

INTERSETORIALIDADE

*Giselle Lavinias Monnerat
Rosimary Gonçalves de Souza*

Apesar de ainda carecer de aprofundamento, o debate sobre a intersectorialidade vem ocupando lugar central na agenda contemporânea das políticas públicas e sociais em razão da complexidade que cerca a questão social, traduzida, notadamente, no agravamento da pobreza e das desigualdades sociais, assim como na histórica debilidade do sistema de proteção social brasileiro em responder às demandas por direitos sociais.

A relevância da intersectorialidade está ancorada no fato de que as ações públicas apresentam severos problemas para impactar os indicadores sociais, o que, dentre inúmeros fatores, está relacionado à persistência de acentuada fragmentação das políticas públicas e sociais, cujos serviços ofertados permanecem sendo presididos por uma lógica de organização voltada para objetivos e óticas setoriais. Apoiado nesta compreensão, Junqueira (1997) argumenta que as políticas setoriais têm enormes dificuldades em promover a equidade e a integralidade do atendimento ao cidadão.

A alteração deste quadro de fragmentação das ações sociais governamentais não é trivial e constitui um dos principais desafios em direção à implementação efetiva da seguridade social, que visa, de acordo com a Constituição federal de 1988, o alcance de forma de gestão integrada das políticas sociais em articulação com a sociedade civil. Como desdobramento desta constatação, é recorrente o pensamento de que as reformas pós Constituição de 1988 foram insuficientes para dar conta da fragmentação da ação estatal, trazendo à tona o debate acerca da necessidade de encontrar formas inovadoras de formular e implementar as políticas públicas e sociais compreendendo a intersectorialidade como estratégia de gestão a ser adotada para atuar contra as iniquidades sociais. Diante deste quadro, assinala-se a importância de buscar no paradigma da interdisciplinaridade uma análise global dos problemas e na estratégia intersectorial a promoção de práticas sociais mais eficazes em relação à questão social (JUNQUEIRA, 1997; INOJOSA, 1998; MONNERAT; SOUZA, 2011).

Vale destacar, entretanto, que há consenso na literatura atual de que a intersectorialidade é uma proposta de gestão que intenciona articular as ações de proteção social sem romper com a lógica setorial que preside o modo como o Estado organiza as políticas públicas e sociais. Apesar da compreensão de que a racionalidade de organização do Estado moderno representa visões e práticas fragmentadas da ação governamental, do ponto de vista operacional esse é um debate ultrapassado em razão de aprendizados institucionais decorrentes de experiências desenvolvidas em municípios brasileiros, notadamente na década de 1990, em que tentativas de unificação (em prol da intersectorialidade) de diversas secretarias de políticas sociais com culturas institucionais diferentes fracassaram.

Importante salientar que os sentidos atribuídos à intersectorialidade presentes nas principais produções bibliográficas disponíveis, embora apresentem certa polissemia, demarcam relevantes pontos de consenso que precisam ser conhecidos e debatidos para o avanço da produção teórica e metodológica desta proposta de gestão do sistema de proteção social.

Monnerat e Souza (2010) realizam sistematização das principais áreas de conhecimento que apresentam produção bibliográfica sobre a intersetorialidade, demarcando os campos da Administração Pública, Assistência Social, Educação e, especialmente, a Saúde Coletiva como fundamentais para a compreensão tanto das definições existentes como dos dilemas da implementação da ação intersetorial no país.

Embora o entendimento da intersetorialidade como estratégia de gestão para enfrentar a complexidade da questão social esteja presente na maioria dos estudos disponíveis, no campo da Administração Pública, a intersetorialidade constitui uma nova forma de gerenciar as cidades, ou seja, é uma proposta de modelo de gestão urbana. Aqui, verifica-se a destacada preocupação com a questão da otimização de recursos humanos e financeiros, considerada como uma virtude das ações intersetoriais, visto que contribuiria para combater a ineficácia das políticas sociais, além do entendimento de que a possibilidade de sucesso da implementação da intersetorialidade está associada ao aprofundamento da descentralização das políticas sociais no nível local (MONNERAT; SOUZA, 2014).

A Assistência Social, política alçada ao *status* de política pública em 2004, através da Política Nacional de Assistência Social, proclama que um de seus objetivos é promover a intersetorialidade. Trata-se de fato inovador na tradição setorializada da ação pública do estado brasileiro, e que, dentre outras questões, se justifica pela especificidade do objeto de intervenção dessa arena setorial. Com efeito, não é possível tratar das demandas imediatas dos grupos populacionais atendidos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os quais apresentam alto grau de vulnerabilidade social, ocasionado por mecanismos estruturais de produção da pobreza e desigualdade social, a partir apenas da institucionalidade dessa arena setorial (PEREIRA-PEREIRA, 2004; MONNERAT; SOUZA, 2010). Importante frisar que a preocupação com a promoção da intersetorialidade esteve expressa em todos os programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004, até o seu desmantelamento após o golpe parlamentar e midiático de 2016.

No campo da política de Educação, a produção teórica sobre a intersetorialidade é muito escassa. Cabe frisar que os poucos estudos disponíveis reforçam a necessidade de empreender ações intersetoriais tendo como base intervenções que minimizem a persistência de indicadores negativos de evasão escolar, altas taxas de analfabetismo, disparidade na relação idade-série, e outras questões. Assim, com base na produção disponível observa-se que o olhar da educação sobre a temática concebe os problemas estruturais da sociedade brasileira como responsáveis pelas condições de aprendizagem, como também enfatizam que a ação intersetorial deve atuar sobre os determinantes da pobreza e desigualdade social (LEITE; DUARTE, 2005). Apesar disto, não se observa registro de estudos com ênfase na implementação de experiências intersetoriais com protagonismo da área de educação, de onde se pode inferir que este setor apresenta em seu debate interno menos ênfase na ação intersetorial (MONNERAT; SOUZA, 2014).

A Saúde Coletiva é a área que apresenta maior produção teórica sobre o tema. Nesta área, o debate sobre a intersetorialidade nasce mediado pelo conceito ampliado de saúde, conformado a partir do projeto da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), perspectiva que considera que os determinantes sociais, e não somente os aspectos biológicos, incidem sobre o processo saúde - doença. Neste sentido, reconhece-se os limites da atuação setorial sobre os determinantes sociais, construindo-se a partir daí o entendimento consensual de que por meio da intersetorialidade se pode atingir a integralidade da saúde, uma das principais

diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Giovanella *et al.* (2009) assinalam que as mediações entre a intersectorialidade e a atenção primária em saúde são muito claras, haja vista que a atuação deste nível de atenção do sistema de saúde se caracteriza como crucial para a implementação da diretriz da integralidade, cuja compreensão de saúde é inseparável do desenvolvimento econômico e social, bem como dos aspectos biopsicossociais que incidem sobre a determinação do processo saúde-doença. Ademais, a própria diretriz da Promoção da Saúde uma das dimensões interventivas do SUS, implica necessariamente a participação de diversos sujeitos e setores para se alcançar saúde e qualidade de vida (CAMPOS, 2003).

No entanto, observamos que historicamente houve um deslocamento acerca da compreensão do sentido da intersectorialidade nesta área. Inicialmente, a visão de integração intersectorial da Saúde Coletiva esbarra na concepção restrita do que seja a intersectorialidade e como deve ocorrer a articulação entre setores de políticas públicas e sociais. Isto é, parte expressiva da produção bibliográfica sobre o tema aponta o setor saúde como demandante da intersectorialidade no sentido de que o objeto de intervenção intersectorial deve impactar, sobretudo, os indicadores de saúde ou uma situação-problema definida como prioritária para o referido setor. Essa visão endógena foi contestada pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) que recomendou que a ação intersectorial deve se caracterizar tanto por iniciativas do setor saúde quanto pela receptividade a convocatórias de outros setores (COSTA; PONTES; ROCHA, 2006; TEIXEIRA; PAIM, 2000).

No debate de maior fôlego sobre o tema ganha destaque o trabalho de Andrade (2006), que elabora uma análise síntese dos problemas teóricos e práticos que envolvem a discussão sobre a intersectorialidade se baseando, especialmente, nos resultados de experiência concreta de exercício de gestão intersectorial em um município do nordeste brasileiro. Tal experiência, apesar de não ter se sustentado no tempo, apresenta a peculiaridade de ter sido desenvolvida pelo poder executivo municipal, diferentemente da maioria das iniciativas conhecidas em que os profissionais da ponta são os protagonistas.

Em uma primeira constatação, Andrade (2006) chama atenção para o entendimento de que a intersectorialidade está longe de se caracterizar como simples ação conjunta entre setores de políticas públicas e sociais. Isto quer dizer que a integração intersectorial desejada passa necessariamente pela construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado que lidam com a questão social, utilizando, assim, o planejamento estratégico para elaborar propostas que se diferenciem da mera sobreposição ou justaposição de ações setoriais. Aqui o planejamento não é entendido na perspectiva normativa e prescritiva, mas, ao contrário, considera a negociação de interesses a chave para a construção de sinergias entre diferentes atores e áreas de política. Neste caso, o planejamento deve ser a tradução da articulação entre saberes e práticas setoriais, considerando-se que no âmbito do planejamento conjunto a intersectorialidade deve se concretizar como síntese de conhecimentos diversos (interdisciplinaridade) para atuar sobre problemas concretos.

Este novo objeto deve estar referido aos problemas que se manifestam no território. A requisição de se trabalhar focado em dado território justifica-se em razão de que, na maior parte das localidades, um dos obstáculos à ação intersectorial é o fato de que cada área de política determina sua região geográfica de atuação. A definição de um território comum, assim como todo o processo de planejamento intersectorial, exige a instauração de uma arena

de diálogo com substantiva capacidade de negociação política entre os sujeitos e áreas setoriais envolvidas.

Na esteira do pensamento do autor, é imperativo construir uma visão de complexidade dos problemas com o aporte de várias áreas de conhecimento (interdisciplinaridade) que informam o campo das políticas públicas e sempre em articulação com a sociedade civil. Isto não é tarefa trivial dada às diferentes tradições, memórias técnicas e legados institucionais das diversas arenas de políticas públicas e sociais, além da conhecida competição, entre as referidas arenas, no processo de alocação de recursos públicos.

Neste aspecto, Andrade (2006) e Monnerat e Souza (2010) sinalizam que a implementação da intersetorialidade suscita um alto nível de conflito e disputa política entre as diferentes áreas que tendem a se traduzir em competições em torno das estruturas de poder, das disputas corporativas e por fatias do orçamento que permeiam o aparelho de Estado. Além disso, evidencia-se a interveniência das disputas entre saberes disciplinares e profissões que conformam os diferentes campos das políticas públicas e sociais.

Para minimizar tais desafios é preciso que haja indução técnica, política e definição orçamentária por parte dos três níveis de governo, além do incentivo ao diálogo pela via da institucionalização de canais de comunicação e participação social visando, portanto, identificar e politizar o debate acerca dos inúmeros atravessamentos de interesses e disputas de poder que envolvem o campo da proteção social.

Com efeito, a maior parte do debate teórico reconhece a fragmentação das políticas públicas e sociais e, nesta direção, devemos corroborar a necessidade de promover a intersetorialidade como estratégia de gestão (técnica e política) que possa minimizar tal condição, considerando a importância de se atuar tendo como preocupação central a relação entre pobreza, desigualdade social e política social e não a perspectiva de um mero mecanismo gerencial racionalizador de recursos orçamentários para o alcance de eficácia da ação estatal. Sobre este ponto, Bronzo (2010), chama atenção para o fato de que o combate à pobreza, fenômeno multidimensional, extrapola o âmbito de atuação das políticas sociais, já que demanda também soluções de ordem macroeconômica. Todavia, reconhece que a intervenção consequente sobre o fenômeno da pobreza implica na utilização do instrumento da intersetorialidade dada a sua complexidade.

Em complemento à análise acima, considera-se que a gestão democrática que incorpora a participação social deve ser eixo norteador da ação intersetorial, uma vez que atuar sobre a complexidade da questão social sob a perspectiva da garantia de direitos sociais significa incorporar à gestão intersetorial sujeitos políticos que expressam demandas sociais diversas.

Vale ressaltar que o serviço social também vem se destacando na produção de conhecimento sobre a intersetorialidade ao demonstrar, ainda que necessitando de aprofundamento, capacidade de reflexão sobre os desafios de implementação de ações intersetoriais no cotidiano do trabalho profissional nos diferentes espaços sócio-ocupacionais.

Importa aqui ressaltar a formação generalista do assistente social que o capacita a atuar em diferentes setores/áreas sociais, empresas, justiça, dentre outras, o que possibilita uma intervenção profissional voltada ao exercício dos direitos que não são passíveis de serem garantidos por um único setor do Estado, mas da ação conjunta de diferentes políticas e

instituições. Neste sentido tal visão está certamente em consonância com o sentido da intersetorialidade (COSTA, 2010).

No contexto local, em geral, os assistentes sociais são convocados a intervir sobre demandas multifacetadas e complexas de indivíduos e família em situação de exclusão engendradas pelas contradições do capitalismo em sua face mais perversa. Sabe-se que respostas, ainda que limitadas, a tais questões certamente extrapolam os limites setoriais.

As experiências de articulação entre diferentes setores sociais têm, em geral, como protagonistas os profissionais da ponta, ou seja, por iniciativa destes profissionais em função da necessidade cotidiana de responder às necessidades da população que atende e não por demanda, indução ou estímulo de um programa ou de uma política social. Assim, pode-se dizer que a intersetorialidade se forja diante da necessidade e da ação de profissionais no dia a dia dos serviços, onde o assistente social toma parte em diferentes equipes multiprofissionais.

Contudo, o avanço da intersetorialidade como tônica da ação estatal requer que se vá além das ações conjuntas entre profissionais da ponta e que geralmente dizem respeito ao acompanhamento de casos (individuais) mais complexos. É preciso que se formule programas e projetos com desenho e incentivos intersetoriais para que esta estratégia ganhe escala e efetividade no contexto da proteção social brasileira.

Na atualidade, refletir sobre a intersetorialidade requer um esforço de resgate das dificuldades históricas no que tange à sua implementação e, principalmente, sobre as possibilidades e limites de sua operacionalização no atual contexto de constrangimentos visíveis ao financiamento das políticas sociais e o desmonte do Estado, tendo como base a efetivação de uma política neoliberal ultraconservadora, como nunca observado no país e com fortes repercussões sobre o sistema de proteção social, agravada pela pandemia do novo coronavírus a partir de 2020. Todavia, numa sociedade desigual como a brasileira, a intersetorialidade constitui uma ação estratégica que pode contribuir para impactar positivamente os indicadores sociais como um todo, ainda que se saiba que mesmo um alto grau de integração na execução das políticas sociais moldadas pela intersetorialidade não é suficiente para superar as profundas desigualdades sociais forjadas numa sociedade presidida pela produção e apropriação desigual da riqueza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, L. O. M. A Saúde e o dilema da intersetorialidade. São Paulo: Hucitec, 2006.
- BRONZO, C. Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, 2010.
- CAMPOS, C. E. A. O desafio da integralidade segundo as perspectivas da vigilância da saúde e da saúde da família. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, 2003.
- COSTA, A. M.; PONTES, A. C. R.; ROCHA, D. G. Intersectorialidade na produção e promoção da saúde. In: CASTRO, A.; MALO, M. (orgs.). *SUS: ressignificando a promoção da saúde*. São Paulo: Hucitec, 2006.

- COSTA, M. D.H. Serviço Social e Intersetorialidade: A contribuição dos Assistentes Sociais para a construção da intersetorialidade no cotidiano do Sistema Único de Saúde. Tese de Doutorado em Serviço Social. Recife: PPGSS/ UFPE, 2010.
- GIOVANELLA, L. *et al.* Saúde da família: limites e possibilidades para uma abordagem integral de atenção primária à saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, 2009.
- INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: *Revista de Administração Pública*. Fundação Getúlio Vargas, v. 2, n. 32, 1998.
- JUNQUEIRA, L. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. *Saúde e Sociedade*, v. 6, 1997.
- LEITE, M. R.S; DUARTE, V.C. Desafio da articulação entre políticas setoriais e intersetoriais: o caso da educação. Trabalho apresentado no X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 2005.
- MONNERAT, G. L; SOUZA, R. G. Da seguridade social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katálysis*, v. 14. n. 1, 2011.
- _____. Política Social e Intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. *Revista Ser Social*, v. 12, n. 26, 2010.
- _____. Intersetorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, G. L; ALMEIDA, N. L. T; SOUZA, R. G. (Orgs.). *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. São Paulo: Papel Social, 2014.
- PEREIRA-PEREIRA. P. Política social: um espaço para a interdisciplinaridade. In: *Revista Humanidades*, v. 8, n. 4, 1992.
- TEIXEIRA, C. F; PAIM, J. Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção de saúde e da qualidade de vida. *Revista de Administração Pública RAP/FGV*. Escola Brasileira de Administração Pública. n. 34. v. 6, 2000.