

INTERSETORIALIDADE NO CENÁRIO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um diálogo com a literatura atual

Taiane Queithe da Silva Faustino*

RESUMO

O presente artigo aspira fazer uma revisão bibliográfica da literatura disponível sobre a Intersetorialidade e a sua relação como um dos eixos expressos na Política Nacional de Assistência Social. O intuito é problematizar as concepções de distintos autores sobre a intersectorialidade no campo das Políticas Públicas e como esta temática tem sido ressaltada no Sistema Único de Assistência Social na perspectiva de promoção desta arena setorial.

Palavras-chave: *Intersetorialidade. Políticas Públicas. Assistência Social.*

INTERSECTORIALIDAD EN EL ESCENARIO DEL SISTEMA ÚNICO DE ASISTENCIA SOCIAL: un diálogo con la literatura actual

153

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo hacer una revisión bibliográfica de la literatura disponible sobre la intersectorialidad como uno de los ejes expresos en la Política Nacional de Asistencia Social. El propósito es problematizar las concepciones de notables autores sobre la intersectorialidad en el campo de las Políticas Públicas y como esta temática ha sido resaltada en el Sistema Único de Asistencia Social en la perspectiva de promoción de esta arena sectorial.

* Analista de Políticas Públicas na Prefeitura de Belo Horizonte. Assistente Social. Integrante do NEPAS – Núcleo de Estudos NE Pesquisa da Assistência Social. Colaboradora NEGI- Núcleo de Estudos em Gestão e Informação.

Palabras-clave: *Intersectorialidad. Políticas Públicas. Asistencia Social.*

INTERSECTORIALITY IN THE SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM: a dialogue with current literature

ABSTRACT

This article aspires to make a literature review on intersectoriality and its relation expressed as a Social Assistance axis. It aims to discuss the concepts of different authors on intersectoriality in the field of public policy and how this issue has been highlighted in the Sistema Único de Assistência Social (Unified Social Assistance System) in order to promote this sector arena.

Keywords: *Intersectoriality. Public Policy. Social Assistance.*

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem o objetivo de explicitar a temática da Intersetorialidade, que é uma das novas orientações da Política Pública de Assistência Social brasileira instituída pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), outrora expresso pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e reforçada na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) do ano 2005, revogada¹ no ano de 2012; pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais² e na LEI do SUAS, Lei nº 12.435, sancionada em 6 de julho do ano de 2011.

A produção bibliográfica disponível quanto à temática ganha destaque na área da Administração Pública, na qual o campo teórico contribui

1 Resolução CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social, nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprovou a NOB/SUAS 2005, na qual esta fora revogada pela Resolução CNAS nº33/2012, que aprova a NOB/SUAS 2012.

2 Resolução CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social nº 109, de 11 de novembro de 2009.

numa diferenciada concepção de gestão urbana e gerenciamento das cidades; da Saúde Coletiva advinda do Movimento da Reforma Sanitária, compreendendo que o processo de saúde-doença não é apenas instituído pelos fatores biológicos, mas reconhecendo a interferência dos determinantes sociais.

Percebe-se que há pouca produção neste campo, por exemplo, nos setores da Educação, Serviço Social e Assistência Social, tendo esta última área apresentado a estratégia intersetorial em suas normativas e legislações³, assim como nos programas sociais e serviços: Programa Bolsa Família (PBF); Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF); Plano Brasil Sem Miséria (BSM)⁴, entre outros.

Entendendo que a Assistência Social lida com as expressões multifacetadas da questão social⁵ e sendo a intersectorialidade uma estratégia de promoção que pode possibilitar aos cidadãos uma rede protetiva e emancipatória de acesso a direitos sociais, propusemos a debater esta temática como forma de contribuir com reflexões sobre este tema.

155

2 CONTEXTUALIZANDO O DEBATE

A partir da década de 1980, antes da promulgação da Constituição de 1988, o princípio da descentralização expressa, no âmbito da administração pública, um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos como estratégia para reestruturar, em tese, o aparelho estatal, não para reduzi-lo, mas para torná-lo

3 Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004); NOB/SUAS 2005 revogada pela Resolução Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS nº33/2012, que aprova a NOB/SUAS 2012; Lei do SUAS (BRASIL, 2011).

4 Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011.

5 Questão Social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social que é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada por uma parte da sociedade. (IAMAMOTO, 2003).

mais eficaz e ágil. No curso deste processo, as transferências de poder do nível federal para os estados e municípios são diversificadas entre as diversas políticas sociais setoriais.

As orientações para operacionalizar e gerir as políticas sociais com base nos princípios da descentralização encontram inúmeras resistências de determinações políticas e econômicas, já apontando para suas contradições e para a sua natureza polêmica, pois são inúmeras as suas leituras e concepções. Sob o impacto da crise internacional do capital, os primeiros ordenamentos da administração estatal tinha no princípio da descentralização a sua marca, dando início a um processo de reorientação política, econômica e social que adviria com a implementação da Contrarreforma do Estado nos anos de 1990. O ideário neoliberal, que dá base à Contrarreforma do Estado, defende e reforça o papel da descentralização no processo de transferência de responsabilidade do Estado para o novo chamado terceiro setor.

156

O advento do neoliberalismo, em consequência da crise do capital, é um vetor que esbarra no processo de conquista de direitos sociais, que vinha em curso nos anos de 1980 e que culmina na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fazendo-o retroceder. As leis são promulgadas a partir dos princípios constitucionais considerados, de maneira geral, mais democráticos, sem, contudo, conseguir expressá-los na prática. A descentralização, que poderia ser “compartilhamento de poder”, passa a ser efetivada como a dita “transferência de responsabilidade”. Assim como a descentralização, inúmeros outros princípios do campo da Assistência Social são complexos e contraditórios porque expressam esta conjunção de acontecimentos políticos, sociais e econômicos da particularidade histórica do Brasil.

Uma das consequências deste processo é que as áreas das políticas sociais que mais avançaram em direção à descentralização (como é o

caso da saúde, desde a década de 1980 e a partir da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS)) se deparam hoje com limites estruturais da sociedade brasileira que, apesar das conquistas realizadas, necessitam de um enfrentamento intersetorial, já que 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.

O desafio de superar a fragmentação das políticas sociais no interior do aparelho do estado municipal é uma questão que se discute desde os anos 1980, mas é somente no final da década seguinte que a proposta de intersetorialidade começa a ser testada na prática. É nesta perspectiva que Junqueira (1998) argumenta que “as políticas setoriais têm dificuldade em promover a equidade e a integralidade do atendimento ao cidadão”.

Vale ressaltar as experiências de programas do Ministério da Saúde – desenvolvidos desde os meados dos anos 1990, como o Programa Saúde da Família (PSF) e Agentes Comunitários de Saúde (ACS) – e que tendem a incentivar ações voltadas para a articulação intersetorial, pois, nesta circunstância, a intersetorialidade tem sido pensada como uma estratégia fundamental para atuar sobre problemas estruturais da sociedade e que incidem sobre o processo saúde-doença, entendendo o cidadão na sua totalidade.

Sobre as iniciativas atuais em prol do desenvolvimento da intersetorialidade das políticas sociais, é preciso reconhecer que o governo federal, na gestão 2003-2006 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), tem investido na (re)construção da política de Assistência Social com base na formulação de programas com desenho intersetorial. A própria criação do MDS confere um novo estatuto à política de Assistência Social com reforço da perspectiva de profissionalização da área. Isso significa que, pela primeira vez

na história da constituição da seguridade no país, há um movimento concreto para romper com o legado clientelista e assistencialista que marca esta arena setorial. (MONNERAT; SOUZA, 2010). Importante perceber que a preocupação com a promoção da intersectorialidade está expressa em todos os programas do MDS, aparecendo, inclusive, como um dos objetivos do próprio ministério.

Como a intersectorialidade é um tema pouco abordado no âmbito do Serviço Social e da Assistência Social, embora fortemente expresso na Política de Assistência Social, propusemo-nos a debater esta temática como forma de contribuir com a instalação de reflexões e debates.

3 A INTERSETORIALIDADE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A fragmentação das políticas sociais reduz as possibilidades de enfrentamento eficaz de problemas complexos como a pobreza e as desigualdades sociais, que exigem a ação coordenada entre diferentes setores.

A partir do processo de descentralização, que ocorreu no país a partir dos anos de 1980, a perspectiva da Intersectorialidade passa a ganhar espaço no cenário local sendo, portanto, o município, o palco de sua tradução prática. Sendo assim, Junqueira (1998) destaca que a Intersectorialidade está associada aos processos de descentralização, às demandas da população de um dado território e à discussão acerca da gestão das cidades. Para o autor, é pelo processo de descentralização radical no interior dos municípios que a Intersectorialidade ganha concretude. A descentralização e a intersectorialidade inovam a gestão pública, enquanto a descentralização transfere o poder para aqueles que utilizam os serviços prestados, a intersectorialidade integra as políticas públicas.

Conforme ressalta Azevedo (1997 *apud* Andrade, 2006), na conjuntura de uma prática intersetorial, percebe-se que, por meio dela, podemos criar mecanismos (institucionais, políticos e de controle, entre outros) de modo a aumentar a cooperação e a coordenação entre diferentes políticas setoriais. O autor exemplifica que a melhoria de um setor (por exemplo, a saúde de uma população de um bairro) pode depender mais de investimentos em outra política setorial (como, por exemplo, saneamento básico) do que simplesmente do aumento dos gastos tradicionais (por exemplo, distribuição de mais remédios contra verme). O Relatório Final da FUNDAP, de julho de 1997, na página 23, explicita que:

O desafio da intersetorialidade passa pela concepção de uma forma diferente de planejar, realizar e controlar a prestação de serviços, que significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos do aparato governamental que, muitas vezes, possuem percepções e interesses diferentes. (FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO *apud* ANDRADE, 2006).

159

Salienta Andrade (2006) que, para êxito da ação intersetorial, faz-se necessário que os diferentes setores conheçam uma demanda específica da sua cidade e/ou território, atuando sobre ela e reunindo seus saberes e práticas para a promoção desta estratégia. Com isso, constrói-se um novo espaço com base nos problemas concretos e complexos que a realidade apresenta. Esse espaço será construído com a contribuição dos setores que ali aportam seu acúmulo histórico e organizacional, teórico e metodológico, reconhecendo não ser esse acúmulo setorial suficiente para a formulação, no campo das políticas públicas, de respostas à complexidade.

O autor afirma que a tarefa é bastante audaciosa e a integração intersetorial desejada passa necessariamente pela “construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes

setores do Estado que lidam com as questões sociais.” (ANDRADE, 2006).

A Intersetorialidade consiste na ação integrada/conjunta entre os diferentes setores. A fragmentação das políticas sociais reduz as possibilidades de eficácia em face dos problemas complexos como a pobreza e as desigualdades sociais, os quais exigem uma ação coordenada entre os diferentes setores.

Koga (2003 *apud* Nascimento, 2010) explicita que a Intersetorialidade sobressai como estratégia da política pública, a fim de articular as políticas sociais, urbanas, econômicas de forma a atuarem nos mesmos territórios prioritários da cidade. O desafio é pensar a construção da Intersetorialidade de modo a superar a fragmentação entre as políticas sociais, pois as necessidades dos cidadãos não são satisfeitas apenas a partir da intervenção de uma política setorial.

160

A Intersetorialidade tem sido uma defesa retórica reiteradamente afirmada em textos e debates sobre as políticas públicas e sociais, principalmente quando o conteúdo da política está relacionado ao combate à fome e à exclusão social, afirmam Bronzo e Veiga (2007), já que a Intersetorialidade consiste no trabalho integrado/conjunto entre os diferentes setores para a promoção de uma ação, pelo fato de que as demandas de uma população não são atendidas por um setor somente devido às diversas expressões da questão social, que, por serem complexas, necessitam de um enfrentamento conjunto. Nascimento (2010) explicita:

[...] a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e a articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a

cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública. (NASCIMENTO, 2010).

A intensificação das expressões da Questão Social demanda soluções integradas e não setorializadas, já que a realidade social não se manifesta de maneira dicotômica. Sendo assim, a intersectorialidade é uma ação que integra as diferentes políticas sociais para superar, solucionar os problemas complexos, multifacetados, que atendam o cidadão em sua totalidade. Mas, para que esta ação tenha êxito, 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. Assim como explana Junqueira:

A intersectorialidade é a articulação de saberes e de experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social. (JUNQUEIRA, 1998).

161

Couto et al. (2010) explicam que a intersectorialidade entre as políticas públicas resultarão de mediações construídas coletivamente, estas devem ser pactuadas, associando o respeito às responsabilidades específicas de cada uma. As autoras afirmam que a efetivação de processos intersectoriais aponta para a materialização da complementaridade que deve existir no acesso aos direitos sociais.

Almeida ressalta que a intersectorialidade emerge neste cenário como uma resposta às diferentes experiências de gestão, sobretudo as municipais e explicita “uma modalidade de intervenção alternativa aos padrões tradicionais de enfrentamento dos problemas sociais, que por serem complexos, revelando a ineficácia dos modelos setorializados”. (ALMEIDA, 2010).

Contudo, a meta de superar a fragmentação das políticas sociais no interior do aparelho de Estado é debatida desde os anos 1980, mas somente no final da década seguinte é que a proposta Intersetorial começa a ser testada na prática. Cita-se, como exemplo, os casos dos municípios de Fortaleza, Curitiba e Belo Horizonte. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997; ANDRADE 2006; BRONZO, 2010).

Para que a Intersetorialidade ganhe força, é necessário que o diálogo entre os setores seja incentivado por meio de políticas que apresentem desenhos institucionais intersetoriais. A construção de políticas públicas e sociais com esta concepção ainda está em desenvolvimento, mas é só recentemente que o desafio da Intersetorialidade vem sendo tratado de forma mais concreta, ocupando lugar de destaque na agenda de debate da área social do Governo Federal, sendo defendida por diversos analistas de políticas públicas.

4 CONTEXTUALIZANDO A PNAS (2004), NOB/SUAS⁶ (2005), LEI DO SUAS (2011)

A primeira PNAS (Política Nacional de Assistência Social) foi aprovada no ano de 1998, cinco anos depois da regulamentação da LOAS (1993) e se apresentou insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária, que foi instituído no mesmo dia em que tomou posse o presidente Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato. Como resultado, a PNAS ficou estagnada durante muitos anos, passando somente a ter destaque após a convocação extraordinária da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro do ano de 2003.

Cabe registrar o papel relevante dos estudos, pesquisas e debates advindos das universidades, dos programas de pós-graduação,

⁶ Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS, de 2005, foi revogada pela Resolução CNAS nº33/2012, que aprova a NOB/SUAS 2012.

núcleos de pesquisas e outras instituições afins, que sempre lançaram a luz da realidade no Brasil, apontando as estratégias e as exigências para a implementação da Política Nacional de Assistência Social.

No ano de 2004, foi aprovada, pela Resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e publicado no DOU (Diário Oficial da União) de 28 de outubro de 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na perspectiva da materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios enunciados nesta Lei e na Constituição Federal Brasileira de 1988. A PNAS foi elaborada com a contribuição de vários estudiosos da área da Assistência Social de todo país e se concretizou como um balizador para nortear o redimensionamento da política pública de Assistência Social.

Esse documento vem explicitar e tornar claras as diretrizes para a efetivação da Política Nacional de Assistência Social como direito à cidadania e responsabilidade social do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada, pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenção socioassistencial, em consonância com o que preconiza a LOAS. A PNAS explicita como princípios:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem

como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 2004).

E como diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; I – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2004).

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos; ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004).

No ano de 2005, foi realizada a V Conferência Nacional da Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em reunião extraordinária, aprova a NOB/SUAS (2005) com intuito de consolidar a Política Nacional de Assistência Social sob a égide de um Sistema Único, Sistema Único de Assistência Social, o SUAS.

O SUAS prevê um sistema unificado com partilha de responsabilidades entre os entes federados e as instâncias do sistema descentralizado e participativo. Institui um sistema de informação, monitoramento e avaliação, além de preconizar uma lógica orçamentária que garante cofinanciamento com repasse automático de recursos. Nesses termos, o SUAS tende a representar uma nova concepção de organização e gestão dos serviços, cuja construção contou com a participação ativa dos técnicos da área. Trata-se, decerto, da maior e mais importante mudança ocorrida na área da Assistência Social.

O Sistema constitui na regulamentação e organização, em todo território nacional, do atendimento às necessidades de proteção e seguridades sociais por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, benefícios, programas e projetos, objetivando assegurar o que preconiza a LOAS.

O SUAS representa um avanço e introduz enormes tensões na sua operacionalização, apresentando uma nova concepção de gestão: a área da assistência social que tem em sua trajetória características enraizadas. Carvalho (2006) explana que este sistema inova, pois se apresenta como um modelo de gestão descentralizada, com uma nova lógica de organização das ações socioassistenciais com base no território e foco prioritário na atenção às famílias.

Carvalho ainda ressalta que o SUAS traduz e especifica os serviços socioassistenciais da política pública aprofundando direitos de caráter universalista – em todo território nacional e para todos os que dela necessitar; organiza, ordena, regulamenta um sistema único

(federativo e descentralizado); define serviços básicos de baixa, média e alta complexidade; introduz a concepção de vigilância da proteção social (mapa da pobreza, inclusão, exclusão social, índice de vulnerabilidades, etc.); elege como unidade de intervenção a família, objetivando romper com as tradicionais segmentações de seu público-alvo (criança, idosos, adolescentes e mulheres); elege o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) como equipamento de serviço de Proteção Social Básica (1 equipamento para cada 5.000 famílias), localizado em territórios de vulnerabilidade social com a função de organizar, coordenar e executar serviços de Proteção Social Básica; e os CREAS (Centros de Referência Especializado da Assistência Social) como o equipamento de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Tais serviços propostos e normatizados pela PNAS e na NOB/SUAS e ratificados pela Lei do SUAS (2011) são novos elementos que passam a compor a Assistência Social.

166

Outra questão inovadora abordada na NOB/SUAS é a criação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação, além de preconizar uma lógica orçamentária que garante cofinanciamento com repasse automático de recursos.

A Gestão da Informação, a introdução do recurso da Tecnologia da Informação (TI) para a avaliação e monitoramento é um novo artifício para que esta arena setorial tenha melhor desenvolvimento. Nestes termos, a TI pode ser pensada como recurso para articulação e integração das redes de proteção social, por meio da REDE SUAS.

A formulação e a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação e um sistema de informação em assistência social são providências urgentes e ferramentas essenciais a serem desencadeadas para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social e para a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Trata-se, pois, de construção prioritária e fundamental que deve ser coletiva

e envolver esforços dos três entes da federação.
(BRASIL, 2004).

A REDE SUAS é um sistema de informação do SUAS, modernizando, agilizando e integrando as informações físicas e financeiras do SUAS, insumo para o acompanhamento e monitoramento da gestão em âmbito nacional. Desta forma, podemos observar o objetivo de utilização da Tecnologia da Informação para aperfeiçoar a política de Assistência Social no país. A PNAS admite a TI como uma ampla possibilidade de conjugar a tecnologia da informação à política pública favorecendo, viabilizando a implantação do direito social, considerando a TI como um veículo de promoção da cidadania.

O SUAS foi criado devido à necessidade de adotar, no campo da Assistência Social, um regime geral próprio de gestão. Na justificativa desta regulamentação, o texto apresenta, como uma das particularidades do sistema, “[...] articulação e integração com as demais políticas sociais e econômicas, resguardando o seu campo de especificidade como política pública de seguridade social.” (BRASIL, 2012).

Fundamenta, o SUAS, como principais pressupostos, a territorialidade, a descentralização e a intersectorialidade. Conforme afirma Simões (2009), o paradigma nesse sistema (SUAS) articula a descentralização com a intersectorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social e/ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem em uma população de um dado território.

[...] a Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersectorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego,

Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos. (BRASIL, 2004).

De acordo com Pereira (2007), o SUAS é, nos termos da lei, um mecanismo organizador dos preceitos, disposições, ações e procedimentos previstos na LOAS e na PNAS. Seu objetivo é o de garantir, do ponto de vista operacional e em caráter sistêmico (funcionalmente interligados), a implementação e gestão desta política.

Um dos princípios fundamentais do SUAS é a garantia da proteção social como forma de garantir a conquista da autonomia, do acesso a serviços e benefícios, da sustentabilidade e do protagonismo de cada cidadão. Assim, informa cinco princípios referentes a essa proteção: matricialidade sociofamiliar, territorialização, proteção pró-ativa, integração à seguridade social e integração às políticas sociais e econômicas.

A construção da Assistência Social como política pública é uma realidade em constante movimento, e a concretização disso é a aprovação da Lei nº 12.435, sancionada em 6 de junho do ano de 2011 (BRASIL, 2011), a Lei do SUAS, que altera, em alguns artigos da Lei nº 8.742 de 1993, a LOAS. As alterações da Lei do SUAS (BRASIL, 2011) são baseadas na PNAS/2004 e na NOB/SUAS (2005) atualizando a legislação da Assistência Social no país.

A Lei do SUAS modifica os "os artigos. 2º, 3º, 6º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 20º, 21º, 22º, 23º, 24º, 28º e 36º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993". O Art. 2º na Lei SUAS (2011) inova ao colocar o termo Proteção Social, configurando e reforçando a Assistência Social como um direito que anteriormente não preconizava a LOAS.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:
I - a *proteção social*, que visa à garantia da

vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de *riscos*, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de *vulnerabilidades*, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social *realiza-se de forma integrada às políticas setoriais*, garantindo *mínimos sociais* e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 2011).

E enrijece, no parágrafo único, a “integração das políticas sociais”, ressaltando, assim, a necessidade da intersetorialidade. A nova lei também apresenta conceitos que anteriormente a PNAS e a NOB/SUAS afirmavam; estes deverão ser problematizados teoricamente como: “risco social”, “vulnerabilidade”, que são termos tratados de forma muito eclética, como afirmam estudiosos. Assim como o termo “mínimos sociais”, também explicitado no parágrafo único, restringindo a Assistência Social no âmbito do mínimo das necessidades; Potyara Pereira (2002), uma das estudiosas da área da Assistência Social, realiza este debate na obra *Necessidades Humanas: Para uma crítica aos padrões mínimos de sobrevivência*.

Outro ponto que podemos problematizar é a “promoção da integração ao mercado de trabalho” que é ofertada pelos CRASs por meio do

Serviço de Inclusão Produtiva, que são cursos “profissionalizantes” (manicure, cabeleireiro, *fluxico* e artesanato, entre outros) diversos que não profissionalizam os usuários para sua inserção ao mercado de trabalho formal, e estimulam o empreendedorismo.

O Artigo 6º se amplia em consonância com a PNAS e NOB/SUAS, contextualizando os CRAS e os CREAS, o que são; suas funções; como devem se organizar e os serviços que devem prestar:

Art. 6ºA assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: I - *proteção social básica*: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; II - *proteção social especial*: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. Parágrafo único. *A vigilância socioassistencial* é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as *situações de risco e vulnerabilidade social* e seus agravos no território. (BRASIL, 2011).

Com relação à Proteção Social Básica e Especial a Lei do SUAS preconiza:

Art. 6ºB. *As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada*, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação. [...] § 3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder

público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias. (BRASIL, 2011).

E regulamenta os CRASs (proteção social básica) e CREASs (proteção social especial):

Art. 6ºC. *As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei; § 1º O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. § 2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. § 3º Os CRAS e os CREAS são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.* Art. E. *As instalações dos CRAS e dos CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.* (BRASIL, 2011).

Estas são algumas das mudanças da nova legislação que rege a política de Assistência Social brasileira, atualmente pautada na Lei 12.435, Lei do SUAS (2011). Ainda há que se realizar estudos profundos sobre esta nova lei que concretiza e modifica a Assistência Social. Expusemos aqui um breve esboço de alguns dos novos aspectos tratados pela mesma.

4.1 As particularidades atuais da assistência social

Na conjuntura sociopolítica da década de 1990, quando mal se constituiu a Seguridade Social, no cenário brasileiro, como um conjunto de políticas públicas de direito dos cidadãos e dever do Estado; o caráter de (contra)reforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2003) se instaura no âmbito do processo do neoliberalismo. Assim, a adoção da concepção de Seguridade Social como um sistema de proteção integrado e universal, não aconteceu, nem do ponto de vista da sua organização administrativa e financeira nem do ponto de vista do acesso (VIANNA, 1998) com o ideário neoliberal determinando o processo de mercadorização das políticas sociais.

Com a “publicização” da mídia sobre o déficit da previdência, a “cultura da crise” se instaura, cultura essa que serviu para construir um campo favorável ao processo da mercantilização da Saúde e da Previdência Social precarizando e privatizando o acesso aos benefícios e serviços; e ampliando o campo de atuação da Assistência Social, que se transforma num novo “fetiche” de enfrentamento à desigualdade social (MOTA, 2009). A “privatização” e a “assistencialização” da proteção social, instituindo, ao mesmo tempo, as figuras do “cidadão-consumidor” e do “cidadão-pobre”, este último objeto da Assistência Social (MOTA, 2009).

“Cidadão consumidor” refere-se aquele que irá comprar a sua “proteção social” com planos de saúde, previdência privada; e ao “cidadão-pobre”, resta-lhe a proteção da Assistência Social.

Mota (2009) e Boschetti (2009) explanam a existência de uma tensão entre a Assistência Social e o Trabalho, compreendendo que esta tensão é de imensa importância para compreender as políticas de Seguridade Social, de modo especial, a política de Assistência Social.

Desde as Poor Law (1834), a Assistência Social aos pobres não era reconhecida como direito de cidadania; ao contrário, era uma alternativa à condição de cidadão que, para assegurar alguma modalidade de proteção social pública, tinha que renunciar ao estatuto da cidadania.

O estigma associado à assistência aos pobres exprimia os sentimentos profundos de um povo que entendia que aqueles que aceitavam assistência deviam cruzar a estrada que separava a comunidade de cidadãos da companhia dos indigentes. (MARSHALL, 1967 *apud* COUTO 2010).

Yazbek (2006) afirma que o padrão arcaico de relações fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como “vagabundagem” aquilo que é de direito. Além disso, as práticas clientelistas personificam as relações com os dominados, o que acarreta a sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida.

173

Este conjunto de fatores que caracteriza o público da Assistência Social corrobora para a noção de “cidadania invertida”, apresentada por Teixeira (1989 *apud* Yazbek, 2006), destacando este cidadão como aculturado, pois este tenta ter suas necessidades atendidas por ações filantrópicas, de caridade e voluntariada. Para isso, precisa comprovar suas necessidades de subsistência bem como submeter-se a rituais comprobatórios de sua condição de pobreza, miséria, para conseguir ter acesso ao direito e, desse modo, entrar em relação com o Estado precisa reconhecer-se como um não cidadão.

É pelo reconhecimento de sua incapacidade de exercer a condição de cidadão é que o indivíduo recorre à Assistência Social, como necessitado, estabelece com o Estado uma relação de beneficiário, uma relação de cidadania invertida. (TEXEIRA, 1989 *apud* YAZBEK, 2006).

Pereira (1988) em consonância com Teixeira (1989 *apud* Yazbek, 2006) sinaliza que, do ponto de vista político, verifica-se que os mecanismos regulatórios das políticas sociais focalizadas contêm vícios arcaicos e anacrônicos, como os constrangedores e vexatórios *testes de meios* (comprovação compulsória de pobreza); a *fraudemania* (mania de ver em cada pobre que recorre à proteção social do estado um fraudador); *condicionalidades e/ou contrapartidas*, como se o alvo da proteção tivesse alguma falta pessoal a expiar; e o estigma, que transforma cidadãos de direitos em incômodos “dependentes” da “ajuda” estatal.

174

A construção da Assistência Social como política pública tenciona este modo de compreender a pobreza, contrapondo-se às ações assistenciais que historicamente rotularam uma representação social sobre o público para o qual esta política se destina.

No contexto da crise do capital dos anos de 1980 e 1990, da denominada crise da “sociedade salarial”, não há expansão para o trabalho, parte significativa da população que não é coberta pela Previdência Social (por não ser contribuinte) é transferida para a Assistência Social, que anteriormente abarcava apenas o campo do não trabalho. Na atual conjuntura, esta política abrange os trabalhos precarizados, informais, desempregados, particularmente com os programas de Transferência de Renda (Programa Bolsa Família⁷,

7 Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda, criado em 2003, que unificou diferentes programas como Bolsa Escola, Vale Gás, dentre outros. Atualmente ele é destinado a famílias com renda per capita inferior a R\$154,00.

Programa Família Carioca⁸); parte da população que não tem acesso ao mercado de trabalho formal/emprego torna-se público-alvo da Assistência Social; como trata Mota (2009) sobre a atual centralidade da Assistência Social. Vale ressaltar que uma parcela significativa desta população que hoje é público-alvo da Assistência Social nem sequer teve acesso ao mercado de trabalho formal. Portanto, a Assistência Social não mais se constitui no lugar de proteção em contraponto ao trabalho.

Os investimentos na área de assistência social do governo federal já apresentavam, ainda que de forma discreta, uma tendência de expansão. Basta observar a curta trajetória entre os anos 2000 e 2005. Na verdade, no ano de 2005 os gastos com esta política cresceram substantivamente se comparados com os recursos da saúde e da previdência social. Os referidos dados [...] revelam que a tendência de crescimento tem sido canalizada para as ações relacionadas à transferência de renda. (SITCOVSKY, 2009).

175

O público da Assistência Social, a partir dos programas de transferência de renda, voltados para o “cidadão-pobre” abaixo da linha de pobreza⁹, também passa a ser “cidadão-consumidor”, pelo fato de que, como beneficiário, este se torna mero consumidor, é a “inclusão” forçada do cidadão como detentor de renda. Imprime-se, assim, a Assistência Social na centralidade no enfrentamento das expressões da Questão Social.

Com a impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume na atualidade, seja pelo nível de desemprego, e/ou sua precarização, o Estado amplia o campo

⁸ Programa Família Carioca, programa de transferência de renda complementar às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, do município do Rio de Janeiro.

⁹ Programa Bolsa Família define famílias com perfil pobre as que possuem renda per capita abaixo R\$154,00; e famílias com perfil extremamente pobre aquelas com renda per capita abaixo de R\$ 77,00.

de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à Saúde e à Previdência Social públicas (não investindo e/ou privatizando), dando destaque central para a Assistência Social.

5 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POTENCIAL ESTRATÉGICO PARA CONSTRUÇÃO DE AÇÕES INTERSETORIAIS

A Intersetorialidade constitui um eixo estratégico para a implementação bem sucedida da Política de Assistência Social, pelo fato desta ter como clientela/usuário (pelo menos em sua maioria) os segmentos mais pobres da sociedade. Isto é, o próprio perfil desta população usuária da Assistência Social caracteriza-se por demandas multifacetadas exigindo, portanto, respostas que extrapolam a ação setorial. A Intersetorialidade, assim, passa a ser foco das discussões acerca do processo de implementação da política de Assistência Social.

Nascimento (2010) ressalta que, muitas vezes, a intersectorialidade é explicitada por meio de palavras que têm sentido similar, como, por exemplo, interface, integração; além disso, “os serviços de proteção social têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos, exigindo muitas vezes, uma gestão mais complexa, compartilhada.” (BRASIL, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social “prevê que as ações no campo da assistência social devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas”. A PNAS apresenta a intersectorialidade como requisito fundamental para garantia dos direitos de cidadania e explicita como um dos objetivos “A Política Pública de Assistência Social realizar-se de forma integrada às políticas setoriais”. (BRASIL, 2004).

Menicucci (2002) afirma que “o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização

e intersectorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território”. Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. (BRASIL, 2004).

Um acontecimento determinante na trajetória da Assistência Social foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em janeiro do ano de 2004. O novo Ministério passou a responder pelas Políticas de Segurança Alimentar e de Transferência de Renda, bem como pela Política Nacional de Assistência Social, além da Política Nacional de Desenvolvimento Social. Este Ministério assume, assim, um conjunto amplo e estratégico de Políticas e Programas.

Na visão de Lopes (2006), foram eliminadas as escolhas e o olhar seletivo sobre o território brasileiro, e passou-se a encarar o tamanho do Brasil, nas suas múltiplas diversidades geopolíticas, culturais, econômicas, sociais e regionais diante de qualquer decisão na implementação das políticas.

O MDS tem investido na (re)construção da Política de Assistência Social com base na formulação de Programas, com desenho intersectorial. A própria criação do MDS confere um novo estatuto à Política de Assistência Social, com reforço da perspectiva de profissionalização da área. Isso significa o esforço de tentar romper com o legado clientelista e assistencialista que marca esta arena setorial. Interessante observar que a preocupação com a promoção

da Intersetorialidade extrapola os planos e programas do MDS, e se expressa como um dos objetivos do próprio Ministério. (MONNERAT, 2008).

Desta forma, parece que o cenário atual da política de assistência social em curso é propício ao incremento das discussões sobre os desafios de implementação da intersetorialidade, tendendo, a partir da indução da instância federal, a se traduzir no desenvolvimento de experiências concretas.

No ano de 2003, foi instituído, pela Medida Provisória nº 132, de outubro, transformada em Lei nº 10.836 (09/04/2004) e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 (17/09/2004) o Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os programas de transferência de renda nacionais preexistentes: bolsa escola; vale-gás, cheque cidadão; bolsa alimentação; cartão alimentação, entre outros. (FAUSTINO et al., 2013).

No PBF, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome expressou a preocupação em dar um passo adiante no enfrentamento da fragmentação da intervenção do Estado na área social. Em realidade, até hoje, nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersetorial e, portanto, das capacidades institucionais e de diálogo político entre os entes da federação e entre os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais.

Sendo assim, a presença de condicionalidades na área da Saúde e Educação e Assistência Social e, tampouco, as chamadas ações complementares (geração de emprego e renda) no desenho do PBF exige uma gestão intersetorial, uma vez que o sucesso desse processo está diretamente relacionado à capacidade de coordenação entre os diferentes setores envolvidos com a implementação do Programa.

Neste sentido, pode-se afirmar que a concepção presente no Programa Bolsa Família (PBF), além da descentralização e do controle social, não é apenas um programa, mas um embrião para articulação entre as políticas sociais, um potencializador para estratégia da intersectorialidade.

Outra estratégia para superação da pobreza, que demanda estratégias intersectoriais que integram o SUAS, é o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), regulamentado pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho do ano de 2011, e tem por objetivo alcançar as famílias extremamente pobres¹⁰, adotando medidas que partem de um conceito multidimensional de pobreza, considerando a necessidade de renda, o acesso aos serviços públicos e a inserção produtiva como mecanismos de superação dessa condição. (BRASIL, 2011).

Tendo como eixos estruturantes a garantia de renda, o acesso a serviços e a inclusão produtiva urbana e rural, o Plano Brasil Sem Miséria introduz um conjunto de inovações no cenário de desenvolvimento econômico e social. O Plano BSM constitui, para sua formulação, o envolvimento de diversos ministérios, entre eles: Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego, Cidades, Integração Nacional, Meio Ambiente, entre outros. Além do Comitê Gestor, presidido pela Presidenta e formado pelo MSD, Casa Civil, Fazenda e Planejamento. (BRASIL, 2012). O Plano BSM, portanto, é resultado de um diálogo entre os ministérios, o que exige articulação e ações intersectoriais.

No Plano Brasil Sem Miséria, a Assistência Social, em construção através do Sistema Único de Assistência Social, ganhou centralidade, visto que esta arena social tem por atribuição processar, nos territórios, as múltiplas demandas da população que vive em situação

10 O Plano Brasil sem Miséria, regulamentado pelo Decreto Nº 7.492, considera extremamente pobre famílias com renda per capita abaixo de R\$77,00 (setenta e sete reais) mensais.

de extrema pobreza; também opera na referência e contrarreferência para viabilizar o acesso às redes de serviços socioassistenciais e para os equipamentos das demais políticas públicas, além da busca ativa, atendimento e acompanhamento às famílias, grupos e/ou indivíduos, sempre que necessário.

O Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias (PAIF), regulamentado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais do ano de 2009, corresponde à materialização do SUAS no âmbito da Proteção Social Básica, que consiste no trabalho social com as famílias, organizado de forma a responder à garantia de fortalecimento da convivência familiar e comunitária. Atua numa perspectiva preventiva da realização do acompanhamento familiar para redução da incidência de riscos e vulnerabilidades sociais que afetam as famílias e seus membros. O público prioritário do PAIF são as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada¹¹ (BPC), e as com perfil do Plano Brasil Sem Miséria.

A implementação desta Proteção Social prevê o desenvolvimento de programas, projetos e serviços que busquem acolher e promover a socialização dos usuários, sendo o CRAS¹² (Centro de Referência da Assistência Social) palco de sua tradução. Na publicação do MDS, Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social

11 O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 7/12/1993; pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470 de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS e pelos Decretos nº 6.214, de setembro de 2007 e nº 6.564, de 12/08/2008. O BPC é um benefício da Política de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social.

12 CRAS - Centro de Referência da Assistência Social é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência, e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. (BRASIL, 2011).

(CRAS), a Intersetorialidade também é explicitada e conceituada como uma “articulação entre setores e saberes, para responder, de forma integrada, a um objetivo comum. [...] que possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais, [...] respondendo com efetividade a problemas sociais complexos”. (BRASIL, 2009).

A necessidade de desenvolvimento de ações intersetoriais comparece como uma ação primordial do CRAS, já que mediante a execução do Serviço PAIF deve atuar em favor da promoção do protagonismo e autonomia das famílias, grupos e/ou comunidades em situação de vulnerabilidade e risco social.

É válido ressaltar que estes grupos vivenciam uma realidade, cuja marca tem sido a reprodução intergeracional da pobreza, ciclo de difícil ruptura, dado as multicausalidades do fenômeno da pobreza – que, segundo a literatura especializada, não deve somente ser entendida como insuficiência de renda, mas como um conjunto de carências que se reforçam entre si. (ROCHA, 2003).

Para intervir sobre as complexas manifestações da pobreza e do risco social, a experiência no campo das políticas sociais tem demonstrado que a ação setorial é insuficiente para romper com ciclo de reprodução intergeracional da pobreza. Junqueira (1998) afirma que as necessidades dos cidadãos não são satisfeitas apenas a partir da intervenção de uma política setorial; e esta afirmação ganha maior relevância quando se trata o público usuário da Assistência Social.

Simões explicita que o paradigma que constitui o SUAS articula a descentralização com a Intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social e/ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população de um dado território. Assim como a construção da rede de serviços que cabe à Assistência Social prover “maior eficiência,

eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial.” (SIMÕES, 2009).

O desafio da intersetorialidade para a Assistência social se apresenta tanto na busca de articulação das iniciativas públicas, como destas com a sociedade, na perspectiva da execução de uma rede protetiva no âmbito desta política. Portanto, cabe salientar que isto remete a uma ampla discussão sobre os parâmetros e condições político-institucionais e técnico-operativos a serem garantidos na consolidação e efetivação das responsabilidades que advêm desta política.

Entendemos, assim, que o SUAS possa ser um potencializador para a efetivação de práticas intersetoriais, pois este sistema aponta e desenha, em suas normativas, programas e serviços à materialização da complementaridade entre as diferentes políticas públicas na garantia do acesso aos direitos sociais aos cidadãos em suas múltiplas necessidades.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Assistência Social é um marco na construção da Assistência Social como política pública, juntamente com a Norma Operacional Básica da Assistência Social, que dão sustentação à implantação do Sistema Único de Assistência Social, cujos objetivos, princípios, diretrizes já foram explanados anteriormente.

A política de Assistência Social como política pública é uma realidade em constante mudança, e a concretização disto é a aprovação da Lei do SUAS, Lei nº 12.435, sancionada em 06 de junho do ano 2011. Esta nova lei, que altera a Lei nº 8.742 de 1993, a LOAS, foi baseada na PNAS/2004 e na NOB SUAS/2005, atualizando a Legislação da Assistência Social no país, consolidando um momento histórico na Política da Assistência Social brasileira.

Devido ao fato de a Assistência Social se caracterizar como uma área de intervenção que lida com os efeitos diretos da pobreza e das desigualdades sociais, ou seja, com situações “limites” relacionadas à sobrevivência humana (vulnerabilidades sociais e riscos), cuja realidade é demarcada pela reprodução intergeracional da pobreza, ciclo de difícil ruptura, dado as multicausalidades da reprodução da Questão Social, exige uma estratégia que possa lidar com estes conflitos e romper com este ciclo. A intersectorialidade surge como uma estratégia de ação para a superação das iniquidades sociais, pois esta prática consiste em olhar o cidadão em sua totalidade.

A PNAS reforça a necessidade da Intersetorialidade como uma estratégia que promova o rompimento deste ciclo de reprodução da pobreza. A ação intersectorial é um dos eixos na diretriz da Política de Assistência Social, pois este documento reconhece os condicionamentos de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, nos diversos territórios, que levam indivíduos, famílias e/ou comunidades ao ciclo de reprodução de situações de vulnerabilidade e risco social. A Intersetorialidade explicitada na PNAS é uma exigência diante da complexidade da realidade social e um desafio para o planejamento e implementação das ações no âmbito do SUAS.

Os CRASs, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social, são os “palcos” que melhor podem traduzir a implementação da intersectorialidade como uma estratégia para a emancipação dos cidadãos, uma vez que este equipamento atende diretamente à população do público-alvo desta arena setorial, e como esta população é demarcada por uma área de abrangência (território). A principal função da proteção social básica por meio do Serviço PAIF (Proteção e Atendimento Integral à Família) é acompanhar as famílias de sua área de abrangência, com o objetivo de identificar as principais demandas da população e tentar responder a estas mediante práticas intersectoriais, já que o equipamento executando

setorialmente as ações não possui condições para atender com plenitude às necessidades dos cidadãos e assim, conseqüentemente, viabilizar sua emancipação.

Sendo assim, vê-se a necessidade de reforçar o debate sobre a temática da Intersetorialidade, de modo especial aos profissionais que atuam no SUAS, pelo fato que eles, em seu cotidiano de trabalho, lidam com as diversificadas demandas da população/público da Assistência Social; e, são os mesmos que, no dia a dia viabilizam, de forma mais direta, as ações para atender e responder a tais demandas.

Vale ressaltar que a dinâmica intersetorial é um dos novos eixos apresentados na Política Nacional de Assistência Social, que remete a uma ampla discussão, primeiramente, sobre em que consiste uma ação intersetorial e, após esta temática esclarecida, viabilizar um planejamento sobre os parâmetros e as condições político-institucionais e técnico-operativas a serem implementados para que a efetivação dessas ações seja oportunizada.

A complexidade com que se apresenta a realidade do público-alvo da Assistência Social impõe a superação de ações isoladas para o alcance de resultados sociais mais efetivos. Neste sentido, a intersectorialidade contribui para a transformação do conhecimento fragmentado, que resulta da falta de diálogo entre os setores e/ou profissionais, criando uma estratégia de troca de saberes e práticas para uma ação coordenada que vise um objetivo comum.

Diversas pesquisas realizadas nos municípios brasileiros apresentam que o processo de implantação e implementação do SUAS , entre avanços e retrocessos, ainda tem muito que avançar para alcançar com êxito a operacionalização da PNAS e na execução da LEI do SUAS.

Pesquisadores¹³ explicitam inúmeras dificuldades de implementação do SUAS no país, como: escassez de financiamento, gestão ainda gerenciada por “damismo”, falta de recursos de estrutura física e/ou equipe técnica, dentre outras.

Relevante salientar, como já fora explicitado, que a Política de Assistência Social é uma realidade, no cenário brasileiro, em constante movimento, ainda há a luta dos diferentes atores sociais comprometidos com a Política para romper com seu histórico tradicional, já que fora configurada durante um longo período como filantropia, caridade, benemerência e utilizada como uma prática clientelista, paternalista no curso da história deste país; pois suas ações se reduzem a ações paliativas, fragmentadas, focalistas, seu público-alvo, que hoje é considerado cidadão de direito, anteriormente fora configurado por clichês de “inapto”, “marginal”, “necessitado”, “indigente”, entre outros termos.

A Assistência Social percorreu uma longa trajetória para se configurar como Política Pública e apresenta atualmente modificações em sua construção. A comprovação disso é a própria Lei do SUAS, Lei nº 12.435, sancionada em 06 de junho do ano 2011.

O debate quanto à temática e estratégia intersetorial se apresenta como uma nova pauta na agenda desta arena setorial, uma vez que esta ação remete a uma ampla discussão sobre os parâmetros e as condições político-administrativas e técnico-operativas a serem garantidos na consolidação e efetivação das responsabilidades que cabe a esta política. De modo especial, a compreensão dos “profissionais de ponta” sobre a temática, uma vez que são os mesmos que promovem e executam as ações interssetoriais, conforme preconizado na Política de Assistência Social e, em algumas situações,

13 Dados do Livro: **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento** apresenta dados sobre a implementação do SUAS em diferentes cidades dos estados brasileiros. (COUTO et al., 2010).

não possuem uma concepção clara acerca da temática, cujo sentido aponta para a ação conjunta entre diferentes setores das políticas públicas (Saúde, Educação, Habitação, Assistência Social, etc.)¹⁴, como ressalta Faustino et al. (2010)¹⁵. E não diferentemente de outros municípios, como dados de inúmeras pesquisas realizadas pelo país que ainda penam na implementação e implantação dessa Política de acordo com o que preconiza o SUAS.¹⁶

Neste sentido, a Intersetorialidade ainda não se coaduna com o que é preconizado pelo SUAS, a prática intersetorial muitas vezes é confundida com uma relação de cooperação entre os gestores de diferentes Secretarias em razão de afinidades político-partidárias.

A Intersetorialidade é explicitada na PNAS como um requisito diante da complexidade da realidade social da população usuária, um desafio para o planejamento e a implementação das ações no âmbito do SUAS (2011), pois sua promoção supõe diálogo entre os distintos setores e/ou profissionais (que possuem acúmulos históricos, organizacionais e culturais diferentes), criando uma estratégia de troca de saberes e práticas para uma ação coordenada que vise a um objetivo comum: olhar o cidadão em sua totalidade e promover sua emancipação; necessita ultrapassar as fronteiras setoriais e exige uma renúncia ao corporativismo e às rivalidades profissionais

14 A falta de compreensão dos profissionais sobre a temática intersetorial é resultado da pesquisa: *A Intersetorialidade na área da Assistência Social um estudo sobre a promoção desta estratégia no contexto dos CRASs em Niterói-RJ*. Realizada no ano de 2009 e concluída no ano 2010 por Taiane Q S Faustino, entregue como prestação de contas à comissão científica da FAPERJ.

15 A Intersetorialidade na visão dos profissionais dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS): descompassos entre o legal e o real. Artigo publicado no CBAS (Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais). Brasília. In: **Anais**. 2010. (FAUSTINO et al. 2010).

16 Como apresentam dados da pesquisa, relatada no livro *O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: uma realidade em movimento*. Editora Cortez, 2010.

e político-partidárias em prol de maior eficácia social nas políticas públicas.

A prática intersetorial se concretiza em seu potencial gerencial; produz e demanda uma nova organização de significados, construída a partir de práticas emancipatórias de intervenção que possibilitam o exercício de direitos e resultam na sua garantia. Emerge no cenário das políticas públicas como uma resposta construída em diferentes experiências de gestão, sobretudo municipais, um modo de intervenção alternativa aos padrões tradicionais de enfrentamento dos problemas sociais complexos, revelando a ineficácia dos modelos setorializados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Educação e infância na cidade:** Dimensões instituintes da experiência de intersetorialidade em Niterói. 2010. Tese (Doutorado) - UFF, Cap. 2, Niterói - RJ.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. **A saúde e o dilema da intersetorialidade.** São Paulo: Hucitec, 2006.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e a perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. IN: **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-591.

BRASIL. **Capacita SUAS.** Vol. 1, 2 e 3. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008). Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/caderno-suas-volume-2-desafios-da-gestao-do-suas-nos-municipios-e-estados/Caderno%20SUAS%20Volume%202%20-%20Desafios%20da%20Gestao%20do%20SUAS%20%20nos%20Municipios%20e%20Estados.pdf/download>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Título VII. Da ordem social, Capítulo II, Seguridade Social. (1998). Brasília, DF: Senado; 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2010.

BRASIL. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2004.

BRASIL. Decreto Nº 7.492. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun. 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 30 set. 2012.

BRASIL. Lei 12.435, de 6 de junho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2006.

BRASIL. Lei nº 10.836. Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2004.

BRASIL. Lei nº 8.722, de 7 de setembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, NOB SUAS**, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/norma-operacional-basica-do-suas.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional. **Política Nacional de Assistência Social, PNAS**, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O SUAS no plano Brasil sem miséria. **Cartilha Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cartilhas/cartilha-o-suas-no-plano-brasil-sem-miseria.-brasilia/arquivos/Cartilha%20o%20SUAS%20no%20Plano%20Brasil%20sem%20Miseria.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

BRASIL. Os desafios para a valorização dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social. In: **Cadernos da Assistência Social**, n.1, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/caderno-assistencia-social/caderno-assistencia-social>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BRASIL. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. NOB RH/ SUAS, 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-em-grafica/norma-operacional-basica-de-recursos-humanos-do-suas-nob-rh-suas>>. Acesso em: 11 abr. 2012.

BRASIL. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. MDS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-em-grafica/tipificacao-nacional-de-servicos-socioassistenciais/arquivos/livro-tipificacao-nacional-internet.pdf/download>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e políticas de superação de pobreza: desafios para a prática. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.92, SP, Cortez, 2007.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento a pobreza: experiência de Belo Horizonte e São Paulo. In: **Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/200/194>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

CARVALHO, Maria do Carmo. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua implementação. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, São Paulo, Cortez, 2006.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, M. Carmelita; SILVA e SILVA, M. Ozanira; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

FAUSTINO, Taiane. A Intersetorialidade na visão dos profissionais dos Centros de Referência da Assistência Social (Cras): descompassos entre o legal e o real. In: **Anais...** CBAS – Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Brasília, 2010.

FAUSTINO, Taiane. Q. S. A Implementação do Sistema Único de Assistência Social: uma análise a partir do funcionamento dos

Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). In: **Anais** da JOINPP - Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2011.

FAUSTINO, Taiane. Q. S. **Assistência social & intersectorialidade**: elementos para um debate. E o entendimento dos profissionais que atuam nos centros de referência da assistência social (CRAS) em Niterói-RJ. (Conclusão de Curso) - UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

FAUSTINO, Taiane. Q. S. Assistência social & intersectorialidade: conteúdos para um debate. In: **Anais** da JOINPP - Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luis – MA. 2013.

FAUSTINO, T. Q. S., MASUET, L., MONNERAT, G. L., SOUZA, R. G. A ação integrada entre as políticas de assistência social, saúde e educação: uma análise da experiência do município de Niterói -RJ. In: **60ª Reunião Anual da SBPC**, Campinas – SP, 2007. Disponível em: [<http://www.sbpnet.org.br/livro/60ra/resumos/resumos/R1500-1.html>]. Acesso em: mar. 2014.

FAUSTINO, Taiane. Q. S.; VIANNA, T. Denise; BARBOSA, Anália; SILVA, Mossicléia; SILVA, Leda Regina. A prevalência dos programas de transferência de renda no Brasil: A Assistência Social e os velhos mecanismos de conformação política. In: **6º Encontro Nacional de Política Social** – ENPS. Vitória, 2013.

FAUSTINO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

INOJOSA, Rose Marie. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: **Revista de Administração Pública** (RAP), RJ, Fundação Getúlio Vargas, n.32, v. 2, 1998.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, 2001.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: **EL TRÁNSITO de La cultura al modelo de la gerencia pública**. Caracas: UNESCO/Clad. 1997. p. 63-124. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersectorial das políticas pública e o terceiro setor. In: **Saúde e Sociedade**, São Paulo, n.1, v.13, 2004.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 2, v. 32, 1998.

LOPES, Márcia Helena. O tempo do SUAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, Cortez, 2006.

MACIEL, Heloisa M. A implementação do SUAS no RJ. In: **Debates Sociais**, Rio de Janeiro, n. 67-68, 2007.

MONNERAT, Giselle. **Intersetorialidade e política social:** reflexões a partir da experiência do município de Niterói /RJ, 2008.

MONNERAT, Giselle; SOUZA, Rosimary. Política Social e Intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **Revista SER SOCIAL**, Brasília, n.26, 2010.

MOTA, Ana E.; MARANHÃO, César H.; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de assistência social, suas e a formação profissional. In: **O Mito da Assistência social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p.180-198.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre intersectorialidade entre políticas públicas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.101, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. A assistência social prevista na constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. In: **Revista Ser Social**, Brasília, n. 20, p.63-83, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. Necessidades humanas: para uma crítica a los patrones mínimos de sobrevivência. In: **Coleção Biblioteca Latinoamericano de Servicio Social**, Parte 1, São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil:** Afinal, de que se trata?. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social. Parte IV).

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. IN: **O mito da assistência social**. Cap. 5. São Paulo: Ed. Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldáisa. Contribuição para a construção do sistema único de assistência social – SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 78, a. XXIV, p. 171-179, jul. 2004.

VIANA, Márcia Faria. Cidade saudável: uma experiência de Interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública** – RAP, Rio de Janeiro, FGV, n. 34, a. 6, p. 47-61, nov./dez. 2000.

YAZBEK, M. Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Ed. Cortez, 2009.

Recebido: 15/07/2014

Aprovado: 22/07/2014