

# **(NECESSÁRIAS) APROXIMAÇÕES À INTERSETORIALIDADE COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SUAS**

Élida Maria Oliveira do Nascimento<sup>1</sup>

## **RESUMO**

Este estudo discute a intersectorialidade enquanto processo de gestão dos programas de assistência social no município do Recife, no âmbito de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Mediante o conceito ampliado de Estado, a análise se desdobra nas relações assumidas pelo governo e pela atuação da sociedade civil no conjunto de ações socioassistenciais que materializam a política de assistência social enquanto política pública, conforme demarcam a LOAS, a PNAS, a NOB/ SUAS e a NOB/SUAS RH. Essa pesquisa exigiu a utilização de recursos metodológicos como observação, pesquisa documental e bibliográfica e análise de conteúdo.

**Palavras-chave:** intersectorialidade, política de assistência social, hegemonia.

## **ABSTRACT**

This study discusses the intersectionality as a process of management of social assistance programs in the city of Recife, in the context of implementation of the Unified Social Assistance - ITS. Through the expanded concept of state, the analysis unfolds in the relations assumed by government and civil society input into the actions in social assistance substantiating the social welfare policy as public policy, as they mark the Organic Law, the PNAS, NOB / ITS and NOB / ITS RH. This research required the use of methodological tools such as observation, archival research and literature and content analysis.

**Keywords:** intersectionality, assistance politic, hegemony.

## **1. INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco, assistente social na Prefeitura da Cidade do Recife.

Este trabalho resulta de uma dissertação de mestrado que discute a intersetorialidade enquanto processo de gestão dos programas de assistência social no município do Recife, diante da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. No contexto de perda dos padrões de proteção social, a política de assistência social ao mesmo tempo em que se propõe a garantir o mínimo ao conjunto da população excluída do mercado de trabalho (por meio de políticas extremamente compensatórias, seletivas e focalizadas), também sugere que as propostas de enfrentamento às múltiplas expressões da “questão social” desenvolvam-se através de convergência e integração entre ações do conjunto de políticas públicas, quando surge o debate sobre intersetorialidade.

Esse apelo, na política de assistência social é resultante duma diversidade de programas, projetos, serviços e benefícios e numa setorialização no sistema de proteção social que depositam sobre os municípios a responsabilidade de adequá-los à realidade local. No entanto, mais do que um mecanismo de gestão, a intersetorialidade na assistência social envolve a própria identidade desta política uma vez que seu desígnio é o social, não um conjunto de indissociável de demandas e necessidades sociais.

Nesse sentido, nos questionamos como, no município, esse conjunto de ações públicas se combinam e se articulam, partindo do pressuposto de que as proteções sociais afiançadas pelo SUAS teriam caráter preventivo e processador de “inclusão social”. Mediante o conceito ampliado de Estado, a análise se desdobra nas relações assumidas pelo governo e pela atuação da sociedade civil no conjunto de ações socioassistenciais que materializam a política de assistência social enquanto política pública, conforme demarcam a LOAS, a PNAS, a NOB/SUAS e a NOB/SUAS RH.

No nosso entendimento, as fragilidades e dificuldades de relacionamento e articulação entre os serviços socioassistenciais no SUAS engendram-se na dinâmica da sociedade capitalista em face, particularmente, às estratégias neoliberais e às tendências contemporâneas de “contra-reforma” do Estado. Essa pesquisa exigiu a utilização de recursos metodológicos como observação, pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo.

Entende-se, assim, que o esforço para compreender essas transformações requer a apreensão da dinâmica assumida pela sociedade no contexto atual do processo de desenvolvimento capitalista. No âmbito de um país periférico, como o Brasil, a particularização da política de assistência social e suas nuances dá-se apenas quando poderemos traçar em linhas gerais as determinações que influenciam as relações assumidas entre Estado e sociedade nesta conjuntura. Esta estratégia de gestão intersetorial, em que se exige da assistência social a integração com demais setores (econômico-sociais e público-privados) passa, portanto, pela forma como o Estado tem equalizado a coexistência de padrões universalistas de seguridade social com a hegemonia

neoliberal. Também pela forma como estas práticas se conformam mediante a correlação de forças e do nível de sociabilização entre as diferentes classes, grupos e categorias sociais do conjunto de ações públicas executadas em âmbito local.

Nossos objetivos, nesse caso, foram: a) a caracterização das parcerias e relações interinstitucionais envolvendo diferentes atores sociais na implementação de ações intersetoriais neste programa; e b) a análise da concepção de gestão dos agentes envolvidos no processo intersetorial, segundo as relações entre as formas institucionais de poder no município, considerando as articulações com conselhos gestores, associações comunitárias e demais instituições públicas e privadas de assistência social.

Desta forma, executados na esfera municipal, os serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social sendo pautados pelas proteções sociais básica e especial que, segundo o universo de pesquisa, operacionalizam-se por meio de parcerias inter e intra-institucionais que apontam, especialmente, para insuficiente relação junto às redes de serviços sociais públicos delineadas, sobretudo, territorialmente.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

No País, a partir da década de 80 são delimitadas novas perspectivas na gestão pública, pautadas na participação da sociedade nas políticas públicas e na descentralização político-administrativa. Se por um lado, a abertura à participação e parceria junto à sociedade civil propõe novas estratégias de gestão das demandas e necessidades sociais, onde as políticas sociais, os programas sociais e os projetos sociais são canais de respostas a estas necessidades. Por outro lado, observa-se veementemente o repasse das responsabilidades inerentes ao Estado para a sociedade civil, lugar onde a atuação intersetorial suscita uma diversidade de questões. Este debate tem evidenciado, principalmente, o papel da política de assistência social nos marcos da seguridade social e de sua expansão em momentos de profundas transformações societárias no modo de produção capitalista, da perda do padrão de proteção social das classes trabalhadoras e das novas configurações assumidas entre Estado e sociedade na contemporaneidade.

Não obstante, vê-se que prevalece o modelo tradicional pelo qual as políticas públicas são burocratizadas e setoriais, isto é, a atuação desenvolve-se de forma fragmentada, isolada, nos quais recursos e decisões são sumariamente centralizados. Na lógica de contenção de gastos sociais e de enfrentamento à crise num capitalismo cada vez mais *mundializado* exige-se, numa nítida regressão de direitos e políticas sociais, um redimensionamento das lutas sociais e um redesenho das configurações entre Estado e sociedade onde há uma rearticulação dos processos de formulação e operacionalização de

estratégias e ações do conjunto de políticas públicas. Nesse sentido, a intersectorialidade mistifica a reestruturação do papel do Estado quando, ao invés de reduzi-lo supõe torná-lo mais eficiente e democrático ao passo que requer, em tese, além da criação de novas instâncias de poder, o envolvimento dos usuários e interlocução com diversas políticas públicas.

Num sentido genérico, a intersectorialidade é concebida como articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e na avaliação das ações (INOJOSA, 2001) do Estado no atendimento às necessidades sociais postas na sociedade civil. Por outro lado, a idéia de intersectorialidade nas políticas públicas busca “aos trancos e barrancos” abordar as necessidades sociais enquanto expressões singulares de processos de desigualdade social estrutural que por possuírem características abrangentes delimitam, por conseguinte, uma intervenção pública também transversal que considere as múltiplas determinações dos fenômenos que expressam a “questão social”.

Essa discussão perpassa a análise de como a política de assistência social tem se materializado sob o ponto de vista da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que objetiva, principalmente, o rompimento com modelo de atendimento socioassistencial baseado na caridade e na ausência de primazia do Estado. Uma vez que, a partir do SUAS delimita-se uma hierarquização entre os *níveis de proteção social básica e especial, os critérios de inclusão e equidade e centralidade na família* que deveriam, em tese, predispor de um amplo processo de formulação e implementação de políticas no sentido de atender às necessidades e direitos da população de forma integral e baseada no princípio da universalidade.

## **2.1 Caminhos da pesquisa**

A proposta de análise do processo de gestão da política de assistência social na perspectiva da intersectorialidade surgiu a partir da nossa experiência profissional, como assistente social, na Secretaria de Assistência Social do Recife. Em 2008, houve aproximação com as temáticas relacionadas à política de assistência social, em especial sua articulação com demais políticas sociais no âmbito dos programas de transferência de renda.

Esse quadro, redesenhado pela construção do SUAS em âmbito municipal, nos faz realizar um estudo de conjuntura onde se concretiza a política de assistência social, considerando do jogo de forças e das estratégias de realização de interesses e direitos que define a sociedade e nela as diversas táticas das classes sociais.

Entretanto, elementos da própria realidade influenciaram diretamente no planejamento, coleta e análise das informações da pesquisa. Em maio de 2009 se inicia a greve dos servidores públicos municipais do Recife. Naquele momento, gestavam-se protoformas de um movimento de trabalhadores da assistência social, cuja crítica ia além das questões salariais, reafirmava-se também a luta por melhores “*condições de trabalho*” impostas à efetivação desta política pública no município. Em última instância, processava-se a crítica às alternativas focalizadas de combate à pobreza e à miséria que imprimem tratamento às maiorias como residuais, redirecionando o enfrentamento das expressões da “questão social” pelo Estado para o que é “*minimamente possível*”.

Nesse sentido, os dados secundários e indicadores quantitativos que poderiam ser disponibilizados por outros meios como *internet* e dados do governo do estado foram utilizados. As informações objetivas sobre estrutura de gestão, recursos e características do funcionamento institucional foram coletadas por meio de relatórios, leis, decretos e outros documentos (como guias, planos, etc) publicados pela Prefeitura.

Em complementação à coleta de informações, utilizamos material resultante de observação realizada com profissionais e gestores em oficina no Observatório da Família sobre o tema da intersectorialidade e assistência social. Nessa oficina, colocamos as seguintes questões: a) quais seriam os elementos facilitadores e os empecilhos do processo de gestão intersectorial (?) e, b) partindo das reflexões sobre nossas práticas profissionais, que alternativas se apresentam a implementação do SUAS no município (?). Outra estratégia foi a apreensão de elementos do contexto da greve como o próprio movimento do real e ponto de partida para análise conjuntural, sendo importante o aprofundamento em matérias da mídia (jornais, revistas e telejornais) e nos discursos e estratégias dos grupos de interesse no processo de greve através de fóruns e grupos de discussões *on line* e presenciais.

Assim, a análise da intersectorialidade no PAIF redirecionou-se qualitativamente para além da operacionalização do programa nos territórios socialmente determinados ao privilegiarmos a vivência em processos de construção coletiva da política de assistência no Recife, assim não existiu nesta pesquisa a preocupação com representatividade numérica visto que, sendo prioritariamente qualitativa, nosso intuito é a articulação entre as informações recebidas e a observação direta do movimento da realidade, o que não significa o desprezo por dados quantitativos.

Esta análise foi processada segundo técnicas de análise de conteúdo e orientada pelos seguintes aspectos: a) dimensão ideológica – isto é, significado da intersectorialidade na implementação das ações socioassistenciais na assistência social, a partir das percepções de gestores e profissionais; b) dimensão técnico-operativa – assumida nas práticas interinstitucionais e interinstitucionais pelos gestores e profissionais diante da

formulação e implementação das ações; c) a dimensão ético-política – incluindo os princípios e a direção social que informam as propostas e ações desenvolvidas no PAIF.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Enquanto fenômeno objetivo presente na realidade concreta, a política de assistência e, por conseguinte, as estratégias de gestão por ela assumidas, foram apresentadas neste estudo como ponto de partida para a análise de questões que tem como respaldo a seguinte suposição: num contexto hegemônico neoliberal, a implementação de práticas que envolvam a convergência e integração do conjunto de políticas públicas são determinadas pelas relações contraditórias de poder presentes na conjuntura.

Como vimos analisando, na gestão social ainda que o exercício de compartilhamento de poderes ainda não superou a retórica, quando se ressaltam limites entre órgãos e/ou instituições, que perpetuam a atuação isolada, em nível setorial. A construção coletiva do SUAS aponta para a forma intersetorial de se trabalhar no atendimento às necessidades sociais, ao valorizar a rede de proteção social nos territórios e se alicerça no paradigma da “parceria” (com a sociedade civil), ao mesmo tempo em que se concretiza, porém, por meio de uma rede fragmentada por ações públicas estanques de assistência social.

Isso significa que não basta reconhecer a política de assistência social como uma das mediações do enfrentamento do Estado nas expressões da “questão social”. Importa evidenciar que este enfrentamento se processa na relação Estado/sociedade enquanto espaços contraditórios. Isto é, nem o Estado, nem a sociedade, nem as instituições que a conformam são blocos monolíticos ou homogêneos. Estes espaços são constituídos por forças sociais cujos interesses se encontram em confronto e em conflito. E o lutar pela hegemonia está subordinado à capacidade de explorar tais contradições na própria processualidade do real, num esforço para a compreensão do jogo de interesses de classes sociais em confronto que se objetivam por meio de alianças e parcerias. Nesse caso, a articulação entre políticas públicas que baseia a gestão intersetorial depende do nível de sociabilização do poder entre as diferentes classes, categorias e grupos sociais no conjunto políticas públicas executados em âmbito local.

Não por menos, a política de assistência social se (re) produz e se insere nas tensões existentes no sistema capitalista, no sentido de que se encontra num contexto de defesa das classes dominantes de um Estado mínimo, em que a negação dos direitos dá-se em concomitância com a carência de grandes segmentos da população. Noutras palavras, a assistência social é colocada sobre novas estratégias de gestão que se mostram condizentes com a construção da hegemonia dominante.

No caso desta pesquisa, nos chama atenção o fato de que são apresentadas como limitações a implementação de ações intersetoriais de gestão da assistência social no fortalecimento dos poderes locais. Em primeiro lugar, na vigência do pacto federativo disposto a partir da década de 80, há prerrogativa de uma cultura autoritária e centralista que marcam profundamente a história e a formação política nacionais.

Nesse caso, o processo democrático configura-se lenta e gradualmente quando, no plano político, a democracia representativa não se faz acompanhar pelo pleno acesso aos direitos sociais e ao exercício da cidadania. Em âmbito local, isso é concretamente constatado pelo fato de que a demanda reprimida de famílias em situação de vulnerabilidades e riscos sociais supera, e muito, a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica implementados, sobretudo, nos CRAS. No momento em que, mesmo na área de abrangência dos CRAS, esse atendimento não atinge ao número de famílias referenciadas exigido para o financiamento dessas ações, prevalecem iniciativas descontinuadas, fragmentadas que vão de encontro com os pressupostos do SUAS.

Em segundo lugar, embora se tenham estabelecidos, entre outros dispositivos, as diretrizes da descentralização, municipalização e a participação popular, as estratégias delineadas na assistência social expressam, sobretudo, políticas públicas re-centralizadoras. Essas implicam, por outro lado, um planejamento que seguem “à risca” as orientações do governo federal desconsiderando, muitas vezes, a capacidade institucional das instâncias executoras e as distintas características e particularidades sócio-territoriais no município.

Em última análise, isso é reeditado pelo efeito das inúmeras ementas constitucionais e medidas provisórias que impossibilitam a democratização das decisões e ações locais ao, por exemplo, manter mecanismos como a DRU (Desvinculação de Recursos da União) que retém recursos na União em detrimento de uma maior flexibilidade na alocação de recursos públicos nos municípios e estados, postergando investimentos e iniciativas em saúde, educação e assistência social. Nesse caso, fica a cargo do município o equacionamento entre a amplitude das situações de vulnerabilidade e riscos sociais e os efeitos cruéis dos cortes de investimentos anteriormente previstos, o que interfere substancialmente na sua autonomia e no estabelecimento de algum controle das classes subalternas sobre as ações do Estado.

Num contexto de contrarreforma do Estado, há uma desarticulação entre políticas e serviços que transfere para o mercado e para a sociedade civil atribuições indelegáveis do poder público. Em Recife, embora a política de assistência social esteja em gestão plena segundo critérios da NOB/SUAS, os equipamentos e serviços de proteção social básica não parecerem suportar o atendimento das necessidades e demandas das famílias, deslocando

as responsabilidades para o conjunto de atores da rede socioassistencial através das parcerias “formais” e “informais”.

Este conjunto de parcerias ao mesmo tempo em que se orienta pelas práticas de construção de redes municipais para além das redes próprias de instituições/ serviços de cada política pública (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.); também perpetuam antigas práticas por meio de repasse de responsabilidades para a sociedade civil, que dizem respeito aos encaminhamentos desta política pública. Há, conforme observado, um incipiente processo de agregação dos atores sociais locais afins, em torno da construção de um objetivo comum, seja na prestação de serviços, seja na produção de bens revelados, ainda, pela “invisibilidade” da política de assistência social no município.

Essa particularidade na implementação das redes socioassistenciais no SUAS exige, portanto, uma reciprocidade entre as estratégias de gestão das necessidades, interesses e direitos das classes, grupos e indivíduos sociais e a cultura das organizações presentes na constituição das práticas intersetoriais.

Entretanto, vê-se que a materialização de tal articulação está atrelada às condições objetivas postas às ações socioassistenciais e a correlação de forças presentes na conjuntura. Essas acabam por recair nas distintas formas de racionalidade que, por um lado atribuem aos sujeitos a capacidade de inserção no padrão de sociabilidade contemporânea (por meio do acesso às possibilidades e aos serviços sociais públicos sem alterar as estruturas políticas e econômicas da sociedade); por outro lado, exigem contrapartidas nos programas que engendram uma determinada concepção de família e de *cidadão-consumidor*, extremamente funcionais à formação de uma cultura e de mecanismos de consenso que reiteram a hegemonia dominante. Nos termos gramscianos, opera-se uma *reforma intelectual e moral* que confere à assistência social, e suas estratégias de gestão, uma das mediações da constituição da hegemonia da classe dominante.

Mediante o exposto, é válido questionar quais seriam as possibilidades e os desafios de se construir mudanças na direção social imposta às estratégias de gestão da política de assistência social diante a permanência de marcas históricas que a configuraram como campo de resistência a inovações? Yasbek (2002, p. 25) nos adverte que para se compreender esse quadro no contexto da reestruturação dos sistemas de proteção social e da política social em geral perante os marcos mais globais de redefinição da acumulação capitalista é necessário entender que o ponto de partida está no reconhecimento da profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado.

Incompatibilidade legitimada pelo discurso, pela política e pela sociedade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar

socorros aos pobres e 'inadaptados' à vida social não reconhece seus direitos sociais (Ibidem). Nesse caso, o desafio consiste no fortalecimento da esfera pública, isto é, do reconhecimento público do direito ao atendimento das necessidades sociais, no sentido de que a perspectiva de universalidade abrange a materialização de interesses coletivos por meio de uma visibilidade pública pautada na transparência das estratégias de gestão e, principalmente, na participação, no controle social e na democratização.

Embora a política de assistência social esteja posta sob novas perspectivas a partir do SUAS, ainda há desafios que perpassam a forma como historicamente o padrão de gestão conservador a configurou sobre a tradição clientelista, tuteladora, fragmentada que a identificam com o assistencialismo e a filantropia. Essa cultura tuteladora da assistência social não favoreceu a construção do protagonismo dos usuários desta política pública corroborando, inclusive, para as lacunas nos parâmetros públicos no reconhecimento dos direitos (e aí os direitos socioassistenciais) como medida de negociação e deliberação.

Não por acaso, essa cultura reitera a interferência isolada e subsidiária da assistência social que traz dificuldades de inscrevê-la como responsabilidade pública e dever do Estado nos diferentes níveis de gestão. Esse estudo evidenciou, por exemplo, que o comando único desta política no Recife não acontece. Isso se apresenta como tendência em muitos municípios apesar de constituir como estratégia para que se alcancem os objetivos dessa política, em detrimento das ações sobrepostas, pulverizadas e descontínuas que são focalizadas nos mais "pobres" entre os "pobres" que vem reduzindo a intersetorialidade a ações frágeis, limitadas e reveladora de uma falta de clareza do caráter global da proteção social (Ibidem).

Deste modo, a constituição do SUAS delimita possibilidades de se instaurar a construção de novos parâmetros de negociação dos interesses (contraditórios) em jogo nos distintos níveis de gestão, por meio da construção de mecanismos públicos e democráticos de regulação e controle social na política de assistência social. Talvez o desafio principal esteja no trazer à tona além de condições de reprodução social dos usuários através do acesso concreto a bens, recursos e serviços; também o favorecimento de seu protagonismo ao situar a assistência social na prática histórica das classes sociais.

## **REFERÊNCIAS**

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. Rev. de Administração Pública, vol. 32, n. 2, 35-48, 2001;

NASCIMENTO, É. M. O. do. Dilemas da Intersetorialidade na política de assistência social em tempos de SUAS. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2009;

YAZBEK, M. C. Voluntariado e profissionalidade na intervenção social. In: Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Luis: UFMA, v. 6, n. 2, 2002.