que estão inseridos no território e que busca através de suas orientações normativas-políticas a articulação entre os setores para os atendimentos à população em situação de vulnerabilidade social e risco social.

Para isso, trazer à luz a Política Nacional de Educação Permanente no âmbito do SUAS pode ser uma das estratégias para a uniformização do entendimento e construção das práticas intersetoriais visando os territórios em suas múltiplas escalas geográficas que produzem as diversas e mais variadas dimensões da vida social, contudo, seria outro obstáculo na esfera municipal, considerando à partir dos dados do Censo SUAS (2022), que 85% dos municípios não possuem Plano Municipal de Educação Permanente dos trabalhadores do SUAS e 78% das gestões municipais, em relação ao Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS, consideraram não ter percepção sobre sua necessidade e funcionalidade.

Quando os trabalhadores, mediante a Educação Permanente, permitem, a partir deste espaço, a reflexão crítica sobre o processo de trabalho que está inserido, há a possibilidade de pensar em mecanismos para identificar as situações cotidianas que atravessam o trabalho e podem ser superadas através de ações educativas, coletivas e dialética, considerando que os profissionais atuam em espaços de correlação de forças e a depender do cenário, diante de retrocessos dos direitos sociais. Com isso, há a necessidade de construir estratégias para consolidar o SUAS, as condições e organização do trabalho e a mobilização das famílias e indivíduos como sujeitos de direitos.

Outro ponto a ser debatido é a necessidade de orientações por parte do Governo Federal, no que diz respeito à intersetorialidade e o entendimento dos gestores, à sua prática no âmbito dos municípios, já que o papel político desta função poderá influir na construção das práticas intersetoriais e até mesmo realizando desenhos intersetoriais nos serviços, programas e projetos das políticas setoriais de forma horizontal.

Não obstante as orientações por parte do ente federal, é importante criar formas para a desprecarização do trabalho realizado, tanto relacionado aos trabalhadores da assistência social que possuem vínculos fragilizados, impactando na possibilidade de um trabalho social com famílias de forma contínua e permanente, quanto às ausências de materiais permanentes para qualificar a oferta dos serviços.

Além disto, as políticas sociais do território não conseguem se articular, como demonstram dados do Censo SUAS (2022), e mesmo estes dados sendo analisados pelo governo federal e o desenho institucional da assistência social venha a inferir na intersetorialidade, não existem propostas ou até mesmo uma modificação na forma de realizar políticas sociais de maneira integrada.

Diante das reflexões expostas, a intersetorialidade é, de fato, uma ferramenta de gestão e estratégia de ação nas políticas públicas, buscando, através

das articulações e ações integradas, romper com a fragmentação e ampliar a cobertura destas políticas.

Porém, para que seja manuseada de forma plena, é preciso enfrentar os aspectos notoriamente neoliberais que se alastram também na Assistência Social. Não sucumbir diante da precarização sistêmica pode contribuir para que os profissionais das políticas setoriais assumam uma postura, para além da mera conceituação de intersetorialidade. Por isso, a necessidade de se dar um novo significado à intersetorialidade, já que o termo, por si mesmo e sob influência neoliberal, não capta completamente a complexidade das relações das políticas públicas que definem as práticas intersetoriais, levando em consideração que deva se manifestar de modos diferentes nos contextos específicos que se apresentem.

## 5 Referências bibliográficas

- ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun. 1999.
- AZEVEDO, Sérgio. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: **\_\_\_Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro-RJ: Fase, 2003, p. 38-44.
- BRASIL. Censo SUAS 2022 – **Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social CRAS**. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento, Vigilância Socioassistencial e Gestão da Informação do SUAS. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, jan. 2023.
- \_\_\_ . Censo SUAS 2022 – **Resultados Nacionais, Gestão Municipal. Brasília, Coordenação Geral de Planejamento, Vigilância Socioassistencial e Gestão da Informação do SUAS. Secretaria Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, mai. 2023.
- \_\_\_ . Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos. **Guia para Operacionalização de Princípios e Conceitos da PNAS/SUAS no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro-RJ: 2012.
- \_\_\_ . **CapacitaSUAS**. Vol. 1, 2 e 3. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008).
- \_\_\_ . **CapacitaSUAS**. Vol. 1, 2 e 3. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2013).
- \_\_\_ . Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.
- \_\_\_ . Lei 12.435, de 06 de junho de 2011. Altera a Lei nº. 8.742, de 7 de setembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, jul. 2011.
- \_\_\_ . Lei Orgânica de Assistência Social. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
- \_\_\_ . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília-DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.
- \_\_\_ . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, NOB SUAS**, jul. 2005.
- \_\_\_ . Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. 1ª ed., Brasília-DF: 2009.

\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional. **Política Nacional de Assistência Social, PNAS**, 2004.

\_\_\_\_. Resolução nº. 269, de 13 de setembro de 2006. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. NOB RH/SUAS, 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, 26 dez. 2006.

BELLINI, Maria Isabel Barro et al. Territórios de saber & intersectorialidade: algumas notas sobre políticas públicas no contexto brasileiro. In: **Memórias Convención Internacional de Salud Pública**, Cuba Salud, 2012.

BRETTAS, T. Capitalismo Dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**. Brasília-DF, ano 17, n. 34, jul./dez. 2017, p. 54-76.

BRONZO, Carla. Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e políticas públicas | ppp** |, n. 35, jul./dez. 2010.

CAVALCANTE, Pedro; BERNARDES RIBEIRO, Beatriz. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro-RJ, v. 46(6), p. 1459-77, nov./dez. 2012.

COSTA, Gracyelle. Trabalhadores negros na origem da política social brasileira. **Revista em Pauta**. Rio de Janeiro-RJ, 2º semestre de 2020, n. 46, v. 18, p. 68-84.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade brasileira: uma questão possível?** São Paulo-SP: Cortez, 2004.

\_\_\_\_. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26 (2016), Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005, 176 p.

EUFRASIO, Amanda et al. Territorialização da Política de Assistência Social: conceitos e ferramentas que auxiliam a sua compreensão. **O Social em Questão**. Ano XVII, n. 30 (2013), Rio de Janeiro-RJ: PUC-Rio. Departamento de Serviço Social, 1997-2016.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência social**. 4. ed. São Paulo-SP: Cortez Editora, 1985.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**. São Paulo-SP, n. 14/15, 2006, p. 231-239.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**, 1976.

FERREIRA, Aline Souto Maior. Alguns elementos da trajetória das políticassociais na América Latina: aproximações com México e Brasil. **O Social em Questão**. Ano XIX, n. 36 (2016), Rio de Janeiro-RJ: PUC-Rio. Departamento de Serviço Social, 1997-2016.

FERREIRA, Crismanda Maria. **Posicionamentos e estratégias sindicais no**

**contexto dos conflitos do trabalho em Suape:** uma expressão da nova morfologia do sindicalismo brasileiro nos anos 2000. 2018. 383 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife-PE, 2018.

FONSECA, Ana; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Política Social, Intersetorialidade e Desenvolvimento. In: **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais /org.:** MONNERAT et al., Giselle Lavinias Campinas. São Paulo-SP: Papel Social, 2014.

GIAQUETO, Adriana. Gestão da Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): a descentralização. **Serviço Social & Realidade**. Franca-SP, v. 20, n. 1, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de Pesquisa Social**, 4. ed., São Paulo-SP: Atlas, 1990.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: Um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**. Salvador-BA, v. 9, n. 23, 2002.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo-SP: Annablume, 2005.

HOFF, Luíza Rutkski; BELLINI, Maria Isabel Barro. Reflexos do modelo neoliberal na condução das políticas públicas: é possível efetivar a intersectorialidade? In: **Neoliberalismo e desigualdade social: reflexões apartir do serviço social** / Gleny Terezinha Duro Guimarães, Ana Lúcia Suárez Maciel, Beatriz Gershenson organizadoras. – Porto Alegre-RS: EDIPUCRS, 2020.319 p.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas/ org.:** BOSCHETTI, Ivanete et al. 2. ed. São Paulo-SP: Cortez, 2009.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **RAP**. Rio de Janeiro-RJ, v. 32 (2), p. 35-48, mar./abr. 1998.

\_\_\_\_\_. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**. São Paulo-SP, n. 22, 2001, p. 102-110.

JACCOUD, Luciana. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 26 (2016), Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005, 176 p.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro-RJ, v. 32, n. 2, nov./dez. 1998, p. 11-22.

\_\_\_\_\_. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**. São Paulo-SP, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004

\_\_\_\_\_.; INOJOSA, Rose Marie; KOMASTU, Suely. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil:** a experiência de Fortaleza, 1997.

KAGEYAMA, Angela; HOFFMAN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**. Campinas-SP, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Revista Serviço Social e Saúde**. UNICAMP, Campinas-SP, v. IX, n. 9, jul. 2010, p. 69-81.

\_\_\_\_\_. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas públicas. **Serv. Soc. Rev.** Londrina-PR, v. 16, n. 1, jul. /dez. 2013. P. 30-42.

\_\_\_\_\_. **Medidas de cidades entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo-SP: Cortez, 2003.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**. Campinas-SP, v. 15, n. 1, p. 79-112, 2016. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642922>.

Acesso em: 18 jan. 2024.

MARSHALL, Thomas Humphrey **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro-RJ: Zahar, 1967.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **R. Katál**. Florianópolis-SC, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011, p. 42.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. Política Social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **SER Social**. Brasília-DF, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jul. 2009, p. 206.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. Intersetorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a Literatura Atual. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais** / org.: MONNERAT et al., Giselle Lavinias. Campinas-SP: Papel Social, 2014.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo-SP, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo-SP, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, Leidiane Souza de. Reforma gerencial, neodesenvolvimentismo e ponte para o futuro: recentes contradições das políticas sociais brasileiras. **Ser Social**. Brasília-DF, v. 21, n. 45, jul./dez. 2019.

PASTORINI, Alejandra. **As políticas sociais e o Serviço Social: instrumento de reversão ou manutenção das desigualdades?**, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. A intersetorialidade das Políticas Sociais na Perspectiva Dialética. In: **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais** / org.: MONNERAT et al., Giselle Lavinias. Campinas-SP: Papel Social, 2014.

PEREIRA; TEIXEIRA. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, v. 12, n. 1 (2013).

QUINONERO, Camila Gomes et al. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. **O Social em Questão**. Ano XVII, n. 30 (2013), Rio de Janeiro-RJ: PUC-Rio. Departamento de Serviço Social, 1997-2016.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo-SP, Cortez; OPAS; OMS; Ministério da Saúde; 4. Ed.; 2009.

\_\_\_\_\_.; ROJAS COUTO, Berenice; YAZBEK, Maria Carmelita. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**, outubro, 2012. Universidade Federal do Maranhão, São Luís-MA, Brasil.

SHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**. Pelotas-RS, v. 16(1), p. 59-75, jan./jun. 2010.

SEMERARO, Giovanni. SUBALTERNOS E PERIFERIAS: uma leitura à partir de Gramsci. **Marxismo e Educação em Debate**, v. 4, n. 1, p. 58-69, jun. 2012.

SILVA, Gustavo Tavares da. Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado. **Cadernos Metrôpole**, n. 19, p. 81-97, 1º sem. 2008.

SILVA, Lenir Aparecida Mainardes da. **Política pública do trabalho, emprego e renda no Brasil na década de 90 e sua interface com a política pública de assistência social, no Estado do Paraná**. São Paulo-SP, 2005. 171 f.

SILVA, Robson Roberto da. Concepções e funções da descentralização na gestão pública democrática e no gerencialismo. **O Social em Questão**, ano XIX, n. 36, 2016, Rio de Janeiro-RJ: PUC-Rio. Departamento de Serviço Social, 1997-2016.

SIQUEIRA, Luana Souza. Desenvolvimento e Pobreza: Uma Análise Crítica. **Temporalis**. Brasília-DF, ano 12, n. 24, p. 353-384, jul./dez. 2012.

SNAS/MDS. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026)**: “Proteção Social para todos (as) os (as) brasileiros (as)”. Brasília-DF, 2016.

SOUZA, Antonio Reguete Monteiro de. *Questão Social e Assistência na formação do Brasil: o papel da polícia*. **SER SOCIAL Questão Social e Serviço Social**. Brasília-DF, v. 24, n. 50, jan./jun. 2022.

SPOSATI, Aldaíza. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-04). **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 39, n. 3, mai./jun. 2005, p. 505-571, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro-RJ, Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_. Especificidade e intersetorialidade da Política de Assistência Social. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo-SP, Cortez, n. 77, 2004.

\_\_\_\_\_. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo-SP, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis-SC, v. 14, p. 104-115, jan./jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Território e gestão das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**. Londrina-PR, v. 16, n. 1, jul./dez. 2013, p. 05-18.

SUNSYARAY, Iris. O neodesenvolvimentismo no Brasil: um vestibulo para a radicalização do capital financeiro. **Temporalis**. Brasília-DF, ano 23, n. 45, p. 234-251, jan./jun. 2023.

TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Guaju. Matinhos**, v. 4, n. 2, p. 211-230, jul./dez. 2018.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro-RJ, v. 48(3), mai./jun. 2014.

VIANA, Ana Luíza D`Ávila. Novos riscos, a cidade e a intersetorialidade das políticas públicas. **RAP**. Rio de Janeiro-RJ, n. 2, mar./abr. 1998.

YASBEK, Maria Carmelita. O significado sócio-histórico da profissão. In: **Serviço social: Direitos sociais e competências profissionais**. Brasília-DF, 2009.

\_\_\_\_\_. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração das políticas sociais. In: **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais / org.:** MONNERAT et al., Giselle Lavinias. Campinas-SP: Papel Social, 2014.