

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

EVANDRÉA RIBEIRO DE SOUZA MEIRELLES

**A INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA
BREVE ANÁLISE SOBRE A PRODUÇÃO ACADÊMICA.**

Belo Horizonte
2019

EVANDRÉA RIBEIRO DE SOUZA MEIRELLES

**A INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA
BREVE ANÁLISE SOBRE A PRODUÇÃO ACADÊMICA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.
Orientador: Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff

Belo Horizonte
2019



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO do Senhor(a) **Evandrea Ribeiro de Souza Meirelles**, REGISTRO N° 2017760727. No dia 04/05/2019 às 10:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, indicada pela Coordenação do Curso de Especialização em Gestão Pública, para julgar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "**A INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A PRODUÇÃO ACADÊMICA.**", requisito para a obtenção do **Título de Especialista**. Abrindo a sessão, o(a) orientador(a) e Presidente da Comissão, **Ivan Beck Ckagnazaroff**, após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares de apresentação do TCC, passou a palavra ao(à) aluno(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, seguido das respostas do(a) aluno(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) aluno(a) e do público, para avaliação do TCC, que foi considerado:

() APROVADO

APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA - PRAZO MÁXIMO DE 7 (SETE) DIAS


() NÃO APROVADO

61 pontos (sessenta e um) trabalhos com nota maior ou igual a 60 serão considerados aprovados.

O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) aluno(a) pelo(a) orientador(a) e Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 04/05/2019.

Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff
(Orientador(a))



Prof(a). Daniel Francisco Bastos Monteiro



Prof(a). Neiva dos Santos Andrade





Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

MODIFICAÇÃO EM TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Modificações exigidas no TCC do(a) aluno(a) **Evandrea Ribeiro de Souza Meirelles**, número de matrícula **2017760727**.

Modificações solicitadas:

Fazer nova pesquisa, ampliar o número de artigos e artigos

Deixar o problema de pesquisa mais claro

Apresentar justificativa e relevância na introdução

Buscar novas plataformas de pesquisa

Melhorar o percurso metodológico, deixando claro os critérios de escolha dos artigos

O prazo para entrega do TCC contemplando as alterações determinadas pela comissão é de no máximo 7 dias, sendo o(a) orientador(a) responsável pela correção final.

Prof(a). **Ivan Beck Ckagnazaroff**
(Orientador(a))

Assinatura do(a) aluno(a): **Evandrea Ribeiro de Souza Meirelles**

Atesto que as alterações exigidas Foram Cumpridas
 Não foram cumpridas

Belo Horizonte, 11 de maio de 2019

Professor Orientador

Assinatura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	REVISÃO DE LITERATURA	9
2.1	Intersetorialidade entre as políticas públicas no período pós constituição federal de 1988. 9	
2.2	A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS.....	11
2.3	A produção acadêmica sobre a intersectorialidade e a política de assistência social.	13
3	METODOLOGIA	16
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS	17
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	19

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo identificar e refletir acerca dos desafios que permeiam a intersectorialidade entre as políticas públicas, tendo como foco a política da Assistência Social. Realizado por meio de revisão bibliográfica, este estudo busca a priori uma descrição analítica de produções acadêmico-científicas, com a intenção de conhecer as construções e contribuições acerca da temática buscando principalmente as discussões que abordam a intersectorialidade entre a política de assistência social e políticas de outros setores. A intenção é realizar uma leitura analítica e interpretativa do material selecionado, para assim, discutir os desafios que incidem sobre a efetivação da intersectorialidade entre tais políticas públicas. A bibliografia levantada fala da intersectorialidade como um tipo de atuação que possibilita o alcance com maior efetividade e impacto sobre os problemas e demandas da população, proporcionando uma visão integrada destas questões e de suas soluções. A suposição é de que por meio do diálogo da política de assistência social com as demais políticas pode-se aumentar a capacidade de solucionar conflitos e buscar superar práticas fragmentadas, alcançar a efetividade necessária para a resolução dos problemas. A análise feita indica que a intersectorialidade é relevante para a melhoria da implementação das políticas públicas com um olhar para os distintos problemas que necessitem de soluções propostas a partir de saberes complementares. O estudo confirma a hipótese levantada e identifica os desafios a serem superados, como a falta de diálogo entre os setores que tratam das diversas políticas, que culmina com a fragmentação da oferta de tais políticas.

Palavras-chave: Interssetorialidade. Políticas Públicas. Assistência Social.

ABSTRACT

This article aims to identify and reflect on the challenges that permeate the intersectorality between public policies, focusing on Social Assistance policy. This study seeks, a priori, an analytical description of academic-scientific productions, with the intention of knowing the constructions and contributions about the theme, mainly seeking the discussions that address the intersectorality between the social assistance policy and policies of sectors. The intention is to carry out an analytical and interpretative reading of the selected material, in order to discuss the challenges that affect the effectiveness of the intersectorality between such public policies. The bibliography raised speaks of intersectorality as a type of action that makes it possible to reach with greater effectiveness and impact on the problems and demands of the population, providing an integrated view of these issues and their solutions. The assumption is that through the dialogue of the policy of social assistance with other policies can increase the ability to resolve conflicts and seek to overcome fragmented practices, achieve the effectiveness needed to solve problems. The analysis indicates that intersectorality is relevant for the improvement of the implementation of public policies with a view to the different problems that need solutions proposed from complementary knowledge. The study confirms the hypothesis raised and identifies the challenges to be overcome, such as the lack of dialogue between the sectors that deal with the various policies, culminating in the fragmentation of the supply of such policies.

Keywords: Intersectorality. Public policy. Social assistance.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe inegáveis avanços no que concernem as políticas públicas, me detenho neste momento aos avanços que a colocam como um grande marco para a história brasileira quando concebe o chamado Sistema da Seguridade Social, entendido como o conjunto das ações do Estado visando atender às necessidades básicas no que tange à saúde, assistência social e previdência. No entanto, mesmo diante destas conquistas, conforme afirma Bonalume (2010, p. 3) “as experiências históricas que, na maioria das vezes, constituíram as políticas públicas [...] no Brasil, caracterizaram-se por serem seletivas, fragmentadas, excludentes, setorizadas e, especialmente, desenvolvidas em forma de assistência e bem-estar”, visto ter sua gênese na filantropia.

O problema foco da pesquisa deste trabalho é o distanciamento entre as políticas públicas ocasionado pela falta de diálogo entre elas, resultando na fragmentação das soluções ofertadas, comprometendo a efetividade das entregas realizadas.

O entendimento dos fenômenos que ocasionam o distanciamento e a fragmentação das políticas públicas e a busca por soluções que as levem à uma desejável convergência é importante, uma vez que as políticas públicas poderiam ser potencializadas por meio de um trabalho intersetorial, no qual os vários aspectos das necessidades sociais fossem visualizados por diferentes ângulos.

Assim, identificamos como desafio refletirmos acerca das políticas públicas intersetoriais para o enfrentamento de problemas sociais, partimos a princípio do ponto de definição utilizada por Rua (2014,) para políticas públicas, como se referindo à formulação de propostas, tomadas de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos.

Por ser o homem um ser complexo, com demandas complexas, é necessária a ampliação do olhar para a construção de trabalhos que se deem a partir de intervenção em rede, onde as diversas políticas públicas possam realizar ações, direcionamentos, atuações, projetos que possuam como objetivo maior suprir as necessidades humanas. Ao realizar um trabalho conjunto, de forma articulada e integrada, surge a possibilidade da construção da troca de saberes, proporcionando uma solução mais completa aos problemas diagnosticados.

Quando se propõe a analisar e a refletir sobre a gestão de políticas públicas, a materialização dos direitos sociais constitui-se como pilar fundamental. A partir da implantação do Sistema

Único da Assistência Social - SUAS, surge um modelo de gestão descentralizado e participativo, que busca a integração entre as políticas setoriais para o enfrentamento da pobreza e a garantia dos mínimos sociais, numa perspectiva de universalização dos direitos sociais. A Lei n.º 12.435/2011 que orienta a oferta de serviços do SUAS traz a ideia da articulação intersetorial, também expressa na PNAS (2004, p. 31) quando afirma que “A inserção na Seguridade Social aponta, também, para seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida.”, potencializando assim a rede de proteção social.

Assim, o estudo da temática visa levantar a importância do diálogo entre as políticas públicas, tendo como foco a política de assistência social. Com o objetivo de conhecer, por meio da literatura estudada, os desafios e possibilidades que levam à superação da fragmentação, desenvolvo uma revisão da produção bibliográfica acerca da intersetorialidade, políticas públicas e assistência social. O estudo busca a priori elencar artigos, com o fim de uma leitura analítica de produções acadêmico-científicas, com a intenção de conhecer a temática buscando principalmente as discussões que abordam a intersetorialidade entre as Políticas Públicas com foco na Política de assistência social. A intenção é de realizar uma leitura analítica e interpretativa do material selecionado, o que se traduz como uma pesquisa documental, qualitativa. Pensando a partir da hipótese de que é por meio do diálogo da política de assistência social com as demais políticas que há a possibilidade de aumentar a capacidade de solucionar conflitos, e levar à busca pela superação de práticas fragmentadas e a eficiência para alcançar os objetivos e resultados esperados.

O presente artigo tem como organização, primeiramente a busca pela conceituação da intersetorialidade entre as políticas públicas pós constituição de 1988, seguida pela contextualização da Política Nacional de Assistência Social no Brasil para subsidiar o entendimento e posteriormente uma análise de artigos acadêmico-científicos sobre a temática abordada neste estudo com a intenção de discutir a intersetorialidade entre as políticas públicas a partir de um olhar da assistência social.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Intersetorialidade entre as políticas públicas no período pós constituição federal de 1988.

Os problemas vivenciados pela sociedade não devem ser analisados e entendidos isoladamente, necessitando de uma compreensão sistêmica, dada sua interligação, visto que a sociedade é composta de indivíduos, cidadãos que fazem parte de um território e de um mundo globalizado. Vivemos uma realidade que se transforma o tempo todo, que é dinâmica, e para a compreensão desta realidade complexa faz-se necessário um conhecimento a partir de um saber que transcende as peculiaridades para assim buscar uma nova prática, sendo este fenômeno o que se traduz como a intersetorialidade. Para iniciarmos uma construção acerca do tema proposto é necessário que se estabeleça o conceito de intersetorialidade a ser utilizado neste artigo, sendo o trazido por Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p. 24):

[...]a intersetorialidade é a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 24).

Embora bastante discutido na atualidade, o tema intersetorialidade não se constitui como um assunto recente, visto que este fenômeno já vem sendo discutido nas últimas décadas, sobretudo a partir da Constituição de 1988 quando surge uma nova concepção acerca das relações entre o Estado e a sociedade. De acordo com o artigo 194 da Constituição Federal o entendimento da seguridade social é apresentado como o “conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 2016). A constituição Federal de 1988 traz a concepção de Estado democrático de direito, com grandes avanços no campo das políticas sociais. A partir da compreensão dos cidadãos como pessoas de direitos sociais, as políticas públicas passam a assumir um papel de extrema importância para toda a sociedade. Entendendo que tais direitos são os princípios que visam nortear a ação do Poder Público e orientar as diretrizes, procedimentos e regras que determinam as relações entre o Estado e os demais atores sociais a que se destinam as aplicações de recursos públicos e benefícios sociais, materializados em programas, projetos, serviços, financiamentos e leis que traduzem a natureza e as prioridades de uma população. Entre as políticas públicas mais conhecidas podemos citar as políticas de educação, saúde, segurança, assistência social, transporte e habitação. A compreensão do indivíduo como um ser biopsicossocial nos leva a perceber este indivíduo como um ser biológico com sua singularidade, relações sociais e ações políticas, portanto complexo, exigindo assim um olhar

sobre ele que perceba tal complexidade, o que demanda das políticas setoriais uma articulação conforme expresso pelos autores Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997). Necessitando, portanto, de um rompimento com o paradigma de políticas públicas segmentadas que pensam e tratam uma questão a partir de um olhar setorizado, levando a ações e compreensões fragmentadas, que incorrem em ofertas de políticas públicas focalizadas e fragmentadas.

Assim, se apresenta como uma discussão muito necessária, os desafios para a execução da intersectorialidade entre as políticas públicas, visto que no âmbito da administração pública, o que ainda vivenciamos é a setorização das políticas públicas, que operam isoladamente de forma fragmentada resultando em ofertas com reduzidas possibilidades de resoluções de pobreza e desigualdades sociais. O que, de acordo com Inojosa, dificulta aos cidadãos o exercício e o controle social sobre seus direitos, uma vez que os problemas têm origens múltiplas, tornando impossível cobrar sua solução de um único setor (Inojosa, 1998). A intersectorialidade se caracteriza como um trabalho conjunto, com saberes e conhecimentos trazidos por vários setores, considerando o conceito trazido por Junqueira e Inojosa (1997, p. 37), a intersectorialidade, pode ser entendida como “a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e a avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social”. Essa dinâmica supõe uma nova forma de gerenciar a cidade, “[...] buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade. Isto passa pelas relações homem/natureza, homem/homem que determinam a construção social da cidade.” (Junqueira, 1997, p.37)

Importante considerar o entendimento de Mendes ao afirmar que “[...] a intersectorialidade não anula a singularidade do fazer setorial pela instituição de uma polivalência impossível; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese.” (Mendes, 1996, p. 253)

De acordo com Ckagnazaroff e Mota (2003, p. 33),

[...] uma perspectiva de trabalho intersectorial envolve mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente. Às vezes, as pessoas usam a expressão intersectorialidade para se referir a conjuntos de projetos que eventualmente estabelecem algum diálogo na hora da formulação ou da avaliação. (CKAGNAZAROFF E MOTA, 2003, p. 33)

A partir da Constituição Federal de 1988, percebe-se no Brasil o surgimento de um momento histórico marcado pela emergência de políticas públicas que surgem com a intenção de garantir

direitos sociais aos cidadãos, visando a qualidade de vida, que demanda uma visão integrada dos problemas sociais. As intervenções em rede são cada vez mais reconhecidas como necessárias e imprescindíveis nas materializações dos processos de trabalho das políticas públicas, vislumbradas como forma de aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas.

A intersectorialidade e a rede, para dar eficiência e eficácia a gestão das políticas sociais, exigem mudanças significativas na lógica da gestão tanto das organizações públicas estatais como das organizações sem fins lucrativos, integrando-as para atender os interesses coletivos. (JUNQUEIRA, 2004, p. 01)

Percebemos uma forte ligação entre o conceito de intersectorialidade e rede, assim como colocado por Ckagnazaroff e Mota quando afirmam que:

O uso da intersectorialidade pode implicar utilização do conceito de rede. Baseando-nos numa abordagem intersectorial, percebe-se que os problemas da sociedade devem ser considerados como um conjunto único, da maneira como eles se apresentam no cotidiano da sociedade, e que devem ser tratados na sua totalidade. No entanto, ve-se que eles se apresentam de um modo que o Estado ou qualquer outra organização, sozinhos e com conhecimentos especializados e fragmentados, não conseguiriam solucioná-los em virtude da complexidade de como eles são percebidos na sociedade. Neste ponto, o conceito de rede pode ser útil, já que ele pretende vincular vários atores em torno de diferentes aspectos de um problema em um determinado segmento da sociedade. (CKAGNAZAROFF E MOTA, 2003, p. 36)

Faz-se então necessária a contextualização da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e da constituição do Sistema Único de Assistência Social para debatermos acerca de como a intersectorialidade está presente neste campo.

2.2 A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS

As políticas públicas de assistência social no Brasil historicamente caracterizam-se por serem seletivas, fragmentadas, excludentes, setorializadas e especialmente, desenvolvidas como clientelistas, assistencialistas e de benesse, visto ter sua gênese na filantropia. A partir da Constituição de 1988 a política de Assistência Social é inscrita no tripé da Seguridade Social, alcançando status de política pública, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1993. Em 2004 a Política Nacional de Assistência Social é aprovada e passa a ser reconhecida como política pública.

Esta política traz expresso em sua normativa a ação intersectorial, que se constitui como um eixo estratégico. A PNAS prevê que ações no campo da assistência social devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas.

Assim, a assistência social tem como objetivo promover uma articulação entre as políticas setoriais no atendimento às demandas sociais sempre com vistas a universalização dos direitos sociais. São objetivos da PNAS:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.
- 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 convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, p. 33)

A constituição da rede de serviços cabe à assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial, uma vez que somente assim se torna possível estabelecer o que deve ser de iniciativa desta política pública e em que deve se colocar como parceira na execução. Para tanto, propõe-se a regulamentação dos artigos 2º e 3º, da LOAS, para que se identifiquem as ações de responsabilidade direta da assistência social e as em que atua em co-responsabilidade. (PNAS, 2004, p. 33)

Assim, o trabalho em rede se constitui como uma das orientações da PNAS/2004 que é reforçada pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB SUAS/2005 e a Lei do Sistema Único de Assistência Social n.º 12435/ 2011.

A partir da implantação do SUAS surge um modelo de gestão descentralizado e participativo que busca a integração entre as políticas setoriais para o enfrentamento da pobreza e a garantia dos mínimos sociais, numa perspectiva de universalização dos direitos sociais. O arcabouço legal que orienta a oferta de serviços do SUAS traz a ideia da articulação intersetorial visando proporcionar melhorias na qualidade de vida das famílias e o acesso da população em situação de vulnerabilidade social aos programas e projetos, por meio de ações integradas da rede de proteção social. A articulação intersetorial potencializa a rede de proteção social.

Cabe citar a RESOLUÇÃO CIT Nº 7, DE 10 DE SETEMBRO DE 2009, que traz o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS e pactua uma gestão integrada dos serviços,

Art. 4º A gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do SUAS têm como objetivos: I - Gerais: [...] b. Construir possibilidades de atendimento intersetorial, qualificar o atendimento a indivíduos e famílias e potencializar estratégias para a inclusão social, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o acesso à renda e a garantia de direitos socioassistenciais; (RESOLUÇÃO CIT Nº 7, 2009)

Percebemos que as políticas setoriais se dividem por especialidades, resultando em ações fragmentadas. Vale destacar que tal fenômeno ocorre até mesmo em uma mesma política.

Ilustrando, a partir da PNAS, ela está estabelecida por níveis de complexidade, sendo definida como proteção social básica e proteção social especial, sendo esta última subdividida em média e alta complexidade. No referido modelo colocado pela política de assistência social, a proteção social básica se caracteriza como “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” (Lei n.º 12.435, 2011), já a proteção social especial é definida como

[...] 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. (Lei n.º 12.435, 2011)

Sposati indica elementos importantes para se pensar a intersetorialidade no processo de gestão de políticas públicas de corte social. A autora entende que a intersetorialidade significa adotar uma decisão racional no processo de gestão através da qual não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar. Em outras palavras, implica em realizar uma combinação entre política setorial com intersetorial no processo de gestão, e não as contrapor. (Sposati, 2006).

Na busca da prevenção às desproteções sociais a interseção dos conhecimentos e saberes técnicos trazidos pelos atores de diversas políticas setoriais tem a possibilidade de levar à compreensão de fenômenos que são melhor compreendidos e pensados de forma articulada, resultando em ofertas mais adequadas.

2.3 A produção acadêmica sobre a intersetorialidade e a política de assistência social

Esta seção pretende apresentar uma síntese dos problemas, desafios e soluções expostos pelos autores na bibliografia estudada.

Em seu artigo, Junqueira (2004) defende a ideia de que o entendimento dos problemas sociais, com suas complexidades, exige saberes que se integrem, exigindo uma gestão das políticas sociais pautadas em ações intersetoriais, o que se constitui como um problema a ser superado visando políticas públicas mais efetivas.

Monnerat e Souza (2011) afirmam que tanto a Seguridade Social quanto a intersetorialidade se confrontam com a complexidade dos problemas sociais, exigindo uma ação coordenada das três esferas governamentais e dos setores de um mesmo nível de governo, além da participação e do controle social. Quanto a assistência social, entendem que:

[...] é exigida da assistência social uma posição proativa na busca de ação coordenada entre diferentes setores do Estado. Em outras palavras, o próprio objeto de intervenção da assistência social, marcado por demandas multifacetadas, exige respostas que extrapolam a repartição setorial. (MONNERAT E SOUZA, 2011, p. 7)

Lotta e Favareto (2016, p. 11) também colocam a setorialidade como algo a ser transcendido, afirmando que “A cultura setorial precisa ser rompida, pois nela perdem-se oportunidades de sinergia e se esvaem necessidades de integração de esforços postas pela própria natureza dos problemas econômicos, sociais ou ambientais.”

Afirmam que na maioria dos casos onde ocorrem esforços de intersetorialidade, acaba ocorrendo mais a justaposição de temas similares do que a real integração entre as políticas públicas, conforme a seguinte afirmação por elas expressada:

A intersetorialidade se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles. Assim, ela pode se concretizar em graus diferentes nas políticas, variando em que medida de fato os temas estão articulados e como se concretizam, ou seja, se existe uma efetiva integração ou apenas justaposição de políticas. (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 5).

Nascimento (2010) identifica o uso do termo intersetorialidade como cooperação, ações integradas, parceria, articulação e questiona se tais expressões realmente dizem respeito a uma ação intersetorial em que exista troca de saberes. Analisando as políticas de saúde e assistência social, entende que elas se complementam e que expressões como “ações integradas”, “integração”, “articulação”, “interdisciplinaridade” além de outras utilizadas para apontar uma atuação integrada aparecem no arcabouço legal de ambas. Considera tal fato como uma propensão à atuação intersetorial. Nas palavras da autora:

O saber de determinada política setorial é importante, mas também expõe a necessidade de troca a fim de possibilitar a construção de novos saberes. Neste caso, a interdisciplinaridade ganha força quando os saberes técnicos conseguem sair da sua pasta de origem e cunhar possibilidades de construção de uma política inclusiva e articulada às reais necessidades da população. (NASCIMENTO, 2010, p. 10).

Segundo as autoras Monnerat e Souza (2011), são desafios impostos pela setorialização das políticas públicas para obtenção de resultados mais abrangentes os conflitos e a disputa política entre as áreas e atores envolvidos. Nas palavras das autoras: “Além, da competição em torno das estruturas de poder, também se percebem as disputas corporativas que permeiam o aparelho de Estado.” (MONNERAT E SOUZA, 2011, p. 3)

Assim, a intersetorialidade se apresenta como uma forma de superar a fragmentação das políticas se apresentando como uma nova forma de planejar e executar, buscando tratar os cidadãos e seus problemas de maneira integrada. Nas palavras de Junqueira (2004, p. 4) “a ação intersetorial incorpora não apenas a compreensão compartilhada sobre finalidades, objetivos, ações e indicadores de cada programa ou projeto, mas práticas sociais articuladas que acarretem um impacto na qualidade de vida da população”. O autor afirma ainda que:

A ação intersetorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa um determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso, busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social. (JUNQUEIRA, 2004, p. 2)

Em seu entendimento, a intersetorialidade se apresenta como um meio de intervenção na realidade social que exige uma articulação de instituições e pessoas, estabelecendo uma rede, se traduzindo em uma nova lógica de gerenciamento da política pública, dando maior eficácia às políticas sociais.

Este entendimento é corroborado por Monnerat e Souza (2011) ao afirmarem que:

[...] o desafio atual é criar formas e mecanismos inovadores que favoreçam a reconstrução do sistema de Seguridade Social, buscando resgatar o sentido de integração e transversalidade presente na ideia de sistemas e redes de proteção social. (MONNERAT E SOUZA, 2011, p. 7)

Comerlatto; Matiello; Colliselli; Renk; Kleba trazem a ideia de que a construção da intersetorialidade acontece como um processo, que a ação intersetorial se efetiva em ações coletivas. Ressaltam a importância de espaços de compartilhamento de saber na estruturação de novas práticas e enxergam que a intersetorialidade ainda se estabelece como processo desafiante necessitando efetivar articulações entre os conselhos, ou seja, que “[...] a intersetorialidade se estabelece como um processo desafiante a ser exercido, pois implica necessariamente em efetivar articulações entre os conselhos instituídos e, desses para com a sociedade em suas diversas escalas.” (Comerlatto et al, 2007, p. 6)

3 METODOLOGIA

A metodologia escolhida foi a pesquisa documental por meio da análise de conteúdo, observando os aspectos, processos e fases elencadas por Godoy (1995, p. 23 e 24)

Na pesquisa documental, três aspectos devem merecer atenção especial por parte do investigador: a escolha dos documentos, o acesso a eles e a sua análise.

A escolha dos documentos não é um processo aleatório, mas se dá em função de alguns propósitos, idéias ou hipóteses. (GODOY, 1995, p. 23)

A utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

A pré-análise pode ser identificada como uma fase de organização. Nela estabelece-se um esquema de trabalho que deve ser preciso, com procedimentos bem definidos, embora flexíveis. Normalmente envolve a leitura "flutuante", ou seja, um primeiro contato com os documentos o exame inicial da documentação que nos permitirá definir, com mais acuidade, quais documentos são mais promissores para se analisar esse problema, quais os objetivos da pesquisa, algumas hipóteses provisórias, assim como a especificação do campo no qual deveremos fixar nossa atenção. (GODOY, 1995, p. 24)

A pesquisa acerca da bibliografia produzida sobre a intersectorialidade foi realizada na base de dados Scielo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 22 mar. 2019., utilizando como descritor o termo "intersectorialidade", que resultou em uma listagem contendo 331 artigos. Aplicando os filtros "ciências humanas" e "ciências sociais" este número reduz para 139 artigos.

Realizando a mesma busca utilizando como descritores os termos "intersectorialidade" e "políticas públicas" o resultado da pesquisa foi uma listagem com 32 artigos, sendo que 12 estavam listados em duplicidade, sendo por isso excluídos.

Restaram assim 20 (vinte) artigos inseridos na base de dados, os quais subsidiaram este estudo. Todos os artigos utilizados são posteriores ao período da Constituição Federal, datando do período compreendido entre 2004 e 2016.

A escolha por tal plataforma se deve ao reconhecimento de ser composta por documentos de grande credibilidade acadêmica.

A análise da produção literária sobre o tema abordado por este estudo busca identificar o conceito de intersectorialidade trabalhado pelos autores, os desafios identificados na efetivação da intersectorialidade, as potencialidades indicadas sobre o trabalho intersectorial.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

Partimos do entendimento de que os cidadãos se constituem como sujeitos biopsicossociais, portanto para a compreensão de suas demandas, faz-se necessário um olhar integral, que envolva diversas políticas públicas, com conhecimentos que se complementem. E em seguida faz-se necessário elucidar do que se trata a intersectorialidade entre as políticas públicas, pensando no distanciamento entre elas como um fenômeno que compromete a resolução de problemas sem tratar a questão de forma integral. Importante para tal entendimento, a contribuição de Junqueira (1999, p. 27) que argumenta:

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A gestão intersectorial surge como uma nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso busca-se aperfeiçoar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social. (JUNQUEIRA, 1999, p. 27)

O desenvolvimento de ações integradas e intersectoriais remetem a uma parceria e complementaridade entre as políticas, nas palavras de Ckagnazaroff e Melo (2006, p. 3): “No que se refere à aplicação da ideia de intersectorialidade nas políticas públicas, essa lógica permite uma visão mais abrangente dos processos e de suas ligações com outros contextos”.

Conforme preceitua a PNAS, é a partir do diálogo da política de assistência social com as demais políticas que há a possibilidade de aumentar a capacidade de solucionar conflitos para levar à busca pela superação de práticas fragmentadas e à efetividade para alcançar os objetivos e resultados esperados.

Diante das leituras realizadas confirma-se a hipótese de que a intersectorialidade se apresenta como uma via possível para superação das limitações trazidas pela fragmentação das políticas públicas, uma vez que:

A intersectorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços para garantir o acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses. (JUNQUEIRA, 1999 apud Comerlato et al 2007, p. 3)

Importante destacar a diferenciação dos graus de materialização da intersectorialidade trazidos pelos autores, em que dizem:

Algumas experiências buscam materializá-la no processo de formulação das políticas públicas, considerando a integração de temas no planejamento; outras materializam-se em uma ação coordenada no processo de implementação; e há outras que realizam

intersetorialidade apenas no processo de monitoramento conjunto de diferentes ações relacionadas a um mesmo tema, território ou população. (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 5)

Os autores concluem que apesar de a intersetorialidade estar expressa como uma preocupação, o que realmente acaba por ser concretizado é uma integração temática, selecionando-se políticas cuja implementação é necessária para o impacto desejado, ou então uma integração por justaposição, com políticas previamente selecionadas e justapostas num programa único.

Quanto à Política de Assistência Social, a PNAS preceitua que:

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. (PNAS, 2004, p. 33)

Apesar de todos os avanços no campo das políticas sociais trazidos pela Constituição de 1988, muitos desafios ainda se apresentam para a sua satisfatória efetivação no que tange a integralidade. A partir deste estudo podemos identificar que a intersetorialidade se apresenta como um importante instrumento a ser utilizado na superação de tais desafios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo parte da proposta de pensar a intersectorialidade como uma forma de superação da fragilidade de políticas públicas ofertadas, diante da concepção de que a fragmentação das políticas setoriais incide em materializações ineficazes e ineficientes. Ao longo dos estudos confirmo a hipótese inicial de que existe uma comunicação restrita entre as políticas. Percebo a partir da leitura que no período pós Constituição Federal ocorreu um avanço expresso no arcabouço legal que ordena as políticas setoriais integrantes da Seguridade Social, especificamente a Saúde e a Assistência Social, que traz expresso a orientação de atuação intersectorial.

A hipótese deste estudo é de que por meio do diálogo da política de assistência social com as demais políticas pode-se aumentar a capacidade de solucionar conflitos, superar práticas fragmentadas e alcançar a efetividade necessária para a resolução dos problemas sociais. Sendo consenso entre os autores estudados a necessidade de ações intersectoriais visando romper com a fragmentação que resulta em políticas ineficazes.

Os autores apresentam entendimentos semelhantes acerca do conceito de intersectorialidade. Apesar da intersectorialidade estar expressa na Política de Assistência Social, se constituindo como um de seus pilares, identifiquei um reduzido número de artigos que trata desta temática. Acrescento aqui um aspecto que não foi tratado nos textos estudados mas que suscitou questionamento em minha análise no que se refere a intersectorialidade, sendo o impacto dos cortes em investimentos destinados às políticas públicas promovido pelo ajuste fiscal implementado no Brasil nos últimos anos, que contribui para que as políticas se tornem cada vez mais precarizadas, comprometendo assim a efetivação de um trabalho intersectorial. Este aspecto carece de aprofundamento em estudos futuros.

Assim, este artigo tem a pretensão de incentivar mais reflexões acerca da temática da implementação da intersectorialidade entre as políticas públicas, visto ser esta uma questão de extrema relevância na busca de respostas para uma realidade complexa. Como uma possibilidade da intersectorialidade se materializar a partir de saberes complementares se traduzindo em ofertas da política pública que compreendam o cidadão como uma interação de um ser bio psico social portador de direitos sociais estabelecidos na Carta Magna de 1988.

REFERÊNCIAS

- BONALUME, C. R. (2010). **O esporte e o lazer na formulação de uma política pública intersetorial para a juventude**: a experiência do Pronasci. Brasília, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6068/1/2010_ClaudiaReginaBonalume.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- BRASIL. Lei 12.435 (2011). **Lei do SUAS**. Brasília, Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- BRASIL. LOAS (1993). **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, Congresso Nacional, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- BRASIL. PNAS / NOB SUAS (2004). **Política nacional de assistência social e Norma Operacional Básica**. Brasília, Secretária Nacional de Assistência Social, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- BRASIL. Protocolo de Gestão Integrada (2010). **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Brasília, Comissão Intergestores Tripartite, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Protocolo_estao_Suas.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. **Desafios da intersectorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social uma revisão do estado da arte**. Physis: Revista de Saúde Coletiva Dez 2017, Volume 27 N° 4
- CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. **Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais**. Revista E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003.
- CKAGNAZAROFF, I. B.; MELO, J. S. C. **Um Estudo de Intersectorialidade em Políticas Públicas – O caso BH Cidadania**. ENAPG, São Paulo, nov. 2006.
- COMERLATO, D; MATIELLO, A; COLLISELLI, L; RENK, E. C; KLEBA, M. E. **Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais**. Revista Katálysis, v. 10 n. 2, Florianópolis jul./dez. 2007.
- GODOY, A. A. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista RAE, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun. 1995.

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos**: desenvolvimento social com intersectorialidade. In: Cadernos Fundap, n. 22, 2001. p. 102-110.

JUNQUEIRA, L. A. P. **A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Revista Saúde e sociedade, v. 13, n. 1, São Paulo, 2004.

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

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 burocrática al modelo de la gerencia pública. Caracas: Unesco/Clad. 1997. p. 63-124.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde**. RAP – Revista de Administração Pública, v. 34, n. 6, p. 35-45, Rio de Janeiro, nov./dez. 2000.

LOTTA, G; FAVARETO A. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política. Vol. 24, n. 57, Curitiba mar 2016.

MAGALHÃES, R. et al. **Intersectorialidade, convergência e sustentabilidade: desafios do Programa Bolsa Família de Manguinhos- RJ**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 16, n. 11, p. 4443-4453, 2011

MENDES, E. V. **Uma Agenda para a Saúde**. 1996. Ed. Hucitec, São Paulo

MONNERAT, G. L; SOUZA, R. G. **Da Seguridade Social à intersectorialidade**: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. Revista Katálysis, v. 14, n.1, Florianópolis, jan./jun. 2011.

NASCIMENTO, S; **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas**. Serviço Social e Sociedade. N 101 São Paulo jan./mar. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. Secretaria Municipal de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Especial. **Projeto do Centro de Referência Especializado de Assistência Social para Pessoas em Situação de Rua**. Ribeirão Preto, 2011.

RUA, M. G. **Políticas públicas** / Maria das Graças Rua. – 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SPOSATI, A. **Gestão pública intersectorial: sim ou não? Comentários de experiência**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n.85, p. 133-141, mar. 2006.