



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Seguridade Social – Políticas de Saúde, Políticas de Previdência Social, Políticas de Assistência Social

POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS FRENTE A CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS DA RUPTURA DO PARADIGMA DA DIRETRIZ SETORIAL A PARTIR DA INTERSETORIALIDADE

MIRIAN DE FREITAS DA SILVA RAMOS ¹

GERALDO MÁRCIO TIMÓTEO ²

RESUMO:

Este trabalho objetiva discutir aspectos conceituais acerca da intersectorialidade e como ela vem sendo incorporada na construção da política de assistência social, com o intuito construir ações para romper os processos de setorialização presente nesse campo de política. A elaboração se deu a partir do aprofundamento do referencial teórico e é parte do debate desenvolvido na pesquisa de doutorado.

Palavras-chave: Intersectorialidade, Política de Assistência Social, Setorialidade

ABSTRACT:

This paper aims to discuss conceptual aspects of intersectorality and how it has been incorporated into the construction of social welfare policy, with the aim of developing actions to break the sectorization processes present in this field of policy. The elaboration was based on the deepening of the theoretical framework and is part of the debate developed in the doctoral research.

Keywords: Intersectorality, Social Assistance Policy, Sectorality

¹ Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

² Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

1. INTRODUÇÃO

O debate em torno da temática da intersetorialidade tem estado cada vez mais presente no âmbito das políticas sociais, primordialmente frente aos dilemas oriundos do processo de complexidade das desigualdades sociais, de seu aprofundamento e espraiamento no contexto brasileiro. Fato este que tem imposto desafios à implementação de políticas públicas, com a finalidade de mitigar as múltiplas expressões da questão social no âmbito da rede socioassistencial, especialmente após a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005).

Com base na literatura que deu base para sistematização deste trabalho, entende-se que as expressões da questão social são produtos de um amplo processo de exploração da força de trabalho e de sua alienação, com o objetivo de produzir maior concentração de riquezas que são socialmente produzidas.

Diante do exposto, chama atenção a forma de enfrentamento da questão social e suas expressões na contemporaneidade feito por meio de políticas claramente setorializadas, fato é que as ações do Estado não podem estar localizadas em um único setor e, ou, a cargo de uma única política social, pelo contrário, deve integrar a união de um extenso conjunto das iniciativas públicas, visando o fortalecimento e articulação da rede não só no âmbito da política de assistência social, mas, também, das demais políticas sociais (saúde, educação, habitação, saneamento básico, emprego e renda, entre outras necessidades sociais, como lazer e arte), sendo essa articulação fundamental, com a finalidade de apreender as necessidades das famílias e dos indivíduos numa perspectiva integral que lhes permita viver com dignidade, como defendido no art. 1º, dos artigos fundamentais da Constituição Federal.

No que concerne a construção do trabalho o mesmo foi possível por meio do aprofundamento do referencial teórico acerca da temática, sendo o referido trabalho resultado da pesquisa de tese de doutorado junto ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UENF.

2. INTERSETORIALIDADE, POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS PARA RUPTURA DO PARADGMA DAS AÇÕES SETORIAIS

O debate em torno da temática da intersetorialidade não é algo tão recente. No âmbito da produção acadêmica, as discussões remontam aos anos de 1990, em que se constatou o



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

crescimento considerável no número de publicações, embora esse debate estivesse mais voltado para a área da política de saúde. No que diz respeito à intervenção estatal e formulação de políticas públicas, “a intersectorialidade vai ganhando o formato que conhecemos como articulação de diferentes setores no contexto das sociedades neoliberais” (SILVA; BELGA, 2018, p. 65).

No campo da gestão, a intersectorialidade aparece como parte de uma resposta ao próprio processo de descentralização. Ao passo que esse processo foi avançando e a transferência de responsabilidade para o nível municipal foi se consolidando, os desafios também foram se apresentando, diante da incapacidade da gestão local de dar respostas a problemas sociais complexos. A intersectorialidade tem sido uma estratégia de gestão integrada para abordar as múltiplas expressões da questão social, com respeito aos diferentes níveis de hierarquias e atores sociais envolvidos no processo de gestão (SILVA; BELGA, 2018).

Embora seja um campo densamente povoado de dissensos, tem-se um consenso suficiente na literatura de que tais concepções — como intersectorialidade e integralidade — acenam para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais não respondem de forma adequada aos novos objetivos e demandas políticas e sociais, o que exige uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, novas respostas organizativas das quais a intersectorialidade é apenas uma das alternativas possíveis (BRONZO, 2018, p. 72).

Assim, a intersectorialidade no contexto da gestão das políticas sociais, mais especificamente, da política de assistência, aponta para um caminho profícuo de intervenção nas diversas expressões da questão social, ao incorporar as demandas e as necessidades dos cidadãos pela via da articulação e fortalecimento de diversos setores, primordialmente, diante da redefinição das políticas sociais na contemporaneidade e de sua forte adesão à agenda neoliberal, conforme mencionado no capítulo anterior. Então, “a intersectorialidade não se refere apenas a níveis de governo ou setores, mas tem em si uma estreita vinculação com os processos participativos na perspectiva de formação de rede social”, (SILVA; BELGA, 2018, p. 65), sendo esses processos desafiadores, na medida em que exigem uma organização e participação orgânica dos sujeitos nas tomadas de decisão.

A partir dessa constatação, cabe pontuar dois elementos importantes dentro dessa discussão, sendo o primeiro a compreensão de que a intersectorialidade se constitui como uma tendência fundamental para a gestão das políticas sociais, entre elas a assistência social, e o segundo a observação de que a própria dinâmica de construção das políticas sociais pelo viés

setorial tem dificultado o entendimento e a operacionalidade dessas políticas pela via intersetorial na perspectiva tanto da PNAS como do SUAS.

A partir da perspectiva colocada,

a intersetorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade, superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares. Significa tanto um esforço de síntese de conhecimentos como de articulação de práticas, buscando unificar o modo de produção de conhecimento e as estratégias de ação tendo como meta a inclusão social (MENICUCCI, 2002, p. 11).

Com o objetivo de responder de forma precisa e qualificada aos problemas sociais complexos nos territórios de referência da assistência social, uma gestão intersetorial prima pela junção das tomadas de decisões coletivas desde o nível de gestão até o processo de execução das ações nesses territórios a partir da conjugação das diversas arenas de políticas sociais e atores sociais envolvidos, pois, do ponto de vista técnico, isso permite criar melhores soluções, além de evitar a sobreposição de ações, sendo mais eficiente à medida que compartilha recursos, saberes e experiências diversas (BRONZO, 2018). Assim,

no campo das políticas sociais e das políticas de assistência social, mais especificamente, a perspectiva da intersetorialidade se faz ainda mais necessária. A compreensão das condições de vulnerabilidade sociais exige enxergar a pobreza em sua multidimensionalidade, em seus aspectos objetivos e subjetivos, levando em conta os territórios e suas condições de vulnerabilidades (BRONZO, 2018, p. 71).

Assim, os desafios da intersetorialidade, por essa chave de compreensão da vulnerabilidade social, vão requerer um olhar diferenciado para as famílias e o seu sofrimento, buscando integrar ações preventivas, mitigadoras ou de enfrentamento das situações de risco sociais. À vista disso, a intersetorialidade é peça fundamental na gestão das políticas sociais, entre elas, a assistência, pois possibilita o fortalecimento da intervenção entre diferentes setores das políticas sociais, bem como a junção de saberes dos atores sociais no processo de construção e intervenção nos territórios de referência da política, sendo um instrumento necessário diante da nova modalidade de proteção social que emerge e se desenvolve com o avanço das contrarreformas de natureza neoliberal, buscando cada vez mais legitimar políticas sociais focalizadas, segmentas e voltadas para a pobreza e a extrema pobreza em substituição ao alargamento e fortalecimento das políticas que formam a seguridade social brasileira, conforme proposta constitucional de 1988.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Para Pereira (2014, p. 31), a intersetorialidade vincula-se primariamente ao debate da interdisciplinaridade, afirmando-se essa constatação em virtude da discussão a respeito da interdisciplinaridade ser mais antiga e contar com maior volume de produção teórica. A interdisciplinaridade é compreendida como um recurso que aglutina “saberes desconexos e independentes” e “evoca vínculos orgânicos entre as especialidades”.

Ainda sobre isso, a autora enfatiza que

o prefixo inter, aqui adotado, e que serve tanto para nomear a interdisciplinaridade quanto a intersetorialidade, remete à relação dialética; isto é, à relação que não redunde em um amontoado de partes, mas em um todo unido, no qual as partes que o constituem ligam-se organicamente, dependem uma das outras e condicionam-se reciprocamente (PEREIRA, 2014, p. 33).

Desta forma, o prefixo refere-se a uma relação em que as partes não fazem sentido se compreendidas isoladamente, deslocadas de suas condições de existência e meio. Assim, uma das questões a serem observadas é que para a dialética “a mera soma de partes, ou a articulação entre elas, não propicia mudança qualitativa” (PEREIRA, 2014, p. 34), pois não altera reciprocamente a compreensão dessas partes ajustadas. Para a dialética só há mudança quando é possível realizar uma síntese de uma nova compreensão, o que não significa anular as particularidades, mas ultrapassá-las, ancorando-se nessas mesmas particularidades.

Neste estudo, a intersetorialidade é compreendida como instrumento que expressa a articulação entre os diferentes tipos de políticas sociais “por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas [para prevenir, mitigar ou enfrentar problemas sociais complexos] e do enfrentamento das desigualdades identificadas nas distintas áreas” (COUTO et al., 2012, p. 61). Presente no debate das políticas sociais desde a Constituição Federal de 1988, a intersetorialidade foi reafirmada no texto da PNAS, sendo apontada como requisito essencial para garantia dos direitos de cidadania e contribuindo para a operacionalização do SUAS.

Compreender a intersetorialidade na agenda da política de assistência social no tempo presente requer considerar as características e particularidades do sistema de proteção social brasileiro, marcado pela frágil relação com o campo da garantia do direito, uma realidade complexa que impõe limites de diferentes ordens à implementação da seguridade social, bem como seu fortalecimento na agenda do Estado (PEREIRA, 2014).

Para Inojosa (2001), é importante compreender a intersetorialidade como a articulação de saberes diversos e experiências que se integram em diferentes etapas do ciclo das políticas sociais para alcançar patamares de melhor desenvolvimento social a fim de dar resolutividade a



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

situações complexas da realidade social. Com vistas a ultrapassar as ações fragmentadas, a PNAS alinha-se à concepção de assistência social como política pública ao apontar como principais pressupostos a descentralização, a territorialização e a intersectorialidade.

De acordo com Menicucci (2002), o novo paradigma colocado para a gestão pública articula eixos, como o da descentralização e da intersectorialidade, com o objetivo de promover inclusão social ou elevar a qualidade de vida, sanando problemas reais que incidem sobre uma população em um território específico. Desta maneira, “uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade” (BRASIL, 2005b, p. 44).

A descentralização vinculada ao poder de decisão, de competências e de recursos, com suporte necessário para autonomia das administrações locais na elaboração de diagnósticos sociais, de monitoramento e avaliação das políticas é que busca fortalecer e garantir os canais de participação local. Portanto, mesmo diante dos impasses, tanto de ordem econômica quanto política, é que se vê a implementação da Seguridade Social em suas trajetórias recentemente assumidas pelas políticas de saúde e assistência social, marcadas pelo viés da universalização segmentada.

O modelo descentralizado, sob o qual passa a operar o sistema de proteção social, recoloca a questão da integração das políticas sociais a partir do esteio dos problemas enfrentados no contexto do que se convencionou chamar a “ponta do sistema”. Assim, ainda que “recalcado”, o problema da necessidade da integração retorna, uma vez que as áreas de política social que mais avançaram na direção de um novo arcabouço político-institucional [...] [como é o caso da assistência] se deparam hoje com limites estruturais da sociedade brasileira que necessitam de enfrentamento intersectorial, através da conformação de uma rede de proteção social (MONNERAT; SOUZA, 2011, p. 42).

Conforme exposto, frente ao desafio de enfrentar as diversas faces da desigualdade social, a descentralização político-administrativa na assistência vem permitindo o desenvolvimento de formas criativas e inovadoras na implementação, gestão, monitoramento e avaliação das ações socioassistenciais, pautadas na busca por uma gestão democrática ao reconhecer “que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política” (BRASIL, 2005b, p. 14), o que significa considerar as diversas faces da desigualdade socioterritorial em sua configuração local a partir do trabalho intersectorial.

Importante pontuar que o processo de descentralização pode potencializar a integração das políticas sociais municipais, como bem colocam os autores Andrade (2006) e Monnerat,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Souza (2015), embora destaquem o fato de que a intersectorialidade não deve ser compreendida apenas e, ou, resumida à ideia de regionalização e articulação dos serviços sociais, pois, vai além e diz respeito a um processo que engloba mudanças de diferentes ordens e dimensões, envolvendo transformações agudas tanto na cultura institucional burocrática quanto no corporativismo profissional fortemente arraigado à administração pública do Estado brasileiro.

Nesse contexto, a intersectorialidade aponta para o “reconhecimento de que a relação concertada entre “setores” implica mudanças substanciais na gestão e impactos dessas políticas, bem como ampliação da democracia e da cidadania social” (PEREIRA, 2014, p. 23), configurando-se como uma proposta de gestão que busca compreender e identificar os problemas concretos, bem como as potencialidades e as resolutividades com base em recortes de territórios que sejam capazes de identificar populações em situações semelhantes e intervir por meio das políticas sociais a fim “de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida” (BRASIL, 2005b, p. 44). Esse processo pressupõe a articulação e o fortalecimento da rede de serviços nos territórios de referência da assistência.

Na assistência social, o território é compreendido a partir de diferentes fenômenos (econômicos, políticos e culturais) que influem diretamente no processo de construção e consolidação da proteção social no contexto brasileiro. Entende-se “o território é também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tencionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p.73), ao que tange a sua apreensão o território no campo das políticas sociais, requer a considerar os diferentes elementos ou fatores sociais que influem diretamente o processo de construção e consolidação da proteção social no contexto brasileiro, conforme destacados acima “[...] que levam segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade e risco social” (IDEM).

O território pode ser apreendido como o espaço que evidencia as necessidades e carências sociais, mas, não só isso, porque é nesse espaço em que “se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas” (COUTO et al., 2012, p. 63). Assim, a visão de território enquanto *locus* de operacionalização da assistência social em rede constitui uma alternativa para a superação das práticas fragmentadas, apresentando-se como dimensão potencialmente inovadora, por tratar e compreender o “território como espaço vivido”, (SANTOS, 2007), resultado das relações e, ou, interações humanas. Portanto, o trabalho em rede na concepção territorial está além da simples adesão, pois aponta a urgência de se romper com velhos paradigmas que



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

trazem a ideia de “[...] que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização” (BRASIL, 2005b, p. 44-45). É necessário olhar para a realidade e considerar os novos desafios postos pela cotidianidade, que se apresentam sob múltiplas faces, exigindo enfrentamento de maneira integrada e articulada intersetorialmente.

Pereira (2014) enfatiza que existe uma característica comum na maioria das análises que tentam qualificar a intersetorialidade. Conceitualmente, a lógica de “superação não propriamente dá ideia de setorialidade, mas a desintegração dos diferentes setores, que compõem um dado campo de conhecimento e ação, e do tradicional de cada um fazer o seu” (PEREIRA, 2014, p.25). Assim, as estratégias de gestões intersetoriais revelam um rico horizonte para o campo das políticas sociais, à medida que “transcende[m] o caráter específico de cada política e potencializa[m] as ações por elas desenvolvidas, ampliando a possibilidade de um entendimento menos compartimentado aos cidadãos que dela se utilizam” (COUTO et al., 2012, p. 61).

Cabe destacar que as experiências de gestão balizadas pela diretriz intersetorial não desresponsabilizam a ação governamental e muito menos extinguem as responsabilidades dos setores específicos. É justamente o contrário, pois o sucesso de uma política depende de uma boa atuação e harmonia interna de cada área e sujeitos envolvidos no processo, sendo possível apontar suas fragilidades, erros e lacunas para o enfrentamento da origem dos problemas de acordo com o grau de complexidade que apresentam. Esse sucesso requer, ainda, a articulação e parceria com diversos outros setores para dar resolutividade à questão. O agravamento da questão social e a conseqüente complexidade dos problemas sociais estão exigindo cada vez mais o enfrentamento de forma conjunta, com maior grau de integração entre as políticas sociais (MONNERAT; SOUZA, 2014).

A partir da perspectiva acima, a intersetorialidade pauta-se em “[...] uma nova lógica de gestão, que transcende um único setor da política social, [sendo] uma estratégia política de articulação entre setores diversos e especializados” (PEREIRA, 2014, p. 23). Enquanto ação estratégica, a intersetorialidade deve ser apreendida como instrumento que otimiza saberes, competências e relações sinérgicas para alcance de um objetivo comum; é prática social compartilhada, o que pressupõe pesquisa, planejamento, avaliação e monitoramento para a realização de ações conjuntas, requer a união de diferentes sujeitos que atuam em áreas distintas que, a partir de especificidades e particularidades, “[...] possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado” (COUTO et al., 2012, p. 62).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Nos moldes acima, constata-se que a política social tem papel imprescindível na mitigação da desigualdade social, mas isso não ocorre quando essa política é implementada de forma setorializada. É preciso buscar implementar e fortalecer as práticas intersetoriais no campo das políticas sociais que formam a seguridade social, principalmente da assistência social, por se tratar de uma política de natureza redistributiva e que se direciona a famílias em situação de privação de meios e condições de viver dignamente. Portanto, registra-se que para reduzir a desigualdade social é imprescindível articular “[...] crescimento econômico sustentado, com geração de emprego e renda” (FONSECA; VIANA, 2014, p. 61).

Para Junqueira, (2005, p. 4), a intersetorialidade é a “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social”. Nesses moldes, as ações no campo da intersetorialidade têm por objetivo resultar em melhoras nas condições de vida da população, ao responder suas demandas de forma integral, buscando a reversão da exclusão social por meio do fortalecimento do trabalho em rede.

Portanto, reconhecer a importância da intersetorialidade para o campo da assistência foi um dos grandes avanços da PNAS. Entretanto, o desafio permanece de se buscar a construção de estratégias de gestão intersetoriais na assistência para fortalecer a rede de trabalho socioassistencial a fim de responder às complexidades das desigualdades sociais contemporâneas. Fica claro que é preciso “[...] ultrapassar a ideia da concertação intersetorial como peça do discurso oficial, e incrementar efetivamente a capacidade do Estado de produzir resultados positivos no atendimento às demandas por serviços sociais” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 52), o que aponta a necessidade de construção de consensos políticos em torno da definição de problemas prioritários, permitindo que a política social materialize sua face “redistributiva de renda e poder” para que os usuários possam alcançar o patamar da emancipação (DEMO, 2000, p. 10).

Assim, a partir de uma visão integrada dos problemas sociais, a intersetorialidade representa a possibilidade de responder às necessidades sociais de forma mais ampla e integrada em um determinado território. Para Junqueira (1999), essa é uma das alternativas importantes para dar soluções mais eficazes à questão social e suas variantes, já que a realidade social brasileira exige um olhar qualificado e que não se esgota num único setor de política social. Portanto, é preciso



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

[...] considerar na identificação do perfil da intersetorialidade, [...] a sua gestão. A intersetorialidade ampla exige o suporte de uma gestão pública reestruturada, forte apoio do executivo, vultosos recursos políticos, administrativos e financeiros para ações intersetoriais amplas e simultâneas. Já a intersetorialidade restrita se apoia em diagnósticos específicos, ações intersetoriais escolhidas, procedimentos gradualistas em lugar de amplas reformas na gestão pública, menores recursos políticos, administrativos e financeiros, podendo acontecer a partir de iniciativas dos técnicos envolvidos na prestação dos serviços ou a partir da formulação de políticas, sempre considerando os graus de coordenação desejáveis e necessários (VALLE, 2008, p. 5).

Apreende-se que a intersetorialidade traz uma perspectiva inovadora para o SUAS, tanto no processo de organização e operacionalização das políticas assistenciais, quanto para a reorganização da gestão pública junto às demais políticas sociais. Isso demanda uma compreensão integrada dos problemas sociais complexos, bem como o reconhecimento dos sujeitos a partir da esfera do direito e não da necessidade imediata. É preciso entender as demandas por direitos sociais para além de necessidades mínimas de sobrevivência, sobretudo, numa perspectiva de humanidade, igualdade e equidade de acesso a bens e serviços públicos para uma parcela extensa da população que historicamente vive processos severos de exclusão social de diferentes ordens. Assim, no âmbito do SUAS a intersetorialidade é peça fundamental, pois, como já mencionado, uma das grandes virtudes da gestão intersetorial é criar melhores soluções diante de problemas sociais complexos.

3. SUAS: possibilidades e dilemas de operacionalização da assistência social pela articulação intersetorial

Ainda que numa conjuntura de regressão dos direitos sociais, conforme pontuado, é importante frisar que a aprovação da (PNAS/2004) e do (SUAS/2005) representou, em termos regulatórios, avanços extremamente relevantes para o aprofundamento da assistência social como modalidade de política pública.

Nesse contexto, merece destaque a concepção de que a assistência social a partir de então passou a ser reconhecida não mais como política isolada, sendo responsabilidade do Estado, presente na assistência desde a LOAS/1993, a intersetorialidade ganha evidência com a aprovação da PNAS, ao formular e reformular programas, projetos e benefícios com desenhos intersetoriais, como por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF), em que tem suas ações previstas de serem executadas de maneira articulada as políticas de saúde e educação. A implementação do SUAS, por sua vez, apontou novos parâmetros e trouxe uma nova etapa de estruturação da assistência social em todo o território brasileiro, com novas orientações

normativas para o campo legal, além de diversos aspectos institucionais e de novos conceitos (MAURIEL, 2020).

Assim, cabe pontuar que foi a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, que se definiu de fato uma nova agenda para esta arena de política, com diretrizes mais claras e objetivas com relação à sua organização e operacionalidade das ações. Foi justamente nessa conjuntura que a intersectorialidade passou a ser a tônica dos debates no campo assistencial, com o propósito de alcançar maior qualidade da intervenção pública nas múltiplas expressões da questão social (MONNERAT; SOUZA, 2015).

Nesta direção, a PNAS (BRASIL, 2004) apresenta a intersectorialidade como requisito fundamental para garantia dos direitos de cidadania, e, para efeito da operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), está previsto que as ações no campo da assistência social devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas (MONNERAT; SOUZA, 2015, s/p).

Em decorrência do novo modelo de gestão proposto pelo SUAS para a política de assistência, os municípios foram se adequando aos níveis de gestão em conformidade com o que fora estabelecido nesses documentos. Portanto, a materialidade da assistência social se dá em todo o território nacional a partir desses dos eixos norteadores do SUAS, devendo respeitar as especificidades e complexidades de cada contexto, seja ele federal, estadual ou municipal. Além disso, os serviços socioassistenciais encontram-se organizados de acordo com as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

Assim, a gestão proposta pelo SUAS a partir da hierarquização dos serviços em níveis de proteção possibilita aos municípios brasileiros a união de diferentes segmentos sociais no processo de luta pela superação das desigualdades sociais, dos riscos e vulnerabilidades decorrentes da pobreza e dos diversos de tipos de exclusão (social, política, econômica e cultural), ao delimitar os campos de atuação assistencial dentro dos níveis de proteção mencionados. Nesse sentido, a política define e torna mais claro o papel dos diferentes agentes envolvidos na área da assistência, o que possibilita pensar as ações estratégicas de acordo com as demandas dos sujeitos assistidos pela política (SILVA, 2016).

O denominado “[...] choque de gestão na política de assistência social [...]” (BEHRING, 2009, p. 86) teve como objetivo consolidar um movimento de grande relevância ao institucionalizar, normatizar e regulamentar os programas, projetos, benefícios e serviços a partir da perspectiva de um sistema único, descentralizado e participativo. Esse avanço se deu num campo de política social que, historicamente, foi marcado pelo descaso, pelas ações casuístas,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

pela boa vontade e, principalmente, pela confusão entre o público e o privado, sob a influência da cultura conservadora assistencialista, paternalista e messiânica (SILVA, 2020).

A partir de então, se processou, no âmbito da política de assistência social, um amplo processo de regulamentação que é marcado pela modernização técnica e teórico-jurídica do aparato institucional e do sistema de informações, assim como os mecanismos de gestão com a correlata ampliação dos equipamentos sociais [Centro de Referência da Assistência Social/CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS]. Essa expansão, na primeira década dos anos 2000, é marcada pela centralidade dos programas compensatórios de transferência de renda, que já vinha sendo gestada desde os anos 1990 no âmbito das reformas estruturais desembocadas sob o manto do neoliberalismo. Uma das injunções dessa opção de política social é a prevalência do corte seletivo e focalista, que consolida um modo particular de lidar com a pobreza, que se reduz a gerir as suas expressões mais drásticas. Assim, aludimos que este é dos ranços conservadores que atravessam, historicamente, a política de assistência social brasileira (SILVA, 2020, p. 45).

Assim, conforme atesta a autora, desde os anos 2000 a política vem ganhando novos contornos. No campo regulatório as conquistas são inquestionáveis, embora no campo prático nem sempre elas se processem como deveriam, as políticas retrocederam ao seguir direções cada vez mais minimalistas em termos de ações. Diante do agravamento da questão social e de suas grandes expressões, entre elas a pobreza, a assistência vem se transformando num fetiche, pois diante do contexto de crise “[...] a assistência social não aparece mais como política subsidiária ao trabalho ou às outras políticas sociais,” ela tem se destacado e “ganhado cena como importante política na garantia de rendimento para assegurar o consumo e a reprodução da força de trabalho e recursos para aqueles que não podem trabalhar”, (MAURIEL, 2020, p. 9). Isso implica assumir funções e abarcar demandas além da sua capacidade de resposta e alcance, o que, somado à desarticulação da rede de serviços, impõe sérios limites no seu processo de implementação.

Assim,

embora sua consubstanciação no SUAS possua muitos méritos, as tendências que se apresentaram na assistência social mostram um processo contraditório que, ao mesmo tempo em que busca a garantia de direitos a toda população pela noção de seguridade social, apresenta tendências neoconservadoras que limitam sua própria estruturação como política de proteção – centralidade da transferência de renda, foco do alívio da pobreza extrema, focalização, sem deixar de vivenciar os velhos dilemas assistencialistas e clientelistas que ainda se fazem presentes, mas reconfigurados e, por vezes, potencializados (MAURIEL, 2020, p. 1-2).

As características pontuadas pela autora reafirmam a direção assumida pelo SUAS diante das várias investidas do capital. São tendências neoconservadoras que limitam a atuação do Estado, criam dependência e forjam patamares mínimos de acesso dos sujeitos a direitos sociais.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Autores como Marini (2011) e Fernandes (1981) destacam que é preciso analisar as políticas sociais a partir dos fundamentos do Estado e do capitalismo dependente brasileiro, evidenciando como a relação de dependência e os traços autocráticos que estruturam o Estado tendem a engendrar patamares mínimos de acesso à proteção social (MAURIAL, 2020).

Ainda de acordo com a autora, a intenção não é de afirmar que as tendências contemporâneas que se apresentam na assistência referem-se apenas a uma atualização do passado, pois, o que se busca é circunscrevê-la como parte complexa de um conjunto de contradições que formam um novo padrão interventivo sobre as diversas expressões da questão social por parte do Estado, sob o domínio do imperialismo, diante do processo de financeirização e do neoliberalismo. É nesse contexto que as ações assistenciais se revestem sob a perspectiva de aliviar a pobreza e a extrema pobreza, travestidas cada vez mais de traços que disciplinam, controlam e vigiam os sujeitos que acessam seus serviços (MAURIAL, 2020).

Assim, é preciso ter a clareza de que no contexto brasileiro se desenvolveu em um “[...] capitalismo completo nos marcos da inserção subordinada e dependente à ordem imperialista e monopolista”, (IASE, 2018, p. 140), traço esse que explica em grande parte os rumos assumidos pelo Estado protetivo brasileiro diante das investidas da agenda neoliberal. E de acordo com Fernandes (1981, 2005), a base da exclusão de grande parte da população brasileira encontra-se vinculada ao capitalismo brasileiro, que apresenta traços de dependência e de subordinação à lógica do mercado em detrimento do investimento para o social.

Assim, para que ocorra a plena efetivação do direito à proteção assistencial faz-se necessário ir além do conjunto normativo e formal já existente e inegavelmente importante, pois deve haver o reconhecimento da sociedade, do Estado, dos profissionais e dos sujeitos que acessam essa política. Esse processo é fundamental para o reconhecimento da assistência como política de direito, pública e reclamável, o que pressupõe necessariamente uma mudança na cultura brasileira, no seu modo de pensar e agir a partir de uma nova cultura de gestão que rompa com o viés arraigado na essência deste âmbito de política que sempre a colocou no lugar do não direito, em função das características já mencionadas.

Com o novo desenho colocado pelo SUAS, a assistência veio alcançando uma curiosa centralidade face às demais políticas sociais, conforme pontua Mota (2013), com suas ações voltadas para pauperização relativa, para o controle de segmentos específicos da classe trabalhadora, principalmente para os que vivenciam relações de trabalho precárias e os que compõem a população paupérrima.

Cabe ressaltar, contudo, que os arranjos assistenciais de alívio da pobreza não se expandem historicamente apenas mediante o aumento da pauperização, mas, sobretudo pelas várias formas de resistência popular que vão se configurando mediante os processos de espoliação da vida (MAURIEL, 2009). Nesse sentido, a expansão da política de assistência social nesse momento histórico respondeu a uma determinada estratégia para absorver e disciplinar trabalhadores/as precários/as e informais mediante a expansão do SUAS, por meio de sua estrutura institucional, programas, cadastros de dados, entre outros aspectos (MAURIEL, 2020, p. 10-11).

Diante da perspectiva acima, fica evidente que são muitos os entraves que ainda repercutem negativamente no trato das desigualdades sociais no campo assistencial, sendo possível apontar a permanência das ações fragmentadas, da seletividade, do direcionamento aos mais pobres, da moralização e controle desse segmento, principalmente, a partir da PNAS e do SUAS.

A assistência voltada para atender às necessidades sociais provenientes da ascensão das sociedades capitalistas, cuja característica fulcral é a privação dos meios de produção por parte dos trabalhadores e sua inserção de forma precária, resultando em modos desiguais de acesso ao mercado de bens e serviços públicos, como educação, habitação, saúde, segurança pública, entre outros, exigindo, desta forma, a intervenção da assistência a partir da gestão intersetorial. Assim, a partir do SUAS a assistência vem experimentando um novo padrão de intervenção sob a perspectiva de um outro arranjo institucional para enfrentar o aprofundamento da questão social no contexto brasileiro, conforme pontuado na própria PNAS. A seguir cabe registrar alguns questionamentos levantados pelas autoras Campos; Ferraz (2020, p. 18-19) acerca da reformulação da assistência a partir dos anos 2000:

podemos considerar que os manuais e guias de orientações da PNAS e do SUAS foram avanços ao campo da Assistência Social? No percurso para os seus processos de operacionalização, os conceitos transformados mecanicamente em processos de trabalho no âmbito dos espaços sócio-ocupacionais não teriam sido reificados? A centralização dos serviços, programas e projetos no âmbito do *fortalecimento à convivência familiar e comunitária*, não configuraram uma queda ao *familismo* e *individualismo*, incorrendo numa subjetivação das expressões das desigualdades sociais?

Na esteira de todas essas indagações, é inegável a importância que a aprovação da PNAS e do SUAS representou para a assistência social, pois possibilitou reconhecimento e ordenamento desta arena de política a um nível que até então não havia sido pensado. A assistência passou a ser referência em todo o território nacional. Assim, é preciso frisar que o que deve ser questionado não é propriamente a aprovação desses marcos legais, mas a forma como se desenhou e compilou um conteúdo que estivesse voltado para esse discurso conservador, de velhas práticas,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

pautadas na individualização e responsabilização dos sujeitos e das famílias, mas agora de forma mais sutil e mais técnica.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das questões suscitadas no decorrer deste trabalho, é possível afirmar que a gestão intersetorial permanece em aberto na agenda das políticas sociais, especialmente da assistência social, a incorporação do conteúdo do SUAS pelas gestões também é um processo distinto a nível municipal, estadual e federal, já que cada gestão acaba traçando um caminho para operacionalizar a rede de acordo com suas especificidades e demandas, sendo esse um aspecto importante da assistência previsto na própria gestão do SUAS, que estipula que as ações devem se dar respeitando a diversidade e a complexidade das demandas presentes em cada território conforme os níveis de proteção social ofertados pela rede – proteção social básica, de média e de alta complexidade – e o processo de articulação com as demais políticas sociais municipais, tem se dado de forma cada vez mais fragilidade, mesmo diante de toda recomendação legal.

Do exposto, pode-se frisar algumas questões de maior ênfase nesse debate, quais sejam: o aprofundamento da agenda neoliberal, principalmente após os anos de 1990, culminando num intenso processo de redefinição de projeto de Estado que tem impactado diretamente as políticas sociais, colocando em prática o trato das múltiplas expressões da questão social, reduzindo-a muitas vezes a pobreza, a individualização e responsabilização das famílias e indivíduos por intermédio das ações setorializadas e focalizadas, além disso, por meio do aprofundamento do referencial teórico, pode-se apreender que atualmente no âmbito da gestão do SUAS a intersetorialidade aparece muito mais como algo recomendativo do que prático, sendo sinalizada a sua fragilidade na incorporação neste âmbito de gestão, bem como com as demais políticas sociais, somada a isso a incapacidade da rede socioassistencial em responder as necessidades da população diante do aguçamento das desigualdades sociais e frente a fragilidade e sucateamento das demais políticas públicas.

4. REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Notas para um Balanço Crítico do SUAS: a título de Prefácio. Revista Em Foco, Rio de Janeiro: Conselho Federal de Serviço Social, n. 5, 2009.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB-SUAS. Brasília: nov. 2005b.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, Vulnerabilidade, Desigualdade: quando a integração é necessária para a proteção social ser suficiente. *In: A intersectorialidade e seus desafios*. Roberta Carvalho Romagnoli (Org.) – Curitiba: CRV, 2018, 268 p.

CAMPOS, Naara de Lima; FERRAZ, Jeane. Assistência social, Crise e Contrarreformas: inflexões entre o novo e o velho. *Temporalis, Brasília (DF)*, ano 20, n. 39, p. 11-26, jan./jun. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/28653-Texto%20do%20artigo-90286-1-10-20200626.pdf>. Acesso em jun. de 2024.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2012.

DEMO, Pedro. **Educação pelo avesso** – assistência como direito e como problema. Cortez, São Paulo, 2000.

FONSECA, Ana; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Política social, Intersetorialidade e Desenvolvimento. (p. 57-75) *In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

IASI, Mauro. Cinco teses acerca da formação social brasileira. *In: GRANEMANN, S. (org). Teoria Social, Formação Social e Serviço Social, 2018*. (Coleção Carlos Nelson Coutinho, v.IV).

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Articulações entre o serviço público e o cidadão. *In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10, 2005, Santiago. Anais eletrônicos. Santiago, Chile Disponível em: < <http://www.otics.org/rio/subpav/promocao-da-saude/cpai/CPAI%20-%20Leituras%20interessantes/articulacoes-entre-o-servico-publico-e-o-cidadao/view> >. Acesso em: jan. de 2024.*

MAURIEL, Ana Paula. Capitalismo dependente e assistência social no Brasil no século XXI. *Anais do 8º Encontro Internacional de Política Social e 15º Encontro Nacional de Política Social* ISSN 2175-098X – 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/33197-Texto%20do%20artigo-98934-1-10-20201113%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/33197-Texto%20do%20artigo-98934-1-10-20201113%20(1).pdf). Acesso em jun. de 2024.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais**. Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, Maio-Julho/2002.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Intersetorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. (p. 41-54). *In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. POLÍTICAS SOCIAIS E O DEBATE EMERGENTE SOBRE A INTERSETORIALIDADE. Seminário Nacional de Serviço



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Social, Trabalho e Política Social – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC – outubro de 2015. Disponível em:
https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_221.pdf. Acesso em fev. de 2024.

PEREIRA, Potyara A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética (p. 21-39). *In: A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

SILVA, Kênia Lara; BELGA, Stephanie Marques Moura Franco. Problematizando a Intersectorialidade: estratégia necessária, sustentável e possível. *In: A intersectorialidade e seus desafios*. Roberta Carvalho Romagnoli (Org.) – Curitiba: CRV, 2018, 268 p.

SILVA, Mossicleia Mendes. Política de Assistência Social do Brasil: um balanço da modernização da gestão. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 20, n. 39, p. 11-26, jan./jun. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/28486-Texto%20do%20artigo-90254-1-10-20200625.pdf>. Acesso em jun. de 2024.

VALLE, Maria Izabel Marques do. Intersectorialidade e Territorialidade: Novos Enfoques para a Efetividade da Gestão Social. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ – 6 a 10 de Setembro de 2008. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/APS-B817.pdf. Acesso em ago. de 2024.