

Políticas sociais e intersectorialidade: elementos para debate¹

Mônica de Castro Maia Senna²

monica.senna@globo.com

Fabielle Guimarães Tavares³

Iany Lugão Monteiro⁴

Rita de Cássia Santos Freitas⁵

| | |
|------------------------------|---|
| Modalidad de trabajo: | Oral |
| Eje temático: | Políticas Sociales y desarrollo en el contexto neoliberal y los desafíos para el Trabajo Social |
| Palabras claves: | Política social; Assistência Social; Intersectorialidade. |

1. INTRODUÇÃO:

Intensa fragmentação institucional, paralelismo e sobreposição de ações são algumas das características marcantes do padrão histórico de intervenção do Estado brasileiro na área social e contribuem sobremaneira para a baixa eficácia das políticas sociais e para o desperdício de recursos públicos. O reconhecimento dessas características e a necessidade de sua superação têm ocupado lugar de destaque na agenda governamental nos últimos anos. Associado a um conjunto de princípios e diretrizes que vem marcando o processo recente de reformas das políticas sociais – dentre as quais merecem menção a descentralização, a participação social e a implantação de novas modalidades de gestão (Farah, 1999) – o tema da intersectorialidade tem marcado o discurso governamental recente. Iniciativas tais como a Promoção e Vigilância em Saúde, a Estratégia Saúde da Família, o Programa Bolsa Família e a própria Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) têm enfatizado o desenvolvimento de ações intersectoriais como estratégia central para superar a histórica fragmentação da intervenção do Estado e maximizar a efetividade das ações desenvolvidas.

No entanto, a efetiva construção da intersectorialidade constitui um desafio, tendo em vista aspectos relacionados às diversas lógicas organizacionais que regem as arenas setoriais, à disputa por recursos e status entre os setores envolvidos e à complexidade do processo

¹ Ponencia presentada en el XIX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. **El Trabajo Social en la coyuntura latinoamericana: desafíos para su formación, articulación y acción profesional**. Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador. 4-8 de octubre 2009.

² Assistente Social; doutora em Ciências – Saúde Pública; Pesquisadora 2 CNPq; Professora Adjunta da ESS – Universidade Federal Fluminense; Programa de estudos pós-graduados em Política Social.

³ Assistente Social; Companhia de Limpeza Urbana de Niterói – CLIN; Mestranda em Política Social – Universidade Federal Fluminense.

⁴ Acadêmica de Serviço Social – Universidade Federal Fluminense, bolsista PIBIC/UFF

⁵ Assistente Social; doutora Serviço Social; Pesquisadora 2 CNPq; Professora Adjunta da ESS – Universidade Federal Fluminense; Programa de estudos pós-graduados em Política Social.

de intermediação de interesses distintos com capacidades também distintas de influência na arena decisória, entre outros. Como afirma Andrade (2006), a integração intersetorial é tarefa bastante audaciosa e passa necessariamente pela *construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado que lidam com a questão social*.

Diante desse quadro, o presente trabalho tem por objetivo trazer alguns elementos que permeiam o debate sobre o tema da intersectorialidade na recente produção bibliográfica sobre políticas sociais. Inicialmente, é feito um resgate do contexto no qual o desenvolvimento de ações intersetoriais é enfatizado na contemporaneidade para, em seguida, apontar alguns elementos do debate recente sobre a temática.

2. DESENVOLVIMENTO:

2.1. As recentes reformas nas políticas sociais brasileiras e a intersectorialidade

Boa parte da literatura sobre políticas sociais no Brasil tem salientado que nas duas últimas décadas, alterações significativas têm sido introduzidas no formato organizacional do padrão de intervenção estatal no campo social. Ainda que as análises se diferenciem quanto às dimensões de abordagem da questão e aos rumos e efeitos produzidos por tais alterações, é consensual na literatura o reconhecimento de que mudanças importantes na estrutura do Estado e no padrão de intervenção pública têm remodelado as políticas sociais brasileiras.

Situadas, de um lado, no contexto da crise capitalista que afetou a economia mundial desde os anos 1970 e que expressou o esgotamento do padrão keynesiano-fordista de processamento das demandas sociais e, de outro lado, no bojo da luta pela redemocratização do Brasil e ampliação do campo dos direitos sociais nos anos 1980, as reformas das políticas sociais brasileiras carregam a marca da ambigüidade desse processo.

Parece haver um relativo consenso na literatura que examina a trajetória recente das políticas sociais brasileiras quanto à existência de dois ciclos distintos de reformas (Draibe, 1998; Farah, 1999; Souza & Carvalho, 1999). O primeiro ciclo corresponderia aos anos 1980, no interior do quadro de instabilidade econômica e democratização do país, em que o sentido das reformas processadas apontava, prioritariamente, em direção ao fortalecimento de uma institucionalidade democrática. É nesse contexto que ganham vigor

as proposições de descentralização das políticas sociais e participação social, em contraposição ao padrão extremamente centralizado, burocratizado, privatista e excludente que orientou as políticas sociais até os anos 1980.

O segundo ciclo de reformas – ou, como denomina Bhering (2003), o processo de contra-reformas das políticas sociais – tem início na segunda metade dos anos 1990, no ambiente mais amplo e complexo de ajuste econômico, reformas institucionais e consolidação democrática. Nesse contexto, a escassez de recursos públicos passa a ser uma questão central, limitando a capacidade de resposta do Estado às crescentes demandas na área social. Assim, ao lado da preocupação com a consolidação da democracia e equidade das políticas públicas, são introduzidas, na agenda reformista, preocupações com a eficiência, efetividade e eficácia a ação estatal, bem como com a qualidade dos serviços públicos. Tal como proposta nos anos 1990, a reforma do Estado brasileiro buscou responder a um conjunto heterogêneo e muitas vezes contraditório de questões, como o enfrentamento da crise fiscal; a separação das atividades de provisão e regulação; o aumento da eficácia e eficiência dos serviços públicos, notadamente na área social e a flexibilização do processo de administração do aparato estatal. Do ponto de vista das políticas sociais, ganham força proposições voltadas à focalização dos gastos públicos nos segmentos populacionais em situação de pobreza extrema, a busca de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, envolvendo a participação de organizações não-governamentais (ONGs), das comunidades organizadas e do setor privado na provisão de serviços públicos e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade (Farah,1999).

Diante desse quadro, o desenvolvimento de ações intersetoriais tem sido destacado como diretriz operacional de diversas políticas públicas de corte social, notadamente no âmbito da saúde e da assistência social. Os argumentos em defesa da intersetorialidade passam tanto pela necessidade de racionalizar e maximizar o uso dos recursos quanto pela busca de maior efetividade às ações desenvolvidas.

No entanto, é preciso considerar que as dificuldades de estabelecer mecanismos mais efetivos de ação integrada entre os próprios organismos governamentais, seja em âmbito federal, seja nas relações entre os entes federativos, configuram importante ponto de estrangulamento na implementação das reformas pretendidas. Souza & Carvalho (1999) assinalam que as profundas desigualdades inter e intra-regionais e sociais do país tornam o quadro ainda mais complexo, exigindo um esforço de coordenação da política de

descentralização em curso como requisito indispensável para o sucesso dessa estratégia reformista. Nesse sentido, torna-se importante, do ponto de vista analítico, perceber as mudanças operadas na tradicional forma de intervenção do Estado brasileiro na questão social, sobretudo em termos de incorporação das famílias em uma ampla rede de proteção social.

Estudos recentes como os de Carvalho (1994), Draibe (1994) e Mito et al. (2007) chamam atenção para a (re) valorização da família nas políticas sociais atuais, fenômeno que se expressa tanto em escala mundial, como no Brasil. De fato, nos últimos anos, observa-se a implantação de programas em diversas áreas setoriais dirigidas a famílias – e não aos indivíduos, como outrora – dos quais se destacam o Programa Saúde da Família e o Programa Bolsa Família.

De acordo com Mito et al. (2007), a retomada da família, em especial das famílias pobres, como foco prioritário das políticas sociais deve ser compreendida à luz do contexto mais amplo em que ela aparece. Nesse sentido, as autoras chamam atenção para o fato de que a crescente valorização da família ganha impulso no contexto da crise do capitalismo contemporâneo e avanço das proposições neoliberais, que recomenda que a proteção social seja exercida por diferentes atores sociais – família, comunidades, organizações não governamentais -, destituindo o Estado de sua função de provedor dos benefícios sociais.

Para as autoras, a centralidade da família na política social está ancorada em duas perspectivas distintas. A primeira enfoca a família como eixo central do cuidado e proteção de seus membros, atentando para sua capacidade natural de cuidadora e provedora, sem considerar as determinações de distintas ordens que influenciam diretamente nas condições da família para cumprir essa tarefa. Nessa perspectiva, portanto, recai sobre a família a responsabilidade pelo cuidado e proteção de seus membros. A segunda perspectiva toma como pressuposto a compreensão de que para a família desenvolver o papel que lhe é atribuído, ela precisa de uma intervenção efetiva do Estado para a superação de sua situação atual.

Carvalho (1994) e Draibe (1994) reconhecem que o enfoque na família tende a constituir um avanço na forma clássica de tratar a questão social, mas, por outro lado, chamam atenção para o risco de que as políticas dirigidas às famílias continuem a tratar a questão de forma setorializada e compartimentalizada. Essas autoras defendem a necessidade de integração intersetorial como mecanismo capaz tanto de maximizar a utilização dos

recursos disponíveis como promover um efetivo acesso da população beneficiária a uma rede integral de proteção social.

2.2. Construindo ações integradas

Recentemente, têm adquirido destaque proposições governamentais para o desenvolvimento de ações intersetoriais na condução das políticas sociais, em especial aquelas dirigidas às famílias pobres. O desenho de programas como Bolsa Família – principal programa do atual governo federal – e Saúde da Família – implantado desde 1994, mas com expressão nacional a partir de 1998 – trazem em seus princípios e diretrizes organizacionais a necessidade de desenvolvimento de ações intersetoriais, como forma de superar a histórica fragmentação da intervenção do Estado e maximizar a efetividade das ações desenvolvidas. A própria criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) traz como um de seus objetivos o estímulo ao desenvolvimento de ações intersetoriais, aspecto também reforçado como uma das diretrizes para implementação da atual política nacional de assistência social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Ademais, no caso específico das políticas dirigidas a famílias pobres, diversos autores, entre eles Carvalho (1994), salientam a necessidade da conjugação de ações das diversas áreas setoriais como condição imprescindível para alteração das condições de vida das famílias. No conjunto de estudos sobre a questão é recorrente a visão de que o planejamento das políticas sociais com base na intersectorialidade pode favorecer a otimização de recursos e tornar mais eficaz a sua alocação, uma vez que os serviços são dirigidos aos mesmos grupos sociais situados num dado território geográfico. Desta maneira, reconhece-se que a perspectiva intersectorial tende a potencializar os diversos recursos setoriais (físicos, humanos, financeiros), principalmente nos contextos locais de implementação (Burlandy, 2003).

Por outro lado, a tarefa é extremamente complexa, considerando tanto a tradição altamente setorializada de organização das políticas sociais, quanto a diversidade de atores e interesses envolvidos no processo, como ainda as dificuldades de estabelecimento de relações cooperativas entre setores e níveis de governo. De fato, os desafios à construção de ações intersetoriais são muitos e englobam desde as dificuldades de estabelecimento de relações cooperativas entre os diferentes níveis e setores de governo, até a tradição altamente setorializada de organização institucional das políticas sociais no Brasil, tendo em vista as diferentes tradições, memória técnica e

legado institucional das diversas arenas de política social, além da conhecida competição entre as diferentes áreas de política no processo de alocação de recursos públicos.

Autores como Junqueira (1998) destacam que a intersetorialidade está associada a processos de descentralização, às demandas da população de um dado território e à discussão acerca da gestão das cidades. Para o autor, é no processo de descentralização no interior dos municípios que a intersetorialidade ganha concretude, sendo as possibilidades de sucesso do processo de implementação da intersetorialidade associadas, em alguma medida, ao aprofundamento da descentralização das políticas sociais no nível local.

Tal perspectiva parece pautar os princípios e diretrizes que regem a Política Nacional de Assistência Social. De fato, a PNAS prevê a intersetorialidade, a descentralização e a territorialização como principais pressupostos para a gestão da assistência. Esses três eixos se articulam na perspectiva de que a superação da fragmentação e segmentação das políticas e a elevação dos níveis de proteção social passam necessariamente pelo equacionamento de diferentes ações setoriais que tem por base o território. No entanto, como aponta o próprio documento-base da PNAS, sua efetivação envolve uma mudança de cultura e a consolidação da assistência social como política pública a ser operada nos territórios é um processo que vai se estender por um longo prazo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A idéia de Seguridade Social expressa na Constituição Federal de 1988 trazia em si a perspectiva de um conjunto integrado de políticas sociais de caráter universal. Todavia, o desmonte da noção de Seguridade ao longo dos anos 1990 se fez acompanhar de percursos próprios e distintos para cada área de política social, mantendo-se as características de fragmentação e segmentação anteriores. Se recentemente a adoção de ações intersetoriais constitui uma exigência nas políticas e programas governamentais, não se pode menosprezar o fato de que sua efetivação representa um grande desafio em face do legado institucional do sistema brasileiro de proteção social. Nessa perspectiva, a área de assistência social pode se constituir em importante aliado para alavancar o desenvolvimento da intersetorialidade, haja vista que, como diz a própria Norma Operacional da Assistência Social (NOB 2005), a ação intersetorial é uma necessidade para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades econômicas, locais e regionais.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. *A saúde e o dilema da intersectorialidade*. São Paulo. Hucitec, 2006.
- ARRECTHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais. São Paulo. Revam: FAPESP, 2000.
- BHERING, Elaine R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BURLANDY, Luciene. Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição. *Tese de doutorado*. Rio de Janeiro: ENSP/ FIOCRUZ, 2003.
- CARVALHO, Maria do Carmo B. A priorização da família na agenda da política social. In KALOUSTIAN, Silvio M. (org.). *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo-Cortez; Brasília: UNICEF, 1994.
- COSTA, Nilson do R. Política social e ajuste macroeconômico. *Cadernos de Saúde Pública 18 (suplemento)*.pp.13-21, 2002.
- DRAIBE, Sonia. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. *Cadernos de Pesquisa 32*. Campinas: Nepp-Unicamp, 1998.
- _____. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. In KALOUSTIAN, Silvio M. (org.). *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo-Cortez; Brasília:UNICEF, 1994.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. In FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.
- JUNQUEIRA, Luciano A. P. Descentralização e Intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública 32(2)*, 1998.
- MIOTO, Regina C.T. et al. Processo de construção do espaço profissional do assistente social em contexto multiprofissional: um estudo sobre o Serviço Social na estratégia Saúde da Família. *Relatório Final CNPq*. Florianópolis: UFSC, 2007.
- SOUZA, Celina & CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova 49*.pp.187-212, 1999.