



3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios
da política social”

Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

Eixo: Fundamentos da Política Social

INTERSETORIALIDADE DE POLÍTICAS SOCIAIS

Heide de Jesus Damasceno¹

Resumo

Compreendemos o surgimento do Serviço Social associado à emergência das políticas sociais como estratégias do Estado para dar respostas às expressões da “questão social”. Isso faz das políticas sociais uma temática caríssima, essencial à categoria de assistentes sociais. Neste artigo, adentramos na perspectiva da intersectorialidade nas políticas sociais, categoria partícipe do objeto de estudo da dissertação de mestrado da autora, que enfatiza a atuação na política de Educação. Inicialmente, apresentamos os conceitos, seguidos dos desafios da intersectorialidade.

Palavras-chave: Políticas Sociais, Intersectorialidade, Educação.

Abstract

We understand the emergence of social work associated with the emergence of social policies as state strategies to respond to the expressions of the "social question". This makes social policies an expensive theme, essential to the category of social workers. In this article, we enter the perspective of intersectionality in social policies, participant category of the subject matter of the author of the dissertation, which emphasizes the role in education policy. Initially, we present the concepts, followed by the challenges of intersectionality.

Keywords: Social Policy, Intersectoriality, Education.

Introdução

Ser radical nas análises das políticas sociais significa ir além do papel do Estado, ou seja, averiguar as causas de suas transformações sócio-históricas. Isto compreende perceber as determinações da relação capital e trabalho nos diferentes contextos, realizando as mediações necessárias e entendendo tais relações como antagônicas, recíprocas e contraditórias. Nesse

¹¹Assistente social, Mestre em Serviço Social e Políticas Sociais pela Universidade Federal de Sergipe.

sentido, não é admissível compreender o Estado com papéis e fases isoladas, dissociado dos contextos sociais e históricos, dos modos de produção vigentes e da trama contraditória da relação entre classes.

A mesma análise que cabe ao Serviço Social cabe às políticas sociais: ambas são rupturas e não continuidade das protoformas de “ajuda aos pobres”. Montañó (2009), a partir da defesa de uma perspectiva histórico-crítica, compreende o Serviço Social não como a continuidade das protoformas, nem da caridade e filantropia, mas sim

Como um produto da síntese dos projetos político-econômicos que operam no desenvolvimento histórico, onde se reproduz material e ideologicamente a fração de classe hegemônica, quando, no contexto do capitalismo na sua idade monopolista, o Estado toma para si as respostas à “questão social” (MONTAÑO, 2009, p. 30).

O Estado é o responsável primário das políticas sociais, desde que, num dado momento histórico, tornou-se uma instituição política. No Brasil, as políticas sociais contemporâneas começaram a se redesenhar a partir do período de “redemocratização” do país. Na década de 1980, os movimentos sociais efervesciam na luta pela garantia de direitos sociais e disputa na aprovação da nova constituição brasileira, denominada “Carta Magna” ou Constituição de 1988. Muitos “avanços” podem ser elencados, pois, a partir dela, tivemos importantes diretrizes nas diversas áreas, especialmente na Seguridade Social, conformada pelo tripé Saúde, Assistência Social e Previdência Social. No entanto, além de a Seguridade Social brasileira não contemplar outras políticas sociais básicas, ela não concretiza seus princípios e diretrizes. Concordando com Rodrigues (2011, p, 02):

Observa-se que no decorrer do processo de descentralização dos serviços públicos pós Constituição Federal de 1988, sobretudo, no âmbito da saúde e da assistência social, a intersetorialidade e a articulação representam um tema complexo e desafiador que, apesar de fazerem parte do ideal a ser alcançado pelos gestores das políticas públicas, não estão contemplando essas áreas da forma como vem sendo proposto nos marcos regulatórios dessas políticas.

Ainda tomando como exemplo as políticas de Saúde e Assistência Social, observamos que as legislações posteriores de ambas apresentam os princípios de intersetorialidade como essencial para a garantia da cidadania de seus usuários. Para confirmação, basta lermos os enunciados das Leis Orgânicas tanto da Saúde quanto da Assistência, bem como a do Sistema

Único da Saúde – SUS e a do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Mas, apesar de alguns programas e experiências (a exemplo do Programa de Saúde na Família – no âmbito do SUS – e do Programa Bolsa Família – no âmbito do SUAS) ainda assistimos a limitação do modo fragmentado de produzir política no nosso país.

Tradicionalmente as políticas públicas básicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.) são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana (BOURGUIGNON, 2001, p. 02).

São os problemas da fragmentação da política que têm levado profissionais e pesquisadores a se interessarem pelo conceito de intersetorialidade e, a partir dele, debater os desafios desse princípio na gestão de políticas. Nos textos em que pesquisamos a temática, lhe foi dado tratamento genérico, mas com o consenso sobre sua importância para a proteção social integral. A área tende a ser mais pesquisada no âmbito da Administração e da Saúde, mas estes estudos abrem possibilidades de refletir a gestão em quaisquer políticas sociais. Podemos afirmar que há certo consenso da importância da intersetorialidade teoricamente, mas diversos desafios de ordem “prática”.

Interfaces de Políticas sociais com/na Educação

Os termos “articulação”, “integração” e “interfaces” estão sempre associados às explicações acerca da intersetorialidade, que se apresenta com conceitos diversos. Nosso entendimento é de que não se tratam de sinônimos, mas é a partir da articulação que se pactua a intersetorialidade, tendo como objetivo a integração na proteção social. Conforme afirmação de Nilson, Gouveia e Ferreira (2009, p. 6), a intersetorialidade é o meio mais efetivo para se alcançar o desenvolvimento integral. Nilson (2009, p. 22) explica que o princípio da intersetorialidade se afina com o da integralidade pelo conceito de que não há direito maior ou mais importante que outro.

Segundo Bronzo (2010), a intersetorialidade é uma estratégia de gestão que deve estar presente desde a via da concepção dos problemas, entendendo que a complexidade das demandas exige ações de intervenção pensadas coletivamente. Dessa forma, “a abertura para

uma visão de trabalho horizontal é o ponto-chave, e caracteriza, de modo geral, tais formulações” (BRONZO, 2010, p. 35). Concordando com este autor, pensamos que trabalhar de forma intersetorial é encontrar meios inovadores de planejar e intervir. Há outros autores que apresentam o conceito de intersetorialidade como mero conjunto de práticas e junção de saberes diversos. Dessa forma, restringe-se a diálogos eventuais ou pontuais e não desvaloriza o ideal de “setor”, “disciplina”, “especialização”.

Um dos grandes desafios da intersetorialidade para Monnerat e Souza (2009, p. 203) é:

Romper com a tradição da ciência moderna, que opera com uma lógica parcializada de organização e produção do saber, tendo como consequência uma intensa especialização disciplinar e práticas sociais fragmentadas. Nesta direção, diversos autores assinalam a importância de buscar no paradigma da interdisciplinaridade uma análise global dos problemas e na estratégia de gestão intersetorial a promoção de práticas sociais mais eficazes em relação à questão social atual.

Isso significa, a nosso ver, aproximações entre os desafios da interdisciplinaridade e da intersetorialidade. Os conflitos existentes das tentativas de pactuá-las decorrem das disputas políticas entre gestores, profissionais, partidos e grupos políticos, dentre outros atores envolvidos nos processos. Concordamos com Ferreira e Silva (2005, apud Monnerat; Souza, 2009, p. 45) que enquanto a realidade opera com problemas complexos e mal-estruturados, as instituições organizam-se em setores e as universidades fragmentam o saber em departamentos.

A interdisciplinaridade é a aproximação de saberes e conhecimentos para compor novos com o objetivo de captar o que está tecido em conjunto, podendo intervir nos problemas complexos. Concordamos com Inojosa (2001, p. 103) na sua necessária compreensão de que a interdisciplinaridade está para a ciência assim como a intersetorialidade está para as políticas públicas. Para ela, o prefixo “trans” expressaria ainda melhor o sentido de intersetorialidade ou transetorialidade que defende: “a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos”. Sua preocupação perpassa o fato de que “a vida está tecida em conjunto; não é possível separá-la. E é por isso que as disciplinas não têm dado conta da complexidade, dessa diversidade articulada”.

Alertamos para a impossibilidade de realizarmos, sob a égide do capitalismo, a proteção social integral, através da garantia de ações intersetoriais e interdisciplinares. A defesa de direitos sociais e democratização nas relações sócio-políticas, no entanto, estão na ordem do dia.

A articulação dos sujeitos políticos em prol de direitos via intersectorialidade nas políticas sociais estão sendo forjadas e são importantes estratégias de luta e demarcação de posição política em defesa da classe trabalhadora.

Há muitos desafios no processo de se pactuar a intersectorialidade, o que exige alterações nas formações profissionais, na cultura organizacional, no corporativismo profissional e, essencialmente, interesse e direção política. Nesse sentido, Bidarra (2009) apresenta uma leitura acerca das estratégias de enfrentamento à fragmentação das políticas sociais no Brasil, identificando dois grandes projetos societários que se apropriam da intersectorialidade com interesses divergentes.

Conforme Bidarra (2009), pactuar a intersectorialidade não é tarefa fácil, mas sim um árduo trabalho de construção política com o objetivo de articular saberes e experiências e alcançar melhores níveis de desenvolvimento social. É uma forma de abordagem mais ampla, pois a “questão social” e suas expressões, diante de sua complexidade, exigem isso. A intenção política da ação intersectorial é que faz toda diferença. Imprimimos direções sociais nas nossas intervenções concatenadas com o projeto de sociedade que almejamos. No âmbito das políticas sociais, sempre teremos motivações divergentes com viés econômico e de fundo político.

O projeto da classe dominante é de manutenção da ordem de acumulação capitalista e exploração do trabalho. Desenvolve seu projeto com a precarização dos investimentos da proteção social e da retirada de direitos. Logo, o entendimento de intersectorialidade é de “um procedimento da reforma administrativa do Estado, a qual tende a ser apresentada como uma resposta positiva para solucionar a ‘crônica moléstia’ que acomete o aparato estatal” (BIDARRA, 2009, p. 487). Nesse sentido, a intersectorialidade é funcionalmente usada como complementaridade dos serviços, mediante o estabelecimento de parcerias, incluindo os repasses públicos ao Terceiro Setor² e as chamadas “redes”³ de atendimento e proteção integral.

²Refere-se na verdade a um fenômeno real inserido na e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidades) para a função social de respostas às seqüelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da auto-ajuda e da ajuda mútua (MONTAÑO, 2003, p. 22).

³A noção de rede pressupõe uma retaguarda de serviços e apoio, capaz de ser mobilizada pelos agentes públicos e combinados diante de cada situação específica. Dar respostas adequadas, oportunas e eficazes a estas demandas depende da disponibilidade de serviços, programas e ações governamentais e não governamentais, que possam funcionar como elementos de um “cardápio” a ser montado sob medida para atender às necessidades das famílias, indivíduos e grupos, conforme afirma Corera (2002). (BRONZO, 2010, p. 132).

Essa noção, portanto, restringe o conceito de intersetorialidade à ideia de otimização de recursos e/ou o trabalho em redes.

A proposta que vai de encontro a essa hegemonia do capital é explicitada por Bidarra (2009, p. 488) como

[...] uma referência de natureza ético-cultural democrática [...]. O sentido a ser empreendido é o da democratização do Estado, obtido por meio da radicalização das experiências e das inovações sociais produzidas pelos espaços participativos ou pela força instituinte das práticas políticas dos diferentes segmentos populares. [...]. Com essas práticas busca-se, portanto, a socialização da política, a disseminação e o compartilhamento, mais plural e equitativo, das instâncias de poder decisório, para que se exercite de forma mais efetiva o controle social sobre as ações do Estado.

Os desafios de pactuar a intersetorialidade perpassam necessariamente pelas questões de ordem políticas e político-partidárias. Conforme análises de Silva, G. (2009, p. 82-84), o Estado não é, de fato, democrático e sim burocrático, centralizado, hierárquico e autoritário. O autor questiona como vamos governar e gerir políticas públicas num contexto de democracia participativa com esse Estado. Faz-nos refletir a disputa política constante que devemos fazer do Estado na sociedade capitalista atual, pois “quando se faz política pública está se fazendo política”.

As pesquisas de Monnerat e Souza (2008, p. 218) apontam que

A competitividade eleitoral reduz em muito as possibilidades de diálogo intersetorial. [...] a lógica de construir a carreira política molda um tipo de comportamento não cooperativo, marcado, principalmente, pela concretização de projetos que possam ter um tom marcadamente personalista.

Essa questão político-partidária pode ser o fator que mais proporciona experiências isoladas de intersetorialidade. Inojosa (2001, p. 104) também avalia os problemas em fatiar por conhecimentos, por corporações e a questão da hierarquia piramidal na tomada de decisões, mas aponta a questão político-partidária como uma grande problemática na competição na gestão das políticas.

Todas as estruturas, em todos os níveis de governo e a cada governo, a cada nova gestão, são novamente loteadas para os partidos e para os grupos de apoio. Desse modo, cada uma dessas fatias [...] passa por um novo loteamento político-partidário. Todos os setores, como Educação, Obras, Saúde, etc., são campos de interesse de fornecedores, de produtores, de corporações e de grupos político-partidários. [...]. A lógica de competição reflete a própria competição entre grupos de interesses e facções. Isso fica bem evidente, por exemplo, na hora de dividir o orçamento [...] com transferência de verba de um setor para outro, etc. Essa é uma lógica que não tem nada a ver com a necessidade das pessoas ou dos grupos populacionais.

Muitas vezes, a responsabilidade em pactuar a intersetorialidade recai sobre os profissionais que atuam nas políticas sociais e/ou, no máximo, entre gestores intermediários, como coordenadores e conselheiros. As experiências não podem nem devem ocorrer eventualmente ou porque um ou outro profissional considera importante, mas deve estar na sua formação profissional, ser construída na cultura institucional e, mais do que tudo, ser planejada pela gestão das políticas.

A intersetorialidade pressupõe ainda a construção e articulação entre Instituições e as redes de serviços. Importante lembrar que estas são formadas por atores políticos, daí a reflexão de Gouveia (2009, p. 15):

Na perspectiva de rede o que importa são as dinâmicas que surgem das próprias relações institucionais e também interpessoais que dão vida a ela. É a qualidade e o conjunto dessas conexões – baseadas em fatores sociais, culturais e políticos, bem como na integração de distintos e variados grupos sociais - que determina as diferentes formas do capital social de uma coletividade.

Conforme Bourguignon (2001, p. 02), “cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais”. A política de Educação, por exemplo, tem seus equipamentos sociais muito próximos da comunidade, concretizados na escola. A necessidade de integralizar estas redes é pactuar a intersetorialidade. Não se trata apenas de uma dirigir à outra, via encaminhamentos, como se estivessem “se livrando” de algum “caso”, mas de conceber as diversas situações e intervir nestas com uma nova prática, elaborada a partir de ampla construção democrática.

Ocorre que cada profissional e setor ocupam-se de sua área tradicional de atuação. Para Gouveia (2009, p. 20), além dos desafios que já apresentamos, é necessário escolher um modelo único de gestão para as políticas; compreender que os resultados das intervenções serão graduais, mas considerá-los como avanços; ter a capacidade de avaliar os resultados alcançados. Inojosa (2001, p. 106-109) considera que são necessários quatro grandes aspectos: mudar de paradigma, provocando nova forma de pensar, com foco na complexidade e necessidade de comunicação; fomentar o projeto político transformador, contrário ao imediatismo das ações e o assistencialismo; atingir a organização interna do governo por meio de planejamento e avaliação participativos; e atuar em rede de compromisso social, mas tendo cuidado em não desresponsabilizar o Estado.

Consideramos todos esses elementos expostos extremamente importantes para pensar a intersectorialidade na contemporaneidade. Mioto e Schutz (2010) apresentam, ainda, com base nos mesmos referenciais em que estamos nos respaldando, a relevância de pensar territorialmente, pois facilita a organização e distribuição dos serviços de forma intersectorial. Para Mioto e Schutz (2010, p. 67), é necessário ainda valorizar os trabalhadores, pois:

A mudança nas organizações para adoção de uma lógica intersectorial depende da vontade política de seus dirigentes, mas também da sensibilização de todos os seus trabalhadores, sendo estes atores políticos importantes. Ou seja: é necessária a sensibilização dos servidores públicos para a mudança.

Na política de Educação, há o reconhecimento da complexidade das demandas e a necessidade de respostas integralizadas a estas. Uma forte estratégia que deve ser usada é a criação de demandas para a Instituição de forma a forçá-la a se articular com outras Instituições da mesma e de variadas políticas, fazendo surgir ações integrais desde a concepção, elaboração, execução e avaliação.

Na educação, assim como nas outras políticas, é necessário construir espaços de diálogos. A Saúde se associa com a Educação nas atividades que discutem diversos temas, como o uso e abuso de drogas, violência sexual e sexualidade. Nas palavras de Monnerat e Souza (2009, p. 207):

A necessidade de articulação se evidencia com a persistência de indicadores negativos quanto à evasão escolar, altas taxas de analfabetismo, disparidade na relação idade e série, dentre outras questões. Assim, o olhar da Educação sobre a intersectorialidade tem como base o reconhecimento de que os problemas estruturais que afetam as famílias repercutem diretamente nas condições de aprendizagem das crianças e adolescentes.

Considerações finais

Este estudo ratificou uma importante premissa que diz respeito às nossas defesas e lutas em prol da proteção social integral. Vimos que é estratégico e fundante no sistema capitalista a retirada de direitos e a ausência de garantia destes à classe trabalhadora. Nossa política de Seguridade Social nem sequer contempla a Educação e nossas políticas estão desarticuladas, sem orçamento adequado, desmontadas no que se refere à quantidade de profissionais e valorização destes e, ainda, repleta de gestões políticas que acompanham a tendência da formação sociopolítica deste país. Defendemos, minimamente, os “avanços” e expansão no âmbito da garantia de direitos via políticas sociais, democratização e intersectorialidade destas, mas, apreendendo não serem possíveis na lógica do capital, não podemos perder de vista a construção coletiva de uma sociedade sem classes, sem capital e socialmente mais justa.

princípios da intersectorialidade dizem respeito à articulação de saberes na identificação das demandas e na intervenção das expressões da “questão social” e problemáticas sociais. No entanto, tendo caráter contraditório e inerente, como podemos esperar que as políticas sociais sejam universais e articuladas? Esperar a educação profissional integrada, politécnica, omnilateral? Em tempos de intensificação neoliberal e neoconservadorismo (mascarada no atual neodesenvolvimentismo), como esperar do Estado a efetiva garantia de direitos? Estas questões se somam à fragmentação dos saberes e especializações no contexto da pós-modernidade.

Compreendemos que as ações e intervenções de uma direção social que esteja em favor da classe trabalhadora deve trilhar um caminho que indica um compromisso na luta em prol dos seus interesses. A forma de atuar nessa perspectiva dá trabalho, pois vai de encontro a posicionamentos corporativistas e conservadores tanto nas diferentes esferas do governo quanto entre os profissionais e atores envolvidos na execução das políticas.

As justas reivindicações em torno das políticas sociais e qualquer outra ação do Estado não significam alteração das bases que fundamentam a exploração do trabalho pelo capital e, assim, da destruição do sistema capitalista. Dentro da lógica do capital, é uma utopia a superação da fragmentação das políticas sociais, mas sua defesa e exercício aglutinam diversos sujeitos sociopolíticos. Compreendemos, neste estudo, a defesa da intersectorialidade não com vistas apenas ao reformismo das políticas sociais dentro do sistema capitalista, mas como caminho estratégico na luta pela garantia de direitos e politização dos usuários dentro das contradições do sistema capitalista e sua luta de classes.

É preciso defender a interdisciplinaridade e a intersectorialidade como estratégias que contribuem para o fortalecimento da classe trabalhadora, valorizando princípios éticos como cidadania, coletividade, democracia e defesa dos direitos humanos. Empregar esforços de articulação com outros profissionais e Instituições é o desafio posto.

REFERÊNCIAS

BIDARRA, Zelimar Soares. Pactuar a intersectorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia dos direitos. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 99, p. 483-497, jul./set. 2009.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **Concepção de rede intersectorial**. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em: 02 jul 2013.

BRONZO, Carla. Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 35, p. 119-160, 2010.

GOUVEIA, Maria Julia Azevedo. Intersectorialidade e a contemporaneidade. In: **Educação integral e intersectorial**, ano XIX, n. 13, 2009.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. In: **Cadernos FUNDAP**, n, 22, p. 102-110, 2001.

MIOTO, Regina Célia. Estudos socioeconômicos. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009a. p. 481-494.

_____. Orientação e acompanhamento social a indivíduos, grupos e famílias. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009b. p. 497-512.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da seguridade social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. In: **R. Katályses**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011

_____. Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. In: **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2009.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do Serviço Social**: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NILSON, Lucia Helena. Intersectorialidade e contextos territoriais. In: **Educação integral e intersectorial**, ano XIX, n. 13, 2009.

_____; GOUVEIA, Maria Julia Azevedo; FERREIRA, Stela da Silva. Apresentação da série Educação integral e intersectorial. In: **Educação integral e intersectorial**, ano XIX, n. 13, 2009.

RODRIGUES, Jovina Moreira Sérvulo. **A intersectorialidade entre as políticas públicas de saúde e de assistência social pós-constituição brasileira de 1988**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/impasses_e_desaafios_das_politicas_da_seguridade_social/a_intersectorialidade_entre_as_politicas_publicas_d_e_saude.pdf>. Acesso em: 02 jul 2013.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. In: **Sociedade em Debate** (UCPel), v. 16, p. 61-77, 2010.

_____. Intersectorialidade na política social: reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais. 2011, p.1-27. Trabalho apresentado ao Congresso de direito à saúde e a proteção social em faixas de fronteiras [...], Pelotas-RS, 2011.

SILVA, Gustavo Tavares da. Políticas públicas e intersectorialidade: uma discussão sobre a democratização. In: **Cadernos Metr pole**, n. 19, p. 81-97, 2008.