



INTERSETORIALIDADE EM DEBATE: abordagens da atuação intersetorial das políticas sociais

FLOR, Eduarda Ávila¹

VAZ, Eliete Cibele Cipriano²

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo tecer reflexões acerca da importância, desafios e potencialidades da intersectorialidade das políticas sociais, compreendida aqui enquanto atuação estratégica para políticas sociais efetivas, que atendam as demandas da população considerando sua complexidade e multidimensionalidade. Para tanto, a partir de revisão bibliográfica, aborda ao longo dos seus itens a relação entre políticas sociais, setorialização, descentralização e distintas abordagens sobre a atuação intersectorial das políticas sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Intersectorialidade; políticas sociais; gestão de políticas públicas; Serviço Social.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho, enquanto parte de estudos desenvolvidos para elaboração de Trabalho de Conclusão de Curso em andamento, visa contribuir com discussões acerca da intersectorialidade nas políticas sociais, na perspectiva de que a função precípua do Estado é garantir direitos e, para esse fim, as políticas públicas não podem ser compartimentalizadas, mas atuarem conjuntamente no atendimento das demandas, em sua complexidade, em sua multidimensionalidade.

Nesse sentido, destacamos a importância da discussão dessa temática para a categoria profissional, pois as/os assistentes sociais atuam nos processos de formulação, implementação, execução e avaliação de políticas sociais, de forma que o debate sobre a intersectorialidade se apresenta nos diferentes espaços sócio-ocupacionais nos quais as/os profissionais estão inseridos/as e onde se fazem prementes ações voltadas para o reconhecimento do/a usuário/a enquanto sujeito, através da reversão de um legado histórico de subalternização que dificulta a sua inserção como participante e protagonista nesse processo, pois não tem como se pensar na construção de políticas públicas que não tenham em sua base a efetiva participação popular, bem como em sua execução.

A intersectorialidade, enquanto imperativo para a efetivação dos direitos sociais, possui distintas abordagens e enfoques que, por sua vez, incidem nas intervenções

¹ Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Email: eduardaavilaflor@gmail.com.

² Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora vinculada ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social (GEPSS/UFSC). E-mail: eliete.vaz@ufsc.br.



profissionais e setoriais das políticas. Dessa forma, o presente trabalho tem o objetivo de, através de revisão bibliográfica, tecer reflexões acerca da importância da intersectorialidade das políticas sociais. Para isso, serão apresentadas aproximações com o debate da intersectorialidade considerando sua relação com a descentralização e setorialização das políticas sociais, assim como apontamentos dos desafios e potencialidades para uma atuação intersectorial.

2. POLÍTICAS SOCIAIS E INTERSETORIALIDADE

Na gestão das políticas sociais, a intersectorialidade apresenta-se como uma estratégia para a efetivação dos direitos sociais de cidadãos e cidadãs brasileiros. Todavia, faz-se necessário tecer reflexões sobre a temática no intuito de elucidar seus conceitos, pois as distintas concepções sobre intersectorialidade refletem em sua materialização no cotidiano das intervenções profissionais.

As políticas sociais, enquanto construções históricas, consideradas a partir do contexto social, econômico e político em que se inscrevem, tiveram emergência no século XIX, voltadas aos conflitos entre capital e trabalho e constituíram-se através de uma lógica setorializada e hierarquizada. Essa realidade não é diferente no Brasil, no qual leis orgânicas de políticas sociais são vinculadas a políticas específicas, ministérios organizam-se de forma separada e as formas de financiamento são desiguais e distintas (SCHUTZ, MIOTO, 2010).

Nesse sentido, cabe frisar que a categoria “setor” é voltada à lógica setorial e vertical da ação do Estado, dividindo suas atividades por setores como saúde, educação e planejamento urbano, de forma a agrupar atores em torno de atividades, práticas e ideias especificadas. Sob essa lógica, cada setor busca apresentar respostas às demandas sociais também enfrentadas por outros setores, com o mesmo público-alvo. Esse formato hierarquizado e verticalizado do Estado deixa lacunas que não são preenchidas, pois as especialidades dos setores tratam apenas do seu tema e não das inter-relações com outros temas, o que é imprescindível para o atendimento das demandas prementes da população usuária. Assim, o atendimento efetivo das políticas sociais, a partir da abordagem setorial, encontra desafios frente a complexidade das demandas da população, as quais acabam por transbordar barreiras setoriais (SANTOS, 2011). Tomamos aqui como referência o exemplo levantado por Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p. 23), no qual

A professora vê que seu trabalho perde efetividade se a criança que está sob seus cuidados além de não ter nutrição adequada, mora em condições adversas, não tem acesso a serviços de saúde, atividades de cultura, esportes e lazer, não é protegida de riscos e violências. O médico e a enfermeira também se afligem ao perceber que os agravos e riscos à saúde de determinado grupo não são superados porque sua



moradia não tem saneamento, porque há um depósito de lixo nas proximidades etc. Só que nem a professora nem o médico têm, nas organizações tradicionais setorializadas, condições de encaminhar efetivamente esses problemas, de canalizar essas necessidades e demandas, que são de áreas distintas da administração pública.

A atuação das políticas públicas sob a lógica da setorialização acaba, portanto, desconsiderando a população usuária em sua totalidade, de forma a impactar na garantia e materialização dos direitos sociais, pois estes se relacionam e “[...] dependem da satisfação das diversas necessidades sociais inter-relacionais” (SCHUTZ; MIOTO, 2010, p. 60). Por serem complexas, as demandas da população necessitam de um enfrentamento integrado e inclusivo através de abordagens intersetoriais. Todavia,

para que esta ação tenha prosseguimento e completude, é necessário construir uma nova concepção de gestão das políticas públicas, envolvendo o planejamento, a execução e o controle social na prestação de serviços sociais públicos. Isso requer uma inovação na forma de articular os diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses (MIRANDA; FREITAS, 2017, p. 8).

Assim, a intersectorialidade enquanto uma estratégia necessária para a gestão das políticas públicas prevê o compartilhamento de objetivos e ações articuladas. Enquanto diretriz e princípio de cidadania, voltada à ampliação e garantia dos direitos sociais da população, implica-se a mudança de valores e comportamentos dos sujeitos envolvidos em relação à direção social das ações e a gestão das políticas. Para tanto, busca-se alterar dinâmicas e processos institucionais e o conteúdo das políticas setoriais, o que torna imprescindível o reconhecimento do papel de cada setor, profissão e a interação na troca de saberes, visando, de maneira articulada, enfrentar as expressões da questão social (NEGRI; BIASI, 2017).

Nesse sentido, quando falamos de intersectorialidade, Junqueira (1998), retoma a relação da temática com a descentralização no âmbito da gestão das políticas públicas, de forma que tais conceitos se complementam e apresentam uma nova estratégia de gestão.

Enquanto eixos complementares, a intersectorialidade e a descentralização visam contrapor-se a lógica da setorialização, não desconsiderando sua existência, mas de forma a abordar as demandas da população em sua totalidade. A descentralização é compreendida aqui como a transferência de poder para espaços mais próximos da população, enquanto a intersectorialidade diz respeito à “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social” (JUNQUEIRA; INOJOSA, KOMATSU, 1997, p. 24).

Junqueira; Inojosa e Komatsu (1997) ainda abordam que a relação desses dois eixos nas políticas sociais se altera conforme concepção do papel do Estado e sua relação com a sociedade e com o mercado. Para os autores, quando tratamos da descentralização, esta



pode ser compreendida através de duas perspectivas principais: a neoliberal e a progressista.

Na perspectiva neoliberal, a descentralização teve destaque a partir da década de 1970, em um contexto mundial de crise do Estado de Bem-Estar Social, no qual este teria gerado a expansão da gestão burocrática das políticas sociais e a centralização na tomada de decisões. A desregulamentação da economia, a redução do papel do Estado e a transferência de competências públicas para o mercado seriam pressupostos para tornar a economia adequada à competitividade do mercado. O Estado deveria ter seu aparato organizacional reduzido e a gestão das políticas sociais seriam voltadas para programas e serviços que focalizassem no atendimento à pobreza (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Já em relação a descentralização na perspectiva progressista, esta ganha ênfase na década de 1980, especialmente nos países da América Latina, os quais tinham passado ou encontravam-se em regimes autoritários e centralizadores, sendo a descentralização uma alternativa para reestruturar o Estado e a gestão de políticas sociais efetivas. Segundo Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), apesar de não serem sinônimas, a descentralização e a democratização tiveram um importante papel nesse contexto, pois ainda que os governos tivessem déficits públicos em relação aos seus recursos, buscava-se a garantia dos direitos sociais através de políticas públicas estatais.

Nesse sentido, Viana (1998) aborda que os processos de descentralização no Brasil não possuem um percurso linear, nem tampouco um caminho único. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a descentralização se coloca enquanto processo de redistribuição do poder estatal, de forma a possibilitar que as esferas do governo se organizassem, visando atender os interesses da população. Assim, frisa que a descentralização, enquanto diretriz das políticas públicas setoriais, possibilita a abertura a espaços de participação e controle social, como os conselhos de direitos. Dessa forma, o arcabouço institucional da gestão participativa estava estabelecido pela Constituição Federal de 1988, contudo, é fundamental que a participação e controle social se amplie para áreas como economia, previdência social que, historicamente, têm ficado restritas a especialistas.

Entretanto, na década de 1990, temos o que Miranda e Freitas (2017) apontam como o processo de “Contrarreforma do Estado”, no qual as configurações das políticas se voltam para o cunho neoliberal, de focalização e seletividade. Assim, cabe destacar que

Nessas últimas décadas o que se constata na realidade social, é que o projeto ideológico e político do neoliberalismo intensifica-se e persiste, gerando uma profunda redução na garantia de acesso aos direitos, posto que, além da refilantropização, ainda se estabelece condicionalidades às famílias usuárias das políticas sociais, subvertendo a concepção de universalidade” (NEGRI; BIASI, 2017, p. 2).



De acordo com as autoras Miranda e Freitas (2017), a gestão das políticas públicas marcadas pelo neoliberalismo, na perspectiva da descentralização, depara-se com questões estruturais da sociedade brasileira. A gestão e a operacionalização das políticas encontram determinações econômicas, sociais e culturais – devendo ser compreendidas em seus contextos históricos. Ainda que exista a conquista de inúmeros avanços na garantia de direitos sociais e sua efetivação através das políticas públicas, estas necessitam de uma abordagem intersetorial, pois “[...] as fragmentações das políticas sociais reduzem as possibilidades de resoluções de problemas como a pobreza e as desigualdades sociais, que exigem a ação coordenada entre diferentes setores” (MIRANDA; FREITAS, 2017, p. 3). É fundamental que a base da gestão e a operacionalização das políticas seja participativa, de modo que as pessoas tenham direito à voz, a se organizarem e que as estruturas estatais sejam permeáveis no acolhimento e atendimento das demandas.

Portanto, encontramos um contexto de focalização e seletividade das políticas sociais, no qual a intersetorialidade apresenta-se enquanto possibilidade para superar ações setoriais e abranger as demandas da população a partir da perspectiva da totalidade. Ainda que as políticas públicas busquem apresentar soluções para demandas da população, estas se apresentam de maneira fragmentada, de forma que o tratamento de cada política isoladamente não permite a apreensão totalitária e complexa das suas intervenções junto aos cidadãos. As políticas devem visar respostas integradas, de forma a compartilhar compromissos públicos, objetivos e ações estratégicas.

3. ABORDAGENS E CONCEITOS SOBRE INTERSETORIALIDADE

Frente às considerações expostas no item anterior, salienta-se que o debate sobre a intersetorialidade apresenta diferentes enfoques, considerando o contexto socio-histórico, as concepções sobre o papel do Estado na sociedade e os interesses políticos dos atores que planejam e operacionalizam as políticas públicas. Dessa forma, a partir de sistematizações conceituais elaboradas pelas autoras Schutz e Miotto (2010), a intersetorialidade pode ser compreendida a partir de três abordagens principais: intersetorialidade enquanto complementaridade de setores, intersetorialidade como prática e o trabalho com redes.

Quanto a intersetorialidade como complementaridade de setores, as autoras pontuam que não se trata de negar a atuação setorial e os saberes construídos, porém, de transcender a lógica de fragmentação de projetos e ações, de forma a reconhecer os domínios temáticos dos setores e intervenções sobrepostas. As demandas da população visam ser tomadas em sua totalidade, mobilizando setores, conhecimentos e sujeitos em prol da atuação integral e inclusiva (SCHUTZ; MIOTTO, 2010). O conhecimento da



população, a partir do território em que habita, possibilita estabelecer estratégias adequadas e integradas para o atendimento das demandas e enfrentamento das desigualdades sociais.

Já a intersectorialidade como prática volta-se a práticas com base em problemas concretos, no qual “[...] as práticas intersectoriais possibilitam a abordagem e atendimento conjunto dos problemas da população. Neste envolvimento, cada setor pode contribuir com seu fazer e perspectiva setorial, de maneira articulada” (SCHUTZ; MIOTO, 2010, p. 63).

No que se refere ao debate sobre a intersectorialidade como princípio do trabalho com redes, as autoras enfatizam que a intersectorialidade deve ser o princípio para orientar a construção de redes municipais. Nessa perspectiva, a intersectorialidade visa envolver políticas e serviços públicos junto a sociedade civil, de forma a articular e fomentar a criação de vínculos horizontais entre esses atores (SCHUTZ, MIOTO, 2010). Ao trazer essa discussão, não se trata de desresponsabilizar o Estado de suas funções. Pelo contrário, frisa-se a importância da participação da população nos processos de gestão e controle social, em que estratégias e decisões são tomadas com a participação de diferentes segmentos, considerando-se a multidimensionalidade das demandas e a agilidade que se requer do Estado, para a resolução, dado sua estrutura amplamente burocrática.

Por fim, outro elemento que podemos trazer ao debate quando falamos sobre intersectorialidade é o que Inojosa (2001) aponta em relação ao prefixo “inter”. Por vezes, usa-se a palavra intersectorialidade esvaziada de seu sentido e intencionalidade, atribuindo-lhe a “noção comum”. Ao questionar o prefixo “inter”, a autora enfatiza que este poderia significar apenas uma aproximação entre saberes e atuações, sem gerar articulações conjuntas. Uma terminologia que melhor representaria o significado da intersectorialidade seria a “transsectorialidade”. Contudo, afirma que na literatura ambas são encontradas com o mesmo sentido: “[...] articulações de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos” (INOJOSA, 2001, p. 103).

Dessa forma, é importante frisar, uma vez mais, que a articulação dos setores das respectivas políticas é insuficiente se estiver desprovida da premissa que a função primordial do Estado é a garantia de direitos e que a intersectorialidade é uma construção coletiva, constituída da participação e do protagonismo popular.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo da gestão das políticas públicas, considerando o processo histórico de sua implementação, marcado pela setorialização, hierarquização e especificidade de saberes, a intersectorialidade torna-se um desafio e também uma exigência quando se pensa na efetividade e na garantia dos direitos sociais.



De forma a trabalhar intersetorialmente, podemos destacar quatro aspectos principais relacionados à atuação intersetorial, a partir de discussões realizadas pelas autoras Schutz e Mioto (2010). O primeiro deles se refere a mudança de paradigma quando pensamos na atuação intersetorial, alterando a forma de comunicação e atuação entre as políticas setoriais. O segundo aspecto trata da direção social da intersetorialidade, isto é, do projeto de transformação pautado na ideia de desenvolvimento social.

Destarte, o terceiro aspecto aborda que o trabalho na perspectiva intersetorial está relacionado ao território, de forma a planejar e avaliar ações a partir de bases regionais. Na medida em que a descentralização das políticas possibilita aproximações quanto a tomada de decisões e distribuição de poder para instâncias próximas da população, os municípios tornam-se importantes espaços de atuação intersetorial, por estarem definidos social e territorialmente. A cidade e o território proporcionam aproximações com a realidade e as demandas locais da população (SCHUTZ; MIOTO, 2010).

Já o último aspecto mencionado acerca do trabalho intersetorial se volta a atuação em rede de compromisso social, no qual Estado e sociedade visam atuar conjuntamente em processos de planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, de forma a qualificar esses espaços com a participação da população.

A partir das considerações realizadas durante o trabalho, há que se destacar ainda que a intersetorialidade encontra limites para atuação no âmbito da gestão das políticas públicas. As autoras Schutz e Mioto (2010) colocam, nesse sentido que, além da vontade política frente a lógica intersetorial, busca-se ainda a sensibilização de servidores e trabalhadores das políticas, atores importantes no processo de planejamento, implementação e execução. Afinal estes atores “[...] exercem suas funções e desenvolvem seus papéis conduzidos também com base em suas experiências, valores, visão de mundo e contexto no qual estão inseridos” (SANTOS, 2011, p. 19). Dessa forma, pode-se considerar que a construção de uma atuação intersetorial atravessa tanto o debate da gestão das políticas sob a lógica setorial, quanto a prestação dos serviços e atuação profissional de trabalhadores que operam tais políticas.

Podemos considerar, contudo, que uma atuação intersetorial, na perspectiva do Estado que tem como premissa a garantia de direitos, implica mudanças de valores, cultura e gestão das políticas públicas, no qual a intersetorialidade apresenta-se como estratégia; nesse aspecto, por contrapor-se à lógica setorial e focalizada das políticas, bem como tende a atuar numa perspectiva de ressaltar a importância da participação popular nos espaços de tomada de decisões, no qual as políticas e setores elaboram conjuntamente objetivos, planejamentos e intervenções, reafirmando a importância de cada um, nesse processo, e da construção coletiva.

Por fim, finalizamos essa discussão pontuando que



A ação intersetorial defendida não é aquela que aparece formalmente como mera integradora das políticas sociais, com o objetivo de harmonizar, aquietar as tensões e nivelar divergências, justamente o inverso, a ação intersetorial deve ser capaz de lidar com as diferenças através de um fazer coletivo, que tenha como finalidade a garantia dos direitos sociais reivindicados pela classe subalterna, sem perder de vista a noção de totalidade da ação profissional, compreendendo que a efetiva superação da questão social e suas manifestações somente será possível noutra sociabilidade (NEGRI; BIASI, 2017, p.8).

REFERÊNCIAS

- INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. In: **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 32(2);11- 22. mar.-abr., 1998.
- JUNQUEIRA, Luciano Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública: a experiência de Fortaleza. In: **CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD**, 11. El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: Perspectivas, posibilidades y limitaciones. Caracas, 1997. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>>. Acesso em: 15 de setembro de 2019.
- MIRANDA, Monize Rodrigues; FREITAS, Leana Oliveira. A incompletude das políticas sociais e a exigência da intersectorialidade na garantia de direitos. In: II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2017. p. 1 – 10.
- NEGRI, Fabiana Luiza; BIASI, Ana Soraia Haddad. O Processo de Formação Profissional e a Intersectorialidade das Políticas Sociais. In: Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2015. p. 1 – 9.
- SANTOS, Natalia Navarro dos. **A Intersectorialidade como Modelo de Gestão das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos**. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.
- SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 16 (1), p.59-75, 2010.
- VIANA, Ana Luiza D'ávila. Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, p.23-33, 1998.