



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ANA CRISTINA GÓIS FUENTES

INTERSETORIALIDADE:
UMA ANÁLISE SOBRE AS CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES
PRESENTES NA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA-PR

ANA CRISTINA GÓIS FUENTES

INTERSETORIALIDADE:
UMA ANÁLISE SOBRE AS CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES
PRESENTES NA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA-PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, em nível de mestrado, da Universidade Estadual de Londrina (UEL), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Eliane Christine Santos de Campos

Londrina
2019

ANA CRISTINA GÓIS FUENTES

INTERSETORIALIDADE:

UMA ANÁLISE SOBRE AS CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES PRESENTES
NA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA-PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, em nível de mestrado, da Universidade Estadual de Londrina (UEL), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Eliane Christine Santos de Campos
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Márcia Pastor
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Dra. Eliane Cristina Lopes Brevilheri
Secretaria de Estado da Saúde

Londrina, 26 de julho de 2019

Aos trabalhadores nas políticas sociais de Londrina – Pr., comprometidos com o processo de construção de uma Proteção Social integrada e integral.

AGRADECIMENTOS

A Santíssima Trindade, pelas graças e presença constante em minha vida.

A Maria mãe de Deus e minha mãe, pela intercessão diária.

A minha mãezinha terrena Maria de Lourdes (*in memorian*), pelo amor, dedicação e ensinamentos que me fizeram ser quem sou. Agradeço a Deus por tê-la ao meu lado boa parte desse percurso e por ter me permitido estar ao seu, amando, cuidando e, sobretudo, aprendendo.

Ao Marcelo, meu grande companheiro ao longo dessa trajetória e de tantas outras. São 21 anos de cumplicidade entre grandes lutas e muitas vitórias. Obrigada por toda dedicação e compreensão. Te amo hoje, ainda mais do que ontem.

Aos meus filhos João Otávio e Ana Laura com os quais tenho aprendido tanto. Obrigada por fazerem minha vida repleta de felicidade. Um orgulho vê-los compartilhar dos meus ideais de uma sociedade onde prevaleça a justiça, o respeito, a solidariedade e o amor. Amo muito vocês.

Aos meus irmãos Edna, Edmar e Edson, pela partilha no amor e na dor. Seremos família sempre!

Às famílias Santos e Fuentes, pelo carinho e amparo em todos os momentos e por se alegrarem com as minhas conquistas profissionais e acadêmicas.

Ao meu compadre Carlinhos e comadre Simone, presenças constante na vida da minha família, nas alegrias e nas tristezas. Obrigada pela parceria sempre. Si, você é minha irmã de alma!

De forma especial, quero agradecer à minha dupla de orientadoras: Márcia Pastor e Eliane C. S. de Campos, por compartilhar seus conhecimentos em prol do meu aprimoramento acadêmico. Obrigada também pelo carinho, paciência e generosidade de ambas.

Às doutoras Eliane Cristina Lopes Brevilheri; Denise Fank de Almeida e Jolinda de Moraes Alves que, prontamente, atenderam meu convite para participar da minha Banca de Qualificação e da minha Banca de Defesa de Dissertação, contribuindo grandemente com seus conhecimentos para o aprimoramento desse trabalho. Vocês são para mim, exemplos de profissionais e de seres humanos.

À todos (as) professores (as) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL) pela generosidade com que transmitiram a mim valiosos conhecimentos.

A todos os discentes do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da UEL com os quais tive a oportunidade de partilhar. Foram momentos extremamente relevantes e agradáveis!

Aos sujeitos dessa pesquisa que, atendendo gentilmente ao meu convite, disponibilizaram-se em contribuir com essa pesquisa. A participação de vocês constituiu-se numa etapa fundamental nesse processo de construção do conhecimento.

A todos aqueles que, de longe ou de perto, direta ou indiretamente, estiveram comigo ao longo de mais essa jornada. Chegamos ao ponto de partida para outras jornadas...

Meu muito obrigada!

A liberdade, que é uma conquista, e não uma doação, exige permanente busca. Busca permanente que só existe no ato responsável de quem a faz. Ninguém tem liberdade para ser livre: pelo contrário, luta por ela precisamente porque não a tem. Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho, as pessoas se libertam em comunhão.

(Paulo Freire)

FUENTES, Ana Cristina Góis. **Intersetorialidade**: uma análise sobre as concepções e percepções presentes na experiência do município de Londrina – Pr. 2019. 244 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar as principais concepções e percepções presentes na experiência de concertação intersetorial vivenciada no município de Londrina – Pr., a partir da implantação do Grupo Gestor Intersectorial (GIACA). O processo investigativo, de natureza qualitativa, contemplou pesquisa documental e de campo. A pesquisa documental voltou-se a apreensão da intersectorialidade no marco regulatório das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, as quais são protagonistas no processo de concertação intersectorial vivenciado no município, bem como nos poucos documentos locais que sistematizam a organização e o funcionamento dessa experiência. A pesquisa de campo foi composta por duas fases, sendo que na primeira, buscou-se compreender, através de entrevistas realizadas com membros do GIACA, o processo de implantação e a organização e o funcionamento desse Grupo na atualidade e a segunda fase, dedicou-se a apreender as concepções e percepções sobre intersectorialidade através da realização de grupos focais com profissionais das três políticas públicas, já mencionadas, que participam das reuniões de rede e/ou de sub-rede nas seis regiões do município. A análise dos dados foi mediada pelas categorias: totalidade, contradição, integralidade, Proteção Social e intersectorialidade, construídas mediante levantamento bibliográfico. Os resultados permitem evidenciar que as regulamentações das áreas da Assistência Social, Educação e Saúde possuem inúmeras referências que apontam a intersectorialidade como diretriz para a gestão destas políticas. Contudo, embora a implantação do GIACA e desse aparato normativo seja muito significativo no processo de fortalecimento da concertação intersectorial em Londrina, a pesquisa nos revela a existência de desafios. A experiência de concertação intersectorial de Londrina ainda tem incidido pouco sob as questões estruturais que obstaculizam a operacionalização da articulação intersectorial e o avanço da Proteção Social. Conclui-se que, apesar dos desafios a intersectorialidade se constitui enquanto estratégia fundamental no processo de superação da fragmentação na gestão das políticas sociais, culminando com o avanço da Proteção Social numa perspectiva integrada e integral.

Palavras-chave: Intersetorialidade. Proteção Social. Gestão de Políticas Sociais.

FUENTES, Ana Cristina Góis. *Intersectoriality: an analysis of the conceptions and perceptions present in the experience of the municipality of Londrina* – Pr. 2019. 244 p. Dissertation (Master's Degree in Social Services and Social Policy) – University of Londrina, Londrina.

ABSTRACT

This study aims to analyze the main conceptions and perceptions present in the intersectoral concertation experience lived in Londrina - Pr., from the implementation of the Intersectorial Manager Group (GIACA). The investigative process, of a qualitative nature, included documentary and field research, the latter consisting of two phases. The documentary research turned to the apprehension of intersectoriality in the regulatory framework of the Policies of Social Assistance, Education and Health, which are protagonists in the intersectoral concertation process experienced in the municipality, as well as in the few local documents that systematize the organization and operation of this policy. experience. In the first phase of the field research, we sought to understand the process of implementation of GIACA and the organization and operation of this group today. The second phase of the field research was dedicated to apprehend the conceptions and perceptions about intersectoriality from interviews with previously selected subjects. The research technique used for this second phase was the holding of focus groups with professionals from the three public policies mentioned above, who participate in network and / or subnet meetings in the six regions of the city. The data analysis was mediated by the categories: totality, contradiction, integrality, Social Protection and intersectoriality, constructed through bibliographic survey. The results show that the regulations in the areas of Social Assistance, Education and Health have numerous references that point to intersectoriality as a guideline for the management of these policies. However, although the implementation of GIACA and this normative apparatus is very significant in the process of strengthening intersectoral concertation in Londrina, the research reveals the existence of challenges. Londrina's experience of intersectoral concertation still has little focus on the structural issues that hinder the operationalization of intersectoral articulation and the advancement of Social Protection. It is concluded that, despite the challenges, intersectoriality is a fundamental strategy in the process of overcoming fragmentation in the management of social policies, culminating in the advancement of Social Protection in an integrated and integral perspective.

Keywords: Intersectoriality. Social Protection. Social Policy Management.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Quantidade e Frequência das Reuniões de Rede e Sub-Rede nos Territórios de Londrina.....	138
QUADRO 2 - Divisão Territorial Interna por Unidade de CRAS.....	143
QUADRO 3 - Caracterização dos Sujeitos do Grupo Focal 1.....	164
QUADRO 4 - Caracterização dos Sujeitos do Grupo Focal 2.....	164

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Imagem da Área de Abrangência dos Territórios de CRAS em Londrina.....	142
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Brasil sem Miséria
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAP's	Caixa de Aposentarias e Pensões
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPSad	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras drogas
CAPSi	Centro de Atenção Psicossocial Infantil
CEB's	Comunidades Eclesiais de Base
CMEI's	Centros Municipais de Educação Infantil
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSMI	Conferência Nacional de Saúde Mental - Intersetorial
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRAS's	Centros Regionais de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESF	Estratégia Saúde da Família
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional

FÓRUM/DCA	Fórum de Direitos de Crianças e Adolescentes
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GIACA	Grupo Intersetorial de Acompanhamento da Criança e do Adolescente
GT	Grupo de Trabalho
IAP's	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IES	Instituição de Ensino Superior
IPARDS	Instituto de Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NOB	Norma Operacional Básica
NRE	Núcleo Regional de Ensino
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PACS	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade

PSF	Programa de Saúde da Família
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEED-PR	Secretaria de Estado da Educação do Paraná
SESEP	Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 CAPÍTULO 1 - ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL	30
1.1 ESTADO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA.....	30
1.2 ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS DO DEBATE SOBRE PROTEÇÃO SOCIAL	40
1.2.1 As Particularidades da Proteção Social no Brasil.....	57
2 CAPÍTULO 2 – INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	67
2.1 GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS	67
2.1.1 O Modelo Patrimonialista de Gestão Pública: Origens e Configurações.....	69
2.1.2 O Modelo Burocrático de Gestão Pública: Rupturas e Continuidades.	74
2.1.3 O Modelo Gerencial de Gestão Pública: A Introdução da Perspectiva da Eficiência.....	86
2.2 A INTERSETORIALIDADE NO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	97
2.2.1 Dimensões do Debate sobre Intersetorialidade	98
2.2.2 O Processo de Incorporação da Intersetorialidade na Gestão de Políticas Sociais no Brasil.....	102
2.2.3 Aspectos Fundamentais no Processo de Concertação Intersetorial na Gestão de Políticas Sociais.	108
2.2.4 A Política de Assistência Social e sua Recente Configuração Intersetorial.....	115
2.2.5 A Política de Educação e o Debate sobre Intersetorialidade.....	121
2.2.6 Política de Saúde: Uma Análise sobre a Incorporação da Intersetorialidade	129
3 CAPÍTULO 3 – A EXPERIÊNCIA DE CONCERTAÇÃO INTERSETORIAL NO MUNICÍPIO DE LONDRINA A PARTIR DA IMPLANATAÇÃO DO GRUPO GESTOR INTERSETORIAL (GIACA): CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES	135
3.1 CONSTITUIÇÃO DO MUNICÍPIO DE LONDRINA E DA SUA REDE DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE	139

3.2	ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA EXPERIÊNCIA DE CONCERTAÇÃO INTERSETORIAL EM LONDRINA: HISTÓRICO E CONFIGURAÇÕES ATUAIS	149
3.2.1	Primeiras Articulações Entre as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde no Município de Londrina na Perspectiva de Uma Concertação Intersetorial.	149
3.2.2	Constituição do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA)	152
3.3	CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS DA PESQUISA.....	162
3.3.1	Concepção de Proteção Social.....	167
3.3.2	Concepção de Intersetorialidade.....	180
3.3.3	Percepção sobre a Contribuição da Experiência de Concertação Intersetorial Vivenciada no Aprimoramento da Gestão e na Execução dos Serviços Prestados aos Usuários.	189
4	CAPÍTULO 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	210
	REFERÊNCIAS	218
	APÊNDICES.....	230
	APÊNDICE A – Questionário para Coleta de Dados Atualizados sobre o Funcionamento do GIACA.....	231
	APÊNDICE B – Roteiro para Coleta de Dados no Grupo Focal.....	232
	APÊNDICE C - Caracterização dos Sujeitos da Pesquisa.....	233
	APÊNDICE D - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	234
	ANEXOS	236
	ANEXO A – Fluxo de Atendimento Intersetorial que Envolve as Políticas Públicas das Áreas da Assistência Social, Educação e Saúde na Cidade de Londrina	237
	ANEXO B - Nota Técnica Conjunta N°01/2016 – SMAS/SME/SMS/NRE.....	244

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da humanidade todas as sociedades desenvolveram, de algum modo, estratégias para a proteção dos seus membros mais vulneráveis. Tais estratégias eram empreendidas, inicialmente, por pessoas e instituições não especializadas, como é o caso dos senhores de escravos e das famílias, passando, gradativamente, a serem incorporadas pela Igreja, que assumiu a responsabilidade por grande parte delas. Posteriormente, foram criadas e implementadas instituições públicas e privadas com finalidade específica, por meio das quais passaram a serem desenvolvidas.

Contudo, foi com a consolidação do modo de produção capitalista, a partir do século XIX, com o desenvolvimento da industrialização e urbanização, com a ascensão política da burguesia, com a emergência da “questão social”¹, bem como com a gradativa constituição dos trabalhadores como sujeitos políticos, como coletivo organizado, que o Estado começa a lançar mão de mecanismos de Proteção Social. Tais mecanismos, naquele momento, eram meramente complementares ao aparato familiar, religioso e comunitário, configurando, assim, a emergência da política social nas sociedades industrializadas.

A abordagem estatal da “questão social” se estrutura a partir da forma de organização da sociedade capitalista e dos conflitos e contradições que permeiam o processo de acumulação. Conforme afirma Pereira (2014, p. 14), no âmbito do capitalismo podemos observar “variações, multidireções, reestruturações e hibridismos na práxis da proteção social”.

No Brasil a experiência colonial e a escravidão prolongada colocaram, historicamente, para os trabalhadores, a responsabilidade por sua própria sobrevivência. Consideradas as particularidades de um capitalismo tardio, a política social brasileira teve sua origem apenas no final da Primeira República², quando a “questão social” ganhou evidência no processo de industrialização.

¹ É entendida por Netto (2001) como a expressão mais desenvolvida de um tipo de exploração diferenciada “que se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social” (NETTO, 2001, p. 46). Para Pereira (2001) a chamada “questão social”, na atualidade, nada mais é do que a expressão da mesma contradição que sustenta a base do sistema capitalista e que, na contemporaneidade, fundamenta suas novas formas de manifestação. Tal entendimento indica, portanto, que seu enfrentamento e possível extinção apenas pode se dar a partir da supressão completa dos parâmetros estruturais que conformam a ordem vigente.

² A Primeira República ou República Velha compreende o período entre os anos de 1889 e 1930, imediatamente posterior ao período imperial. Segundo Prado-Junior (2012) queda da monarquia brasileira ocorreu por disputas de interesses das elites nacionais (exército e burguesia cafeeira) e não pelo clamor popular.

A Proteção Social no Brasil vai se estruturando simultaneamente ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil. Seu desenvolvimento deu-se de forma lenta e gradativa, potencializado pelas reivindicações dos trabalhadores e, nesse sentido, os primeiros mecanismos de proteção implementados pelo Estado, tiveram como foco questões previdenciárias e trabalhistas e se restringiram a atender uma parcela da população - os trabalhadores formais vinculados à categoria dos marítimos e ferroviários.

Esse caráter seletivo vai acompanhar o desenvolvimento da Proteção Social no país que, embora tenha avançado no que se refere à incorporação de outras categorias de trabalhadores e outros tipos de proteção, como à saúde, por exemplo, foi estender-se aos setores da população que não estavam vinculados formalmente ao mercado de trabalho, apenas com a Constituição Federal de 1988, que inaugurou um novo conceito de Proteção Social - o da Seguridade Social.

A Seguridade Social definida na Constituição Federal de 1988 como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988. p. 47), inova no que se refere ao reconhecimento de direitos sociais das classes subalternizadas e através do redesenho do Sistema Brasileiro de Proteção Social, fortalecendo a perspectiva do direito em contraponto à ideologia do mérito e aproximando-o do modelo redistributivista³, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado.

A Proteção Social é um conceito bem amplo que surge no Brasil em meados do século XX, para definir as formas institucionalizadas implementadas para a proteção do conjunto da população. Conforme Pereira (2016, p. 30) compreendem todo um “sistema de segurança contra riscos, perdas e danos pessoais e sociais que afetam as condições de vida dos cidadãos”, sendo que, esse sistema de segurança deve ser tanto de distribuição de bens materiais quanto de bens culturais, permitindo, assim, a sobrevivência e a integração dos indivíduos na vida social.

Alguns aspectos, entre outros, devem ser destacados entre as inovações constitucionais em relação ao Sistema Protetivo Brasileiro: a centralidade da responsabilidade do Estado na regulação, normatização, proposição e implementação das políticas públicas no

3 Draibe (1990) classifica três modelos fundamentais de intervenção social do Estado: o residual, meritocrático particularista e o institucional-redistributivista. Ela esclarece que “o modelo institucional-redistributivista, ao propor a distribuição de bens e serviços, pretende garantir aos cidadãos não apenas a capacidade de competir no mercado, mas a oportunidade de compartilhar seus resultados, aproximando-se do ideal de igualdade de resultados” (p. 84).

âmbito da Proteção Social e a diretriz da descentralização e participação da sociedade no controle das políticas sociais. A perspectiva de articular e integrar políticas também emerge nesse contexto.

Para os objetivos deste estudo, esta perspectiva da articulação e integração das políticas públicas em torno do desenvolvimento da Proteção Social no país, interessa de forma particular. A Constituição Federal de 1988 inaugura a intersectorialidade como preceito constitucional, na medida em que estabelece na definição de Seguridade Social a necessária integração entre as ações como forma de garantir os direitos a serem alicerçados pelas Políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

Embora na concepção de Seguridade Social tenham sido incluídas apenas essas três políticas, a partir do reconhecimento amplo dos direitos sociais pelo texto constitucional, que inclui também a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a moradia e a alimentação, o Sistema de Proteção Social Brasileiro se torna abrangente e a perspectiva da integração se torna necessária não somente entre estas políticas, mas entre todas as que são responsáveis por materializar direitos sociais, contribuindo, assim, para a integralidade da Proteção Social.

A gestão de políticas públicas com enfoque intersectorial surge como uma nova possibilidade para o enfrentamento das desproteções sociais⁴, que incidem sobre a população considerando a complexidade da realidade social, que exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social (GARAIAU, 2005). Essa é uma perspectiva importante porque aponta uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções.

Destacamos que, em que pese a tendência da definição de especificidades de cada área de política pública, as regulamentações dos dispositivos constitucionais trouxeram em seus conteúdos a reafirmação, sob diferentes termos, da necessária articulação e integração entre as políticas.

Nesse sentido, a Proteção Social é um conceito amplo que, no Brasil, vem sendo restritivamente vinculado, a partir da Constituição de 1988, apenas ao espectro da Seguridade Social que aglutina as Políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social. Esta visão parcial porém, muito comum de Proteção Social, está associada à compreensão seletiva, ainda

4 Estudiosos da Política de Assistência Social, tais como Jaccoud (2009), Sposati (2009, 2012) Couto (2010), têm se debruçado na reflexão sobre vulnerabilidade e risco social, enfatizando a responsabilidade do Estado na efetivação da Proteção Social. Nesse sentido emerge o conceito de desproteção social entendida enquanto ausência do Estado no que se refere à consolidação de direitos sociais. Ao não garantir direitos, o Estado promove um universo de desproteções que dão sentido à situações de vulnerabilidade e risco social, assim como agrava a vida daqueles cujos direitos sociais são violados.

pautada na lógica do mérito e afastada da perspectiva de direito e que tem como pressuposto que apenas os direitos sociais são alvo da Proteção Social.

Partilhamos da compreensão de Tejedas (2010, p. 78) que afirma que tanto os direitos civis, políticos, sociais, culturais, todos, necessitam de políticas públicas para serem materializados. Nesse sentido, a Proteção Social deve se desenvolver a partir da integração das políticas públicas, de forma intersetorial e complementar na tarefa de concretizar a Proteção Social, garantindo “direitos integrados e integrais”.

Tal compreensão tem rebatimentos muito significativos para a operacionalização da Proteção Social na lógica de um sistema integrado. Esta perspectiva mais abrangente de Proteção Social possibilita a incorporação das mais diversas políticas públicas nesse sistema, assumindo assim responsabilidades, garantindo uma complementaridade que favoreça a integração e a integralidade de tal proteção.

A partir da compreensão da Proteção Social, numa perspectiva de integração e integralidade, podemos defender a intersetorialidade como estratégia fundamental para o seu aprimoramento e que se define enquanto:

[...] articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, inclusão e enfrentamento das expressões da questão social. Supõe a implementação de ações integradas que visam à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Para tanto, envolve a articulação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns, e deve ser o princípio norteador da construção das redes municipais. (CAVALCANTI; BATISTA; SILVA, 2013, p. 1- 2).

Na trajetória brasileira de desenvolvimento do Sistema de Proteção Social, contudo, tem predominado uma perspectiva fragmentada de enfrentamento das expressões da questão social.

Cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e serviços, sejam eles estatais ou filantrópicos, que realizam um conjunto de atendimentos na área, de forma paralela as demais políticas e, muitas vezes, atendendo aos mesmos usuários. Esta forma de gestão da política pública gera fragmentação na atenção às necessidades sociais e ações paralelas, “além de divergências quanto aos objetivos e papel da cada área, prejudicando particularmente os usuários, sujeitos das atenções dessas políticas” (YAZBEK, 2014, p. 99).

Esta lógica fragmentada de gestão é acentuada pelos preceitos do ideário neoliberal que, a partir dos anos de 1990, são incorporadas pelo Brasil, vindos dos países do capitalismo central onde já eram aplicados desde 1970. Tal ideário defende, sobretudo, as privatizações de

instituições públicas, ajustes fiscais favoráveis a economia de mercado e a redução do Estado, que passa a assumir apenas o papel regulador e fiscalizador das políticas públicas, transferindo em grande medida à sociedade civil organizada a responsabilidade pela sua execução.

Esta perspectiva busca a reconfiguração do Estado com foco na redução dos gastos públicos, restringindo sua atuação no que se refere às políticas sociais, contrariando, assim, os preceitos constitucionais que fortaleciam a ideia de um Estado mais ágil no atendimento das demandas sociais e mais democrático, permeável a participação e ao controle social.

É no bojo desse emaranhado de contradições que se encontram hoje as políticas públicas brasileiras. Se por um lado, possuem um aparato jurídico fundamental e um arcabouço teórico cada vez mais amplo, que lhes subsidiam quanto ao entendimento sobre a importância da intersectorialidade para a qualificação de suas ofertas e para o atendimento integral das necessidades de seu público, por outro, não encontram estruturalmente as condições necessárias para a implementação de uma concertação intersectorial entre elas.

Durante todo o estudo aqui apresentado, utilizaremos a expressão “concertação intersectorial” para fazer menção aos processos que dão origem à estratégias e ações integradas intersectorialmente. Compreendemos que a expressão concertação intersectorial utilizada por Pereira (2014) é a que melhor se aplica aos objetivos desta pesquisa na medida em que evoca uma compreensão sobre intersectorialidade numa perspectiva histórica, dialética, contraditória e, portanto, dinâmica, envolvendo não somente aspectos técnicos e estratégias operacionais de intervenção mas, também, a eleição de paradigmas e conceitos e a construção de objetivos comuns.

Segundo Pereira (2014, p. 23) “a relação concertada entre “setores” implica mudanças substanciais na gestão e impactos dessas políticas, bem como ampliação da democracia e da cidadania social”. A eficácia de uma concertação intersectorial vinculada à gestão de políticas sociais na garantia da Proteção Social, segundo esta autora, está diretamente relacionada às percepções do cotidiano, à eleição de paradigmas e compreensões de conceitos que direcionam as práticas de sujeitos responsáveis pela implementação de ações intersectoriais.

A expressão concertação intersectorial indica, ao nosso ver, que a intersectorialidade é, acima de tudo, um processo em contínuo aperfeiçoamento, em permanente “concertação”. Nesse sentido, as ações ou estratégias intersectoriais são produto, antes de tudo, desse esforço de concertação por parte dos sujeitos executores das políticas públicas rumo à uma Proteção Social Integral.

Também nos apoiamos, para a realização deste estudo, na compreensão de Monnerat, Almeida e Souza (2014, p. 14) que afirmam que a integração intersetorial requer a “construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado que lidam com as questões sociais”.

Nesse sentido, partindo de ambos os entendimentos – de que a articulação intersetorial é um processo dinâmico e em permanente concertação e de que a intersetorialidade pressupõe a construção de objetivos comuns e que estes se configuram no bojo de relações conflituosas e de disputa de poder, perpassando, necessariamente, pela eleição de paradigmas, concepções e práticas - é que, no contexto da experiência pela autora vivenciada como servidora pública do município de Londrina, surge a necessidade de um aprofundamento teórico e metodológico que possa levar à resposta dos seguintes questionamentos: quais concepções e percepções sobre intersetorialidade estão presentes no cotidiano dos sujeitos envolvidos na experiência de concertação intersetorial vivenciada no município de Londrina a partir da constituição do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA)⁵? elas interferem nas práticas desenvolvidas? elas são determinantes para a eficácia das ações propostas? os técnicos identificam alterações no trabalho cotidiano vivenciado? há o envolvimento dos usuários nesse processo de gestão?

A fim de buscar respostas para tais questões, foi proposto o presente estudo cujo objeto são as concepções e percepções sobre intersetorialidade presentes na experiência de concertação intersetorial vivenciada no município de Londrina-PR. Tal abordagem foi realizada estabelecendo-se um diálogo entre as produções clássicas e contemporâneas sobre o tema e as manifestações dos profissionais envolvidos, os quais representam as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde⁶ do município.

Segundo Souza Filho (2013, p. 28) na concepção ontológica do conhecimento, o movimento de análise do objeto se inicia com o contato que o sujeito tem com a aparência desse

5 A sigla GIACA significa Grupo Intersetorial de Acompanhamento à Criança e ao Adolescente – nome que remete ao objetivo inicial do referido grupo quando da sua constituição, no final de 2013, por representantes das Políticas de Assistência Social, Educação, Saúde e do Conselho Tutelar de Londrina - Pr. Contudo, o grupo foi identificado, desde o início, pelos próprios participantes, apenas como Grupo Gestor Intersetorial ou GIACA. Seu histórico, objetivos iniciais e contemporâneos e a sua relevância para a implementação do processo de concertação intersetorial no município estarão descritos no Capítulo 3 deste estudo.

6 Esclarecemos que, embora representantes do Conselho Tutelar também façam parte dessa experiência de concertação intersetorial no município de Londrina, na perspectiva da viabilidade deste estudo fizemos um recorte para compor a amostra e não elegemos como sujeitos da pesquisa os representantes deste órgão.

objeto. É a partir da aparência que o indivíduo procurará compreender a essência do objeto “seu movimento interno, suas conexões, estruturas e contradições”. Somente assim é possível captar as determinações existentes no objeto, realizando abstrações cada vez mais sutis, apreendendo o objeto em sua totalidade. Esta é a perspectiva adotada por esse estudo.

A partir desta concepção metodológica de análise sobre a realidade social, definiu-se como objetivo geral deste estudo analisar as principais concepções e percepções presentes na experiência de concertação intersetorial vivenciada no município de Londrina, a partir da implantação do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA), de forma a identificar se e como elas contribuem para o aprimoramento da articulação das ações de Proteção Social no município.

Como objetivos específicos, foram definidos:

- Compreender como a temática da intersetorialidade está inserida na gestão das políticas sociais;
- Sistematizar a organização e o funcionamento da experiência de concertação intersetorial vivenciada em Londrina a partir da implantação do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA);
- Apreender como os profissionais das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde compreendem a intersetorialidade e o papel do Estado e de seus agentes na garantia da Proteção Social Integral;
- Analisar as principais dificuldades e potencialidades da experiência de concertação intersetorial vivenciada no município de Londrina;

Quanto a sua natureza, trata-se de uma pesquisa qualitativa pois, envolve um universo de significados, o qual não pode ser quantificado (Minayo, 2007). Além disso, partimos da compreensão de que, em se tratando de uma pesquisa social, dada a sua própria natureza, ela será sempre considerada qualitativa (GIL, 2008).

No que se refere ao seu objetivo, trata-se de uma pesquisa descritiva que, conforme Gil (2008, p. 28), “tem como objetivo primordial a descrição das características de uma determinada população ou fenômeno”.

Trata-se ainda, de uma pesquisa de campo, entendida por Gil (2008, p. 29) como levantamento de campo, pois “as pesquisas deste tipo se caracterizam pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer”. Neste caso, para alcançar o objetivo acima exposto, profissionais, membros do GIACA e técnicos das Políticas de Assistência

Social, Educação e Saúde, serão ouvidos por meio das técnicas da entrevista e do grupo focal, respectivamente.

É importante destacar também que, em sua fase exploratória, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre algumas categorias analíticas identificadas aprioristicamente, tais como: Estado, totalidade, contradição, Proteção Social e intersectorialidade. Ainda na sua fase exploratória, foi realizada uma pesquisa documental na perspectiva de identificar como o tema da intersectorialidade aparece nas principais legislações e orientações técnicas das áreas de Assistência Social, Educação e Saúde, incluindo documentos municipais, sobretudo, notas técnicas, fluxos, relatórios e registros produzidos desde 2013, quando da implantação do Grupo Gestor Intersetorial – GIACA. Os critérios para seleção dos referidos documentos e demais procedimentos metodológicos adotados estão descritos no capítulo 3, que apresenta os resultados de seu exame.

A coleta dos dados ocorreu em duas fases: a primeira, por meio de entrevistas realizadas com membros do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA) e a segunda, através de Grupos Focais realizados com técnicos das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde que atuam na gestão e execução de tais políticas nas regiões do município de Londrina.

Os sujeitos da pesquisa, que participaram de ambas as fases, foram escolhidos intencionalmente pela pesquisadora. Para a realização das entrevistas, que compuseram a primeira fase da coleta de dados, foram selecionados profissionais que participam do Grupo Gestor Intersetorial desde a sua estruturação, haja visto que o objetivo principal desta fase de coleta de dados era acessar informações sobre o histórico de constituição do GIACA e sobre seu funcionamento atual, considerando que não há registros disponibilizados publicamente sobre o assunto. Para participarem dos Grupos Focais, que compuseram a segunda fase da coleta de dados, foram selecionados profissionais que frequentam as reuniões de rede e/ou sub-rede, há pelo menos doze meses. A participação sistemática dos sujeitos nas reuniões de rede e/ou sub-rede, num período significativo de tempo, constitui-se num elemento determinante para que esses sujeitos possam contribuir com a pesquisa a partir das concepções e percepções construídas neste processo vivenciado.

Vale destacar que, temos clareza de que a intersetorialidade em Londrina não se resume às reuniões de rede e/ou sub-rede⁷ que ocorrem, sistematicamente, nos territórios, pois, concordando com Pereira (2014), deve ser compreendida enquanto estratégia permanente que requer diálogo sistemático, pactuação reiterada de fluxos e protocolos e, sobretudo, planejamento e avaliação continuada. Contudo, a partir da vivência da pesquisadora como profissional da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, participando ativamente nos anos iniciais (2013 à 2016) do processo de concertação intersetorial de Londrina que será analisado por esta pesquisa, identificamos que as reuniões de rede e sub-rede funcionam, nesta experiência, enquanto espaço privilegiado de diálogo e definição de estratégias com foco na concertação intersetorial, e, por este motivo, a escolha intencional de sujeitos que estejam diretamente envolvidos nesse processo.

Para a definição do universo e da amostra da pesquisa foi utilizado como parâmetro, portanto, as reuniões de rede e de sub-rede que acontecem nos territórios. Esclarecemos, contudo, que o universo de profissionais participando das reuniões de rede e/ou sub-rede não se trata de um número preciso, pois, conforme identificado nos Relatórios Anuais de Avaliação (2014 e 2016)⁸, há dificuldades quanto à participação continuada por parte dos representantes das políticas públicas e do Conselho Tutelar nas reuniões de rede e sub-rede que ocorrem nos territórios⁹. Normalmente o que se verifica é uma participação flutuante, com a presença de um representante de cada uma das três políticas e, por vezes, a presença do Conselho Tutelar, havendo reuniões em que alguma política pública e/ou o conselho tutelar ficam sem representação.

Vale destacar que, com o objetivo de sanar tal dificuldade, em abril de 2016 as Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde, juntamente com o Núcleo

7 No Capítulo 3 deste estudo, apresentamos a definição de reunião de rede e de sub-rede, conforme o Fluxo de Acompanhamento da Rede de Proteção Social à Criança e ao Adolescente elaborado ao final do ano de 2013 pelo Grupo de Trabalho que deu origem ao GIACA de Londrina.

8 A partir do ano de 2014 o GIACA desencadeia, anualmente, normalmente no fim de cada ano, um processo avaliativo, encaminhando aos participantes das reuniões de rede e sub-rede um roteiro por meio do qual pretende-se identificar quais os principais avanços e os desafios enfrentados naquele período no processo de concertação intersetorial de cada território do município. Após, o resultado da pesquisa é compilado pelos membros do GIACA, dando origem ao Relatório Anual de Avaliação. Contudo, este documento faz parte do acervo do GIACA, não se tratando de um documento público, sendo assim, por meio dos membros do GIACA que participaram da primeira fase da pesquisa de campo, conseguimos ter acesso apenas aos Relatórios do ano de 2014, 2016 e 2017, os quais foram analisados.

9 As quais procuramos apreender por meio da pesquisa de campo.

Regional de ensino, emitiram a Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 - SMAS/SME/SMS/NRE (LONDRINA, 2016), na qual os secretários das respectivas pastas, “instituem como diretriz para suas equipes de trabalho a participação nas ações das redes/sub-redes intersetoriais nas diversas regiões de Londrina”. Nela, recomenda-se, ainda, que seja definido um representante de cada unidade de serviço vinculada a tais políticas nos territórios, para participação nas reuniões de rede e sub-redes, evitando assim a rotatividade de profissionais e o prejuízo à continuidade dos trabalhos. Contudo, embora tal recomendação, pelo seu significado, tenha representado um avanço para o processo de concertação intersetorial do município, a partir dos Relatórios Anuais de Avaliação (2014 e 2016), desencadeados pelo Grupo Gestor Intersetorial (GIACA), identificamos que ainda são muitas as dificuldades encontradas para sua efetivação¹⁰.

Diante da imprecisão quanto ao universo da pesquisa, foi definida uma amostra de dois profissionais para compor a primeira fase da coleta de dados, sendo um representante da Política de Educação e outro da Política de Saúde¹¹ e, para compor a segunda fase, foi definida uma amostra de três representantes por região do município de Londrina (norte, sul, leste, oeste, centro e rural), sendo um representante da Política de Assistência Social, um da Política de Educação (seja estadual ou municipal) e um da Política de Saúde, totalizando dezoito profissionais, obedecendo o critério, já anunciado, de participar das reuniões de rede e ou sub-rede há pelo menos doze meses¹².

Dado ao número significativo de sujeitos envolvidos na segunda fase da coleta de dados e a perspectiva da viabilidade da pesquisa, a amostra foi definida por região e não por território de CRAS e a Política de Educação foi representada por um só técnico, seja ele da rede municipal ou estadual de ensino.

Para a coleta de dados da primeira fase da pesquisa de campo, a autora construiu um histórico sobre a constituição do GIACA e encaminhou às representantes das Políticas de

10 O que foi posteriormente confirmado a partir da coleta de dados da pesquisa de campo realizada por este estudo.

11 Considerando que o foco das entrevistas realizadas na primeira fase da coleta de dados era referendar a sistematização das informações sobre o histórico de constituição do GIACA realizada pela autora a partir de suas memórias e experiência profissional - vivenciada entre os anos de 2013 e 2016 – e considerando que a autora foi uma das representantes da Política de Assistência Social no GIACA, nesse período, escolhemos para compor a amostra desta fase de coleta de dados, representantes das outras duas Políticas que possuem representação no GIACA, Educação e Saúde. Também se constituiu como objetivo das entrevistas, obter informações atualizadas sobre o funcionamento e organização do GIACA.

12 Em não tendo representante com esse tempo de participação, solicitaríamos a contribuição como sujeito da pesquisa daqueles que participam há mais tempo das reuniões de rede e/ou sub-rede.

Educação e Saúde, as quais analisaram o relato produzido e realizaram alterações e contribuições. Em seguida, foi encaminhado também a estes sujeitos um questionário (APÊNDICE A) contendo perguntas sobre o funcionamento e organização mais recente do GIACA. Ressaltamos que ambas as estratégias de pesquisa foram necessárias, considerando a inexistência de registros sobre esse processo, conforme já mencionado.

Quanto à coleta de dados da segunda fase, utilizamos a técnica de grupo focal, realizando dois grupos. A escolha desta técnica justifica-se considerando-se que a amostra dessa segunda fase é grande e, portanto, foi necessário empregar uma técnica que, ao mesmo tempo, desse conta dessa amostra e garantisse a qualidade da coleta dos dados. Além disso, também foi considerada a riqueza de informações que a interação entre os sujeitos da pesquisa, proporcionada por esta técnica e o fato de que esta fase de coleta de dados poderia oferecer uma contribuição significativa para os participantes, na medida em que suscitaria o debate e a reflexão sobre o trabalho intersetorial.

Acreditamos que a técnica do grupo focal faz emergir uma multiplicidade de pontos de vistas, pelo próprio contexto da interação criado permitindo, assim, a captação de significados que, com outros meios, poderiam ser difíceis de se manifestar.

Segundo Gatti (2005, p. 09), no uso do grupo focal como técnica de pesquisa “a ênfase recai sobre a interação dentro do grupo e não em perguntas e respostas entre moderador e membros do grupo [...] Há interesse não somente no que as pessoas pensam e expressam, mas também em como elas pensam e porque pensam o que pensam”.

Para nortear a coleta de dados nesta segunda fase foi elaborado um roteiro (APÊNDICE B) contemplando os seguintes eixos:

- Eixo 1 – Concepção de Proteção Social
- Eixo 2 – Concepção de Intersetorialidade
- Eixo 3 – Percepção sobre a Contribuição da Experiência de Concertação Intersetorial Vivenciada no Aprimoramento da Gestão e na Execução dos Serviços Prestados aos Usuários
- Eixo 4 - Outras Concepções e Percepções

Para a análise dos dados foi empregada a técnica de análise de conteúdo que, segundo Bardin (1979), constitui-se num conjunto de técnicas de análise das comunicações, que permitem extrair destas mensagens - através de procedimentos de descrição de conteúdo

sistemáticos e objetivos - indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção dessas mensagens.

Com base nos eixos estabelecidos foi realizada uma análise temática do material proveniente dos grupos focais que, segundo Bardin (1979, p. 105), “é uma unidade de registro de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado, segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”; tal estratégia de análise objetiva descobrir os “núcleos de sentido que compõem a comunicação”.

O presente relatório de pesquisa está organizado da seguinte forma: o primeiro capítulo, intitulado Estado e Proteção Social, apresenta inicialmente as configurações do Estado no modo de produção capitalista, elucidando seu caráter classista, atuando direta ou indiretamente em defesa da manutenção e do fortalecimento desse modo de produção e, ao mesmo tempo, o movimento dialético e contraditório que faz com que este mesmo Estado esteja permeável aos interesses das classes subalternas. Esta compreensão é fundamental quando relacionada, num segundo momento, ao histórico do desenvolvimento da Proteção Social no Brasil, nos fazendo compreender o caráter contraditório que permeia a relação capital/trabalho na qual as mesmas condições que produzem a pobreza e a desigualdade social também fortalecem a luta de classes, garantidora da permanente reinvenção das políticas sociais.

O segundo capítulo, cujo título é Intersetorialidade na Gestão de Políticas Sociais, trata, num primeiro momento, sobre a gestão das políticas sociais no Brasil, sua perspectiva histórica e os modelos de gestão que se constituíram ao longo do seu desenvolvimento. Destaca-se aqui as implicações desses modelos de gestão para a efetivação da Proteção Social por meio das políticas públicas no país. Em seguida, relacionamos a intersetorialidade enquanto estratégia voltada ao aprimoramento da gestão de políticas sociais com foco na Proteção Social Integral. Este debate contempla desde as dimensões teóricas, que envolvem o tema até as formas de incorporação da intersetorialidade na gestão de políticas sociais no Brasil e suas expressões nas Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde.

No terceiro capítulo, denominado A Experiência de Concertação Intersetorial no Município de Londrina a partir da Implantação do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA): Concepções e Percepções, inicialmente contextualizamos tal experiência a partir de uma breve descrição sobre o histórico do município de Londrina e sobre a configuração atual da sua rede de serviços de Assistência Social, Educação e Saúde. Em seguida, apresentamos a organização e o funcionamento da experiência de concertação intersetorial de Londrina a partir do histórico das suas primeiras articulações e da constituição do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA) e, por

fim, são apresentadas as concepções e percepções dos sujeitos envolvidos na experiência de concertação intersetorial no município, a partir dos resultados da pesquisa de campo.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões a que se chegou com a realização do estudo.

CAPÍTULO 1

ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL

Compreender a Proteção Social no bojo das relações sociais contraditórias inerentes ao modo de produção capitalista, atendendo, ao mesmo tempo, os interesses das classes dominantes e das classes subalternas, exigirá que, neste capítulo, ainda que de forma breve, analisemos as configurações do Estado na sua trajetória histórica, demonstrando sua funcionalidade a esse modo de produção. Por fim, ressaltaremos as particularidades da Proteção Social no Brasil.

1.1 ESTADO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

A formação do Estado moderno tem origem no período conhecido como pré-histórico ao modo de produção capitalista, também chamado por Marx (1988), de período de “acumulação primitiva”. Contudo, o capitalismo se consolida efetivamente com o ciclo de revoluções burguesas dos séculos XVII a XIX, através das quais a burguesia chega ao poder.

A Revolução Francesa de 1789 destruiu as estruturas feudais ainda existentes, removendo os obstáculos que ainda restavam para que a burguesia pudesse abrir caminhos ao capitalismo.

Para Marx (1988) “o Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes”. As classes sociais, segundo este autor, surgem a partir da divisão social do trabalho que sempre existiu, mas que com o modo de produção capitalista se complexificou. Para Marx classe social se refere à divisão existente na sociedade entre os possuidores e não possuidores dos meios de produção.

Segundo Bizerra e Góis (2014, p. 79), a burguesia francesa, inicialmente, apresentou um projeto global, realizando um levante revolucionário e identificando-se como representante universal dos interesses de todos. Contudo, ao completar a dominação política sobre a nobreza e a sociedade feudal em declínio, “evidencia-se que a sua “representação universal” é uma representação alienada da totalidade social e impossível de ser objetivada pela sua própria natureza classista”. Assim, o que parecia estar voltado para atender os interesses de

todos, em seu funcionamento prático, revela-se em processos voltados a garantir os interesses de classe da burguesia.

Neste sentido, partimos da compreensão de que, dada a sua própria natureza, organicamente vinculada aos interesses da burguesia, o Estado não é neutro, atuando direta ou indiretamente em defesa da manutenção e do fortalecimento do modo de produção capitalista (LENIN, 1986).

Lênin (1986, p. 10), em sua obra *O Estado e a Revolução – 1870-1924*, afirma que para Marx o Estado é “um órgão de dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma “ordem” que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão das classes”. Assim, os interesses da classe operária e da burguesia são antagônicos e, portanto, inconciliáveis, cabendo ao Estado operar estrategicamente em favor dos interesses da burguesia:

Como o Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes, no próprio conflito de classes, resulta, em princípio, que o Estado é sempre o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante que, também graças a ele, se torna a classe politicamente dominante e adquire, assim, novos meios de oprimir e explorar a classe dominada (LÊNIN, 1986, p. 16).

Nesta perspectiva, o Estado está organicamente vinculado à correlação de forças existentes entre as classes sociais e, portanto, sua funcionalidade reside no apaziguamento do conflito inerente ao modo de produção capitalista, contribuindo para produção e reprodução da força de trabalho, criando assim as condições necessárias para o fortalecimento e aprofundamento desse mesmo modo de produção.

Nesse sentido, dentro dos marcos do modo de produção capitalista, as ações estatais estarão moldadas dentro de um limite pré-estabelecido, vinculadas a sua própria condição de existência que é a de viabilizar a acumulação capitalista, e mais, a de favorecer, através do seu aparato jurídico, administrativo e político o seu desenvolvimento.

Contudo compreendemos que ao lançar mão de estratégias voltadas à manutenção e desenvolvimento do capitalismo, o Estado, contraditoriamente, se torna permeável às demandas e aos interesses da classe trabalhadora, embora tenhamos clareza que sua intencionalidade fim será sempre garantir as condições necessárias para que o desenvolvimento capitalista ocorra.

Neste sentido, passaremos a analisar como o Estado, historicamente, vem operando sua função precípua de garantir a manutenção e o desenvolvimento do modo de produção capitalista, ressaltando nesse contexto o movimento contraditório e dialético forjado na correlação de forças entre as classes sociais.

No século XVIII, os pressupostos liberais do livre comércio e da sua auto regulação pelo mercado sem a interferência estatal foram disseminados pelo escocês Adam Smith e mais tarde, no século XIX, pelo inglês David Ricardo. Tais pressupostos vão predominar até a terceira década do século XX, consolidando o Estado Liberal, cujo ideário é de que todos são livres, inclusive para construir seu próprio destino e o direito à propriedade parece colocar todos na mesma condição. A perspectiva liberal, portanto, contribui ideologicamente e concretamente, através da retração do Estado¹³ nas questões econômicas e sociais, em favor de uma das classes, a burguesa.

Esta retração do Estado se expressa, sobretudo, no período do capitalismo concorrencial, época do domínio do liberalismo, que alcança o seu auge durante os anos de 1860 a 1870 e seu declínio no fim do século XIX e início do século XX. Conforme afirmam Pastor e Brevilheri (2009, p. 137), nesse período o Estado tem uma reduzida intervenção no que diz respeito à garantia de direitos sociais, justificado pela ideia de auto regulação do mercado e da igualdade de condições entre todos, construindo uma compreensão de que tais direitos “contribuiriam para desestimular o interesse pelo trabalho, gerariam acomodação e, portanto, colocariam em risco a sociedade de mercado”.

Segundo Behring e Boschetti (2007) as premissas fundamentais do liberalismo estão ancoradas nas ideias do predomínio da liberdade, da competitividade e do individualismo a partir das quais se justificaria um Estado mínimo, o bem-estar individual em sobreposição ao bem-estar coletivo e até mesmo a naturalização da miséria.

A partir das premissas do pensamento liberal, as mazelas sociais decorrentes da pobreza poderiam ser enfrentadas pela caridade privada, cabendo ao Estado garantir a

13 Segundo Bobbio, para os liberais, “o Estado é concebido como um mal necessário; e enquanto mal, embora necessário (e nisso o liberalismo se distingue do anarquismo), o Estado deve se intrometer o menos possível na esfera de ação dos indivíduos”. Para os liberais, medidas públicas de assistência aos pobres induziriam a preguiça e o vício, destruindo a iniciativa, a capacidade empreendedora dos homens e a sua dignidade. A proteção social pública deveria tão somente evitar o comprometimento da liberdade individual. Houve predomínio do pensamento liberal, especialmente a partir de meados do século XIX até a terceira década do século XX (BOBBIO, 2005 p. 21)

assistência apenas dos indivíduos que não tivessem condições de competir no mercado, tais como: crianças, idosos e deficientes.

Conforme Toledo (2002), nesse contexto, houve o acirramento das desigualdades sociais e com elas houve, também, no fim do século XIX, em decorrência da incapacidade do mercado de sustentar o crescimento econômico sem crises, o adensamento de lutas sociais e políticas. Esse cenário provocou uma desilusão social quanto as concepções liberais e promoveu a busca por alternativas, desembocando nas proposições de Keynes¹⁴ e na sua proposta de Estado social.

Estado social aqui significaria uma intervenção na economia e na produção de forma a potencializá-la, contribuindo para o aumento dos lucros da burguesia e, ao mesmo tempo, para a ampliação do mercado de trabalho, afetando assim, positivamente, a vida da classe trabalhadora. De acordo com Toledo (2002), Keynes defendia que a intervenção do Estado por meio de investimentos no setor produtivo provocaria uma aceleração da economia que, por sua vez, favoreceria a ampliação da demanda e, por consequência, a ampliação do emprego e da circulação de renda, estancando assim a crise.

A doutrina Keynesiana,

[...] estimulou a criação de medidas macroeconômicas, que incluíam: a regulação do mercado; a formação e controle dos preços; a emissão de moedas; a imposição de condições contratuais; a distribuição de renda; o investimento público; o combate à pobreza. E tudo isso visava não exatamente à socialização da produção, rumo à instituição de uma sociedade socialmente igualitária, mas à socialização do consumo, a qual foi concebida como um contraponto à socialização da produção (PEREIRA, 2002, p. 32-33).

Essa conjuntura deu origem, no fim do século XIX, simultaneamente, ao enfraquecimento das ideias liberais, à transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista.

Segundo Netto (1996, p. 16), a constituição da organização monopólica tinha por objetivo principal contribuir para “o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos

14 Os postulados do economista inglês, John M. Keynes contrapunham-se às ideias liberais a medida em que defendiam que o mercado não seria capaz de retomar sozinho o crescimento da economia, defendendo assim a intervenção do Estado no interior da economia capitalista por meio de investimentos na produção (TOLEDO, 2002).

mercados”. Segundo esse autor, o capitalismo monopolista introduz na dinâmica capitalista novos elementos que podem ser assim sumariados: crescimento progressivo dos preços das mercadorias e serviços; alta das taxas de juros; elevação da taxa de acumulação; concentração de investimentos nos setores de maior concorrência; crescimento da economia de trabalho vivo com a introdução de novas tecnologias; aumento dos custos de venda e aumento da taxa de trabalhadores no exército industrial de reserva.

Assim, identificamos que o capitalismo monopolista consolidou, na prática, um campo estratégico da intervenção estatal por meio de planos e projetos de médio e longo prazos, atuando como administrador dos ciclos de crise do capitalismo. Portanto, cumprindo suas funções originárias, o Estado atua funcionalmente em defesa dos interesses da classe burguesa.

Segundo NETTO (1996, p. 22),

O Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista.

Para efetivar-se com chances de êxito, o capitalismo monopolista demanda mecanismos de intervenção extra econômicas direcionadas a garantir os superlucros dos monopólios. Nesse sentido, o Estado passa por um redimensionamento e por uma refuncionalização.

No capitalismo monopolista a intervenção estatal deixa de ser residual e pontual e passa a incidir na organização e na dinâmica econômica de forma contínua e sistemática. Segundo Netto (1996, p. 21), “mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as funções econômicas”.

Na fase do capitalismo concorrencial o Estado intervinha sobre as sequelas da exploração da força de trabalho, sendo motivado pelas lutas das massas e ou pelos interesses do próprio capital. No capitalismo monopolista, o controle e a preservação da força de trabalho é uma função estatal fundamental, sendo ele obrigado a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho e também a regulá-la à níveis determinados de consumo, bem como garantir a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio. Essa seria a função “social” do Estado defendida por Keynes.

Segundo PASTOR e BREVILHERI (2009, p. 138-139),

Pode se afirmar que, apesar de algumas ingerências em períodos anteriores, a partir de 1930, o Estado passou a ser instrumento para dar conta da crise no sistema capitalista e atuar para sanar problemas que a economia capitalista produziu e reproduziu em seu interior. Entretanto, isso não significou ter deixado de ser um Estado capitalista, já que o objetivo foi tentar contribuir para a superação da crise e dar ao capitalismo certa estabilidade.

Para ampliarmos as possibilidades de análise sobre o Estado, no modo de produção capitalista, precisamos abrir espaço aqui para o pensamento de Antônio Gramsci, que viveu entre os anos de 1891-1937, na Itália. Seu pensamento não pode ser desvinculado das profundas modificações que o capitalismo experimenta nessa ascensão monopolista, também conhecida como estágio imperialista (1890 e 1940), fazendo acirrar as contradições inerentes a esse modo de produção, conferindo à ordem burguesa traços basilares de exploração e alienação. Como militante e teórico, as inquietações de Gramsci estavam relacionadas ao contexto em que viveu. Segundo Vasconcelos, Schmaller e Silva (2013) tal contexto foi marcado pelo declínio dos pressupostos liberais, pela redefinição do papel do Estado – sobretudo, no que se refere a sua intervenção na economia - e pela ampliação e consolidação dos movimentos organizativos da classe trabalhadora na Europa, que reivindicavam por melhores condições de trabalho e vida, ameaçando, pela primeira vez, o poder da burguesia. Nesse cenário, a intervenção do Estado sob tais questões começa a ultrapassar as estratégias repressivas e expandir para a implementação de políticas sociais, ainda que incipiente.

O pensamento de Gramsci está situado no campo do pensamento marxista. Ele é considerado o maior pensador marxista das superestruturas, entendidas como “um conjunto dinâmico, complexo, e pleno de contradições, através do qual a classe hegemônica exerce sua dominação – via instrumentos repressivos ou culturais”. A função das superestruturas seria justamente disseminar a ideologia dominante para as classes subalternas e auxiliares, processo no qual o Estado, ao ampliar suas funções, sobretudo as de caráter educativo, teria papel fundamental (VASCONCELOS, SCHMALLER, SILVA, 2013, p. 85).

O pensamento dialético gramsciano, portanto, se voltou para um ângulo pouco explorado pelo marxismo de sua época: o Estado e a Política, sendo considerado um clássico do pensamento político. Segundo Rocha e Costa (2016, p. 2), seu projeto de investigação foi norteado por três elementos fundamentais:

[...] a peculiaridade da formação do capitalismo e do Estado Nacional italiano; a derrota da revolução socialista no Ocidente; a formação de um novo bloco histórico¹⁵, entre outras. Assim, constata-se que seu pensamento político está eminentemente vinculado a um projeto revolucionário.

Para Gramsci o Estado é “força e consenso”, não se mantendo apenas pela força e coerção legal. Apesar de estar a serviço da classe dominante ele necessita de legitimar sua dominação em favor da classe burguesa conquistando o consentimento ativo dos governados.

Conforme Silva (1999), enquanto Marx considera o Estado, exclusivamente, como mecanismo de opressão e repressão contra a classe trabalhadora e em favor da acumulação do capital; Gramsci compreende que o Estado é a própria sociedade organizada de forma soberana, cujo papel histórico varia de acordo com a lutas e relações em busca da hegemonia do poder.

Em sua concepção “ampliada do Estado” (sociedade civil mais sociedade política) rompe com a ideia do Estado enquanto representante exclusivo da burguesia, de Marx e outros marxistas, identificando que quem tem a hegemonia do aparato estatal deve se preocupar com a questão da legitimidade do governo, pois, nenhum poder se sustenta só na sociedade política mas também com a sociedade civil (constante paradoxo entre força e consenso). Assim a legitimação do capital não são funções que derivam de uma natureza instrumental do Estado para manter a ordem e a harmonia, mas é essencialmente resultante do conflito entre as forças presentes na sociedade e dentro do próprio Estado/aparelho estatal (SILVA, 1999, p. 9-10).

Para Gramsci o Estado ampliado é um composto entre sociedade política e sociedade civil. A sociedade política é constituída por instituições políticas e de controle legal e burocrático, compreendendo também aparelhos de coerção policial-militar. Já a sociedade civil compreende as instituições não estatais pertencentes, portanto, à esfera privada, responsáveis pela elaboração e disseminação de ideologias, a exemplo das escolas, igrejas, meios de comunicação, sindicatos e partidos políticos. Assim, ele afirma que o “Estado regula juridicamente os dissídios internos de classe, os atritos de interesses conflitantes, unifica os vários seguimentos e dá a imagem plástica da classe em sua totalidade” (GRAMSCI, 1982 *apud* TOLEDO, 2013, p. 75).

¹⁵ Gramsci integra ao marxismo o conceito soreliano de “bloco histórico”, concebendo-o como “a estrutura global, isto é o conjunto de relações dialéticas e orgânicas que se estabelecem entre a estrutura econômica e a superestrutura (política e ideológica)” (SCHERER-WARREN, 1984, p. 67).

Nesse sentido, Gramsci incorpora o aparelho de hegemonia¹⁶ e também a sociedade civil no Estado, ampliando-o para além do conceito marxista-leninista de Estado que o considera como um instrumento coercitivo da burguesia. Contudo, reconhece que o Estado atua, dialeticamente, como instrumento essencial para expandir o poder da classe dominante e exerce força coercitiva para manter os grupos subordinados fracos e desorganizados.

Para ele, a sociedade civil é a base da superestrutura ideológica-política, composta pelas organizações voluntárias da sociedade, isto é, da junção de organismos vulgarmente ditos privados, que formam a opinião pública e se constituem em uma só força compondo uma rede articulada de instituições como a Igreja, a escola, os jornais, os partidos, os meios de comunicação de modo geral, que Gramsci denomina como os aparelhos privados de hegemonia. (GRAMSCI, 2011b).

São esses aparelhos que têm como função “inculcar nas classes exploradas a subordinação passiva através de um complexo de ideologias formadas historicamente” (Simionatto, 2011 p. 49). Esta submissão não se caracteriza pelo uso da força, mas pelas ideias, por isso Gramsci afirma que quando quer realizar uma ação pouco popular, o Estado cria preventivamente uma opinião pública adequada, organizando e centralizando certos elementos da sociedade civil, onde “ocorre a luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública (...) de modo que só uma força modele a opinião e, portanto, a vontade pública nacional, desagregando os que discordam numa nuvem de poeira individual e inorgânica” (GRAMSCI, 2011c, p. 265).

Contudo, ROCHA e COSTA (2016) enfatizam que também na acepção gramsciana,

[...] tanto o Estado quanto a sociedade civil estão atravessados pela luta de classe. Os processos nunca são unívocos; a dialética é real, aberta, não predeterminada. O Estado é instrumento (de uma classe) e, ao mesmo tempo, lugar de luta (pela hegemonia) e processo (de unificação das classes dirigentes). É possível tornar efetivo momentos de “contra-hegemonia” [...] (GRAMSCI, 2008 *apud* ROCHA; COSTA, 2016, p. 7).

Nesse sentido, a história demonstra que a capacidade de mobilização e de reivindicação da classe trabalhadora é determinante para uma maior representatividade dos seus interesses pelo Estado. Contudo, a organização da classe trabalhadora está diretamente

16 Segundo Gruppi (2001, p. 98-99) a hegemonia em Gramsci “é justamente a capacidade de descobrir a especificidade nacional, as características específicas de uma sociedade determinada. [...] A hegemonia é conhecimento, além de ação, por isso é a conquista de um novo nível de cultura, é a descoberta de coisas que não se conhecia. [...] Hegemonia é a identificação da nova tática e da nova estratégia que devem ser usadas em situações determinadas”.

vinculada à consciência que tem da sua condição de classe e das contradições inerentes ao modo de produção capitalista.

Segundo Simionatto (2009, p. 42), no processo exercido pelo Estado de supressão de algumas formas de autonomia de classe ou da incorporação de algumas delas na atividade estatal, as diferenças de classe tornam-se indistintas o que, por meio de um poder desmobilizador, fortalece a subalternidade e “bloqueia as iniciativas da sociedade civil na articulação de interesses e propostas voltadas à luta pela superação entre “governantes e governados”, “dirigentes e dirigidos”.

Assim, essa intervenção estatal sobre as formas de autonomia da classe trabalhadora se constitui, enquanto mais uma estratégia, no sentido de, no decorrer do desenvolvimento do capitalismo, se colocar a serviço da classe dominante. Contudo, constatamos também, a partir dos pressupostos Gramscianos, que o Estado é permeável à correlação de forças existente entre as classes, uma vez que ele precisa estrategicamente desenvolver mecanismos voltados à conciliação dos interesses entre elas.

A partir da concepção gramsciana de Estado ampliado, portanto, compreendemos que para que o Estado possa exercer efetivamente o papel de “comitê executivo” da burguesia monopolista deve legitimar-se politicamente e o faz também por meio da implementação de direitos e garantias civis e sociais que se constituem enquanto respostas aos conflitos entre as classes, o que lhe confere uma certa legitimidade social pela sua capacidade de responder, contraditoriamente, a alguns interesses da classe trabalhadora.

O Estado fica responsável, portanto, por criar e recriar mecanismos de intervenção nas relações sociais, envolvendo-se progressivamente, numa abordagem pública da questão e, nesse contexto, emergem as políticas sociais que são definidas por Draibe (1997, p. 14) como: “conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população”.

Conforme Pereira (2008, p. 34), a política social é compreendida, portanto, como “modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos e contraditórios”. Ela também desempenha um papel político importante, dando ao Estado o respaldo necessário à sua imagem enquanto “social”, mediador de interesses conflitantes. Assim, compreendemos que por meio de políticas sociais o Estado avança no cumprimento da sua função de reprodução da força de trabalho ao mesmo tempo em que se torna permeável às demandas e interesses da classe trabalhadora.

Por fim, enfatizamos que reconhecer o Estado como uma organização criada pela sociedade burguesa para atuar em favor de seus interesses diante das condições exteriores eminentes ao modo de produção capitalista, nos possibilita avançar na compreensão acerca das funções diretas e indiretas historicamente desempenhadas por ele no mundo.

Por outro lado, o próprio movimento histórico demonstra que a dialética é real, que a história não é predeterminada, sendo forjada na relação de conflito entre as classes sociais. Nesse sentido, quanto maior for a organização dos trabalhadores, o seu reconhecimento enquanto classe social e a sua inserção nos aparatos institucionais do Estado, maiores serão as chances concretas de que os seus interesses sejam representados pelo Estado.

Nesse sentido, embora reconheçamos que a organização da classe trabalhadora e o seu poder de tensionamento junto ao Estado seja determinante para a ampliação de seus direitos e para a melhoria nas suas condições de vida, não podemos nos deixar enganar e supor uma neutralidade deste organismo na correlação de forças existente.

Assim, a partir de uma perspectiva dialética, acreditamos na permeabilidade do Estado em relação aos interesses da classe dominada e, portanto, compreendemos que tomar posse dos espaços de disputa de poder talvez seja a maior oportunidade que a classe trabalhadora possa ter de ser ouvida e de ter seus interesses colocados em pauta, avançando, gradativamente, na sua implementação. Compreendemos, contudo, que ter clareza sobre a função classista do Estado nos permite escapar de reducionismos e de uma visão universal de Estado. Seu movimento no sentido do atendimento dos interesses da classe trabalhadora não acontece de forma natural e espontânea. O movimento real nos mostra que os direitos sociais foram resultados de lutas e tensionamentos estratégicos.

Em seguida, trataremos sobre os aspectos históricos e teóricos que permeiam o debate sobre Proteção Social, a partir da compreensão de sua função estratégica para manutenção e desenvolvimento do modo de produção capitalista e enquanto fruto das relações contraditórias intrínsecas a este modo de produção. Destacamos, ainda, as políticas sociais enquanto mecanismo predominante para a viabilização da sua implementação.

1.2 ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS DO DEBATE SOBRE PROTEÇÃO SOCIAL

Desde os primórdios da humanidade os processos de produção e acumulação de bens materiais sempre foram movidos por necessidades, inclusive pela necessidade de se criar estratégias para o enfrentamento de situações de carências pessoais ou coletivas.

Pereira (2016)¹⁷ destaca que os partidários de ideologias liberais preferem negar a existência das necessidades humanas, pois ao reconhecê-las admitem também que elas devam ser atendidas por políticas públicas. Nesse sentido, preferem denominá-las enquanto preferências individuais, vícios, desejos e sonhos de consumo, mascarando assim a responsabilidade do Estado.

Segundo Doyal e Gough (1991, *apud* Pereira, 2016) as necessidades são objetivas porque independem de preferências individuais e universais porque todos os seres humanos possuem necessidades básicas comuns.

É essa conotação de necessidades que obriga o Estado a ser o principal agente de sua satisfação, descartando, por consequência, o mercado (que não tem vocação social) e as instituições privadas sem fins lucrativos (que não garantem direitos) do exercício dessa função (PEREIRA, 2016, p. 61).

Alguns questionamentos se mantêm e se renovam no debate sobre necessidades, os quais estão amparados por perspectivas ideológicas contrastantes entre si, a exemplo do questionamento sobre o *quantum* se constitui em necessidades básicas? Ou sobre que tipo de necessidades são essas que o Estado deve se responsabilizar pela provisão? Ou ainda sobre qual é o limite entre necessidades e desejos/sonhos/preferências?

Segundo Lavinias (2002, *apud* Pereira, 2016, p. 62),

são necessidades básicas, cujo quantum deve ser sempre o ótimo, a *saúde* e a *autonomia*. Sem saúde, não há como assegurar uma participação social plena e

17 Utilizaremos Camila Potyara Pereira, em seu livro *Proteção Social no Capitalismo – Crítica a Teorias e Ideologias Conflitantes* (2016), como referência predominante para a discussão sobre os aspectos históricos e teóricos que circunscrevem o debate sobre proteção social, pois, trata-se de um artigo contemporâneo, que busca analisar a proteção social, sobretudo a partir da influência de teorias e ideologias conflitantes. Esta perspectiva é determinante para o nosso estudo que tem como objeto as concepções e percepções dos sujeitos, as quais estão diretamente relacionadas com as ideologias que permeiam a experiência de concertação intersetorial no município de Londrina.

consequente. Sem autonomia para agir, as escolhas sobre o que fazer tornam-se escassas e impossibilitam atingir metas e objetivos ao longo da vida.

Tal compreensão parte do entendimento de que o homem é um ser social cujo desenvolvimento depende de sua convivência social. Nesse sentido é necessário que seu desenvolvimento biológico seja garantido, sem o qual não será capaz de agir e participar, como um ser humano de fato.

Se referindo às necessidades humanas, Pereira (2016, p. 63) afirma ainda que “o básico a ser satisfeito, portanto, não é tudo, apesar de não ser sinônimo de mínimo; é apenas o patamar fundamental a ser alcançado em direção a patamares mais elevados de vida humana digna”.

Cabe-nos demonstrar, portanto, sob quais perspectivas ideológicas¹⁸ os sistemas de proteção social implementados pelo Estado vêm sendo constituídos. Será sob a perspectiva das necessidades ou das preferências? Do direito ou do mérito? Segundo Pereira (2016), com quem concordamos, essa análise histórica imbricada à uma perspectiva teórica que busque identificar na trajetória da Proteção Social os determinantes de ideologias conflitantes, nos dará o parâmetro necessário para compreender a maior ou menor consistência protetora das medidas criadas nos países que experimentaram a implantação de sistemas protetivos. Em seguida nos debruçaremos sobre as particularidades dessa trajetória no Brasil.

Compreendemos que as características de um Sistema de Proteção Social, sua maior ou menor incidência nos problemas reais da sociedade, sua abrangência e capilaridade, sua capacidade concreta de proteção, sobretudo, daqueles que encontram-se à margem do sistema produtivo, desvinculados formalmente do mercado de trabalho, dependerá da forma com o que Estado e a classe dominante concebem a origem dos problemas sociais.

Marx (1995, p. 79), enfatiza que o “Estado moderno é incapaz de reconhecer os fundamentos dos problemas sociais imanentes a lógica sócio reprodutiva do capital”. Isto porque, caso ocorresse, teria que colocar em xeque sua própria função e vitalidade. Assim, o

18 Estamos falando aqui do antagonismo existente entre a teoria liberal clássica e a teoria marxista de Estado. Ambas, segundo Ferraz (2014), constituem-se enquanto expressão das profundas mudanças econômicas e políticas pelas quais passava toda a Europa. Essas teorias expressam as visões antagonicas de homem e de sociedade das classes sociais fundamentais da sociedade capitalista: capitalistas e trabalhadores.

Estado trata de justificar e obscurecer, através do seu aparato burocrático, “que o capitalismo vai se instaurando em meio as relações sociais produzindo riqueza e pobreza em larga escala”.

A burguesia e sua forma de Estado, normalmente, vai conceber a base causal dos males sociais como sendo proveniente de “um defeito de administração e de assistência” ou como responsabilidade dos indivíduos, e nesse caso, estes passam a ser culpabilizados pela sua própria condição de miserabilidade (MARX, 1995, p. 79).

[...] Decorrente dessa incapacidade de compreender os fundamentos dos problemas sociais revela-se a natureza paliativa da intervenção estatal, expressa na sua impossibilidade de resolver, a ponto de superar, os problemas sociais. Resolvê-los implicaria, por conseguinte, a superação da plêiade que sustenta os antagonismos sociais reinantes no âmbito da sociedade civil e que são resultantes dos interesses irreconciliáveis das classes (BIZERRA; GÓIS, 2014, p. 80).

A não associação intencional dos males sociais à lógica e ao funcionamento do modo de produção capitalista, ao mesmo tempo que cumpre a função de perpetuar esse modo de produção - sobretudo pela sua associação ideológica à um *status* de modernidade, progresso e riqueza - também contribui para a consolidação na sociedade da naturalização da desigualdade social, da vinculação da pobreza à fracassos e méritos individuais. Este aparato ideopolítico culpabiliza o indivíduo e sua família pela sua condição de pobreza. A meritocracia ignora a condição de classe, gênero e raça, colocando todas as pessoas num mesmo patamar no que se refere às oportunidades (BIZERRA; GÓIS, 2014).

Ao mesmo tempo o Estado, segundo Pereira (2016), elenca a pobreza como novo inimigo dos interesses do capital. Ela representa o terror, a negação do estilo de vida de consumismo, um empecilho para a acumulação capitalista. Reforça-se, neste contexto, ancorada nos preceitos liberais, a ideia da obrigatoriedade de que o indivíduo busque no mercado de trabalho a satisfação das próprias necessidades.

A partir dessa compreensão, passaremos a analisar as intervenções sociais realizadas pelo Estado. Ele procurará desenvolver um aparato de proteção social desde que esse seja funcional ao controle da força de trabalho assegurando, assim, o desenvolvimento capitalista.

Nesse sentido é necessário que façamos, inicialmente, uma retomada conceitual sobre a categoria Proteção Social a fim de que possamos ter clareza sob que perspectivas ela será, por nós analisada.

Conforme Giovanni (2009), se constituem Sistemas de Proteção Social as formas mais ou menos institucionalizadas, que as sociedades elaboram para proteger seus membros de vicissitudes da vida, tais como: velhice, doença, infortúnio ou privações.

Nesta busca conceitual nos reportaremos à discussão realizada por Tejadas (2010), que procura elucidar a importância de se ter como referência uma concepção ampla de Proteção Social, esclarecendo que essa abrangência nos permite incorporar às mais diversas políticas sociais, a responsabilidade pela Proteção Social garantindo, assim, uma complementaridade que favoreça a integração e a integralidade de tal proteção.

Uma primeira percepção da autora, a partir da observação de uma perspectiva comum adotada por vários estudiosos, é que a Proteção Social se expressa por meio de políticas públicas ou políticas sociais públicas. Nesse sentido, vale retomar a explicação de Pereira (*apud* Tejadas, 2010), que esclarece que política social é uma espécie de gênero da política pública. O termo pública remete tanto ao Estado quanto a sociedade, tendo origem no termo romano *res publica* que significa coisa de todos.

[...] quando se fala de política pública, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser pública, isto é, de todos, e não porque seja estatal (do Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual (PEREIRA, 2008 *apud* TEJADAS, 2010, p. 73).

Em contraposição a esta visão ampliada, que vincula a Proteção Social às políticas públicas e, de modo particular, às políticas sociais, Tejadas (2010) adverte que existe também, uma visão parcial, porém, muito comum de proteção social, que a associa, estritamente, ao âmbito da garantia de direitos, exclusivamente, sociais. Contudo, a autora esclarece que há uma organização fundamentalmente didática no que se refere à classificação dos direitos individuais e coletivos, organização esta que muitas vezes não contempla a dinâmica contraditória da realidade.

Nesta perspectiva didática, segundo Tejadas (2010), os direitos sociais são classificados como coletivos e, são, via de regra, aqueles que dão origem às políticas sociais. Contudo, ela esclarece que é muito perigoso conceber os direitos a partir de uma ideia demasiadamente fragmentada e estanque, pois isso pode levar à dificuldades na sua implementação. Nesse sentido, concordamos com a autora que parte de uma perspectiva de indivisibilidade dos direitos, pois “a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos, culturais e vice-versa” (PIOVESAN, 2002 *apud* TEJADAS, 2010, p. 74).

Nesse sentido, partimos da compreensão de que tanto os direitos civis, sociais, culturais, todos necessitam de políticas sociais que os materializem e que tais políticas são complementares na tarefa de concretizar a Proteção Social. Daí a importância da intersectorialidade enquanto estratégia de gestão voltada para o aprimoramento da proteção social numa perspectiva de integralidade e de complementaridade entre os direitos sociais, como verificaremos mais detalhadamente no segundo capítulo desse trabalho.

Tejadas (2010), também reafirma essa compreensão sobre Proteção Social numa perspectiva de direitos integrados. Concordamos com a autora quando afirma que o conceito de proteção social se mostra mais adequado quando acrescido da perspectiva de que “relaciona um conjunto de políticas públicas que atuam, de modo intersectorial, na proteção da população e na garantia de direitos integrados e integrais” (TEJADAS, 2010, p.78).

Projeta-se, dessa maneira, um leque amplo de políticas que envolvem tanto os chamados direitos sociais como os demais –civis, políticos, culturais, ao meio ambiente, entre outros, na perspectiva da sua indivisibilidade. Nessa direção, o direito ao meio ambiente preservado relaciona-se de modo dialético ao direito ao saneamento básico, à habitação em espaços que não prejudiquem os recursos naturais [...] Como se pode depreender, são infinitas as conexões que nos permitem entender os direitos humanos de modo inter-relacionado (TEJADAS, 2010, p. 78).

De acordo com Ferraz (2014) e, conforme o que vimos no item anterior deste capítulo, a consolidação do modo de produção capitalista a partir do século XIX, a ascensão política da burguesia¹⁹, bem como a gradativa constituição dos trabalhadores como sujeitos políticos, como coletivo organizado com um projeto próprio de sociedade, foram responsáveis pela configuração do Estado e pela definição de suas modalidades de intervenção, incluindo as intervenções sociais.

No âmbito do capitalismo podemos observar “variações, multidireções, reestruturações e hibridismos na práxis da proteção social” (Pereira, 2016, p. 14). Isto ocorre, em função de diferentes níveis de pressões contraditórias a que essa proteção está sujeita e de diferentes valores, ideias e teorias que competem entre si e encobrem a sua real finalidade.

Pereira (2016) destaca que em sua versão aparente, o objetivo das intervenções sociais é atender as necessidades, aliviando e prevenindo privações materiais de grande parcela

19 A política da burguesia aqui referida trata-se da política pautada nos preceitos liberais.

das sociedades e, nesse sentido, logo surgiram as várias formas de Proteção Social ancoradas nessa motivação, em grande parte por inspiração piedosa, caridosa e benemerente, fortalecendo a filantropia e a assistência privada, vinculadas à perspectiva de dever moral e solidariedade para com os desvalidos.

Contudo, no capitalismo a produção tem por objetivo satisfazer as necessidades insaciáveis do capital a partir da acumulação de lucros. Essa acumulação exigirá um progresso técnico constante, que favoreça a elevação da produtividade do trabalho humano. A utilização cada vez mais ampliada de recursos tecnológicos produzirá a substituição da força de trabalho humana pela mecânica, gerando, contraditoriamente ao avanço da produção, uma redução na oferta de empregos e a ampliação da pobreza.

Pereira (2016) destaca que nas formulações de Marx sobre a acumulação de capital, ele revela que quanto maior a acumulação de riqueza, maiores serão a manipulação e exploração da força de trabalho e maiores serão os índices de pobreza, miséria, desemprego. Portanto, os mesmos processos e mecanismos que operam a acumulação de riqueza, induzem à manutenção e ou aprofundamento da pobreza.

Segundo Marx (1984, p. 210) “a acumulação de riqueza em um polo é, ao mesmo tempo, acumulação de miséria, de tortura laboral, de escravidão, ignorância, embrutecimento e degradação moral no polo oposto, no lado da classe que produz seu próprio produto na forma de capital.”

Esta é a dinâmica da simultânea acumulação da riqueza e da pobreza que desafia o capitalismo a encontrar estratégias “anticrises”. É nesse bojo que se constituem as políticas sociais enquanto um aparato protetivo implementado pelo Estado, tendo por objetivo enfrentar as expressões da contradição inerente ao modo de produção capitalista.

Conforme Montañó (2007, p. 39), as políticas sociais são entendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força. Surgem como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora”.

E com FALEIROS (1991, p. 8), pode-se afirmar que:

As políticas sociais ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão.

Nesse sentido, considerando a centralidade das políticas sociais enquanto estratégia de operacionalização da Proteção Social, a igualdade e seu contrário a desigualdade deve estar no centro da discussão sobre Proteção Social. Analisar em que medida a Proteção Social vai ao encontro de uma proposta de combate à desigualdade social, pode se constituir num referencial importante para desmitificar elementos encobertos, revestidos pelo discurso de proteção social, mas que, na prática, reforçam a desigualdade social.

De acordo com Tejedas (2010), o cenário da constituição da Proteção Social é marcado por embates mais ou menos acentuados, a depender da conjuntura e da capacidade organizativa da população, se constituindo, contraditoriamente, em espaço de cooptação e de materialização de direitos.

Havia nesse contexto, portanto, uma outra contradição intrínseca: as mesmas condições objetivas que aprofundavam a pobreza por um lado e aumentavam a riqueza por outro, criavam novas oportunidades de mobilização dos explorados em torno de lutas por igualdade e direitos de cidadania.

É necessário analisar o movimento do capital por um lado e a luta de classes por outro, reconhecendo assim a existência da contradição. “Esse processo contraditório movido ao mesmo tempo pela unidade e luta dos contrários, faz parte da essência das coisas reais e históricas, e, portanto, das políticas de proteção social” (PEREIRA, 2016, p. 56).

Assim, defendemos a categoria contradição dialética, de filiação materialista histórica²⁰, para a análise da Proteção Social, pois, conforme salienta Pereira (2016), ela nos dará a oportunidade de analisar tal particularidade inserida numa totalidade contraditória. A partir dessa matriz de compreensão da realidade social se perceberá que a Proteção Social exhibe traços positivos e negativos, isto é, “poderá atender interesses diferenciados, embora esteja estruturalmente comprometida com os interesses dominantes” (PEREIRA, 2016, p. 55).

Considerando que na sociedade capitalista a acumulação e o lucro são os referenciais para a definição das estratégias políticas, econômicas e sociais, se instala uma contradição permanente que é estabelecer ao desenvolvimento das políticas sociais

20 O materialismo histórico é o método de análise da realidade proposto por Karl Marx (1818 - 1883). Seu mais importante pressuposto radica na defesa de que o modo como a produção material da existência é organizada e realizada numa dada sociedade constitui um fator determinante para a organização política (FERRAZ, 2014, p. 236).

concretizadoras de direitos o limite da não interferência na dinâmica do desenvolvimento econômico.

As políticas sociais, portanto, deverão cumprir sua finalidade precípua que é o apaziguamento dos conflitos entre as classes sociais e a reprodução da força de trabalho, sendo, portanto, funcional ao desenvolvimento do modo de produção capitalista. Ao mesmo tempo, elas irão atender aos interesses da classe trabalhadora, ampliando seus direitos e atendendo suas necessidades reais. Contudo, este não será o objetivo prioritário perseguido pelo Estado, portanto, o atendimento às necessidades sociais não poderá representar um risco aos interesses do capital. O atendimento dos interesses da classe trabalhadora será uma consequência de intervenção estatal voltada, predominantemente, a garantia do desenvolvimento capitalista.

Assim, ao analisar o caráter contraditório das medidas ou políticas de Proteção Social no âmbito do capitalismo, Gough (1982, *apud* Pereira, 2016, p. 56) afirma que tais medidas englobam ao mesmo tempo,

[...] tendências a aumentar o bem-estar social, o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, o controle social sobre o jogo cego das forças do mercado; e tendências a repressão e controle das pessoas e a exigência de adaptação dos trabalhadores aos requisitos da economia capitalista. Cada tendência gera contratendências na direção contrária; de fato isso é precisamente o que chamamos de processo contraditório através do tempo.

Essa contradição produz também conflitos de classe e lutas sociais em torno da ideia de igualdade. Eis porque a ideia de igualdade, embora não seja perseguida pelo capitalismo de forma substantiva, passa a ser recorrente no discurso ideológico do sistema.

Segundo Pereira (2016, p. 71) a igualdade que o capitalismo propaga é uma igualdade “funcional à persistência da dominação do trabalho pelo capital”. Nesse sentido, a Proteção Social que se constitui cumpre uma função restauradora da relação entre trabalho e capital, que reforçam desigualdades. Mas, também é nesse contexto que surgem os elementos potencializadores das reivindicações anárquicas, indesejáveis ao sistema.

É a partir da compreensão sobre Proteção Social, enquanto uma estratégia de manutenção do modo de produção capitalista operada pelo Estado e que se utiliza de um leque abrangente de políticas sociais para a sua operacionalização, que nos debruçamos a partir de agora numa análise histórica sobre as configurações dos sistemas protetivos.

O avanço da exploração da classe trabalhadora vai culminar, ao final do século XIX, no apogeu do movimento operário que passa a pressionar o Estado por melhores condições de

vida e trabalho. Esse movimento contraditório suscita mudanças também no conteúdo e na institucionalidade da Proteção Social.

Segundo FERRAZ (2014, p. 237),

A mais significativa mudança provocada pelo aumento da participação política dos trabalhadores e dos movimentos das massas populares foi processada nas funções sociais do Estado. Este deixou de ser apenas o guardião da ordem pública e o responsável por assegurar as condições necessárias à produção e exploração dos trabalhadores, e passou a regular o processo de produção, acumulação e as relações entre capital e trabalho, normatizando as relações mercantis, estimulando investimentos e criando medidas de proteção para os trabalhadores dos riscos decorrentes do exercício de suas atividades (morte, doença, invalidez).

Surgem assim as primeiras medidas protetoras voltadas à riscos associados ao trabalho. Tais medidas tinham como características principais: serem obrigatórias, condicionadas a contribuições prévias, de caráter legal e regidas pelo Estado (PEREIRA, 2016).

Nesse contexto de crescimento econômico, decorrente do avanço da produção e do consumo, o Estado capitalista, regulador e intervencionista, envolveu-se com a administração e o financiamento do seguro social e de atividades afins, ou seja, com a ascensão da Proteção Social na perspectiva do direito (PEREIRA, 2002).

[...] mas tal ascensão não se deu por cima e por fora dos conflitos de classe. Nesses conflitos, ganha proeminência a histórica participação dos trabalhadores em sua luta contra o despotismo do capital e o poder tendencialmente concentrador do Estado. Na falta de condições objetivas de transformar o sistema que os oprimia, a classe trabalhadora aproveitou os impactos doutras condições objetivas e subjetivas presentes [...] para abraçar, no seio do próprio sistema, a causa dos direitos sociais (PEREIRA, 2002, p. 33).

Nesse sentido, a Proteção Social formatada enquanto seguro social²¹ foi uma das primeiras formas de Proteção Social que surgiu como estratégia defensiva e reparadora voltada aos trabalhadores contribuintes, vinculados ao mercado formal de trabalho e funcionava como um “antídoto contra as ideias socialistas que rodeavam a Europa (PIERSON, *apud* PEREIRA, 2016, p. 24).

21 A experiência do seguro social avançou, inicialmente, na Alemanha do século XIX governada pelo conservador Otto von Bismarck. Segundo Baldwin (*apud* Pereira, 2016), embora ela não tivesse como objetivos a solidariedade entre as classes e nem a redistribuição de renda, foi inovadora, pois, traz a questão das inseguranças individuais para o debate público.

Conforme Ramos (2014) o seguro social é um fundo monetário, constituído a partir da contribuição prévia e obrigatória dos trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho, que tem como objetivo atender às ocorrências que resultem em determinada forma de dano ao indivíduo. Ou seja, o seguro social destina-se a proteção do risco social, como por exemplo, a invalidez, a orfandade e a mutilação e não a proteção voltada às necessidades sociais decorrentes de contingências que venham atingir os indivíduos e famílias.

O avanço da fórmula do seguro social para outras categorias de trabalhadores no século XX, fez com que ele se demonstrasse eficaz para os objetivos propostos, pois ao mesmo tempo em que garantia o atendimento das necessidades sociais básicas, “regulava os atendidos e obtinha dividendos financeiros, econômicos e políticos para o sistema que a administrava” (Pereira, 2016, p. 24). Ou seja, o seguro social é eficaz ao modo de produção capitalista porque contempla uma dimensão econômica a medida em que o Estado passa a gerir recursos provenientes das contribuições dos trabalhadores e uma dimensão política a medida em que legitima o próprio sistema que passa a atender as reivindicações dos trabalhadores ofertando proteção aos riscos sociais. Isso justifica o porquê de, ainda hoje, o seguro social ser considerado a espinha dorsal do Sistema de Proteção Social Pública.

A tendência do seguro social sobreviveu mesmo no período de ouro do chamado Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), entre os anos de 1940 e 1970. Nesse período, iniciando-se na Inglaterra sob coordenação de William Beveridge com o chamado Plano Beveridge (1942), o seguro social passa a incorporar um sistema mais amplo, chamado de seguridade social, entendido como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências sociais em que mesmo os não trabalhadores eram contemplados.

A partir de então, a Seguridade ganha *status* de direito social e o Estado é responsabilizado pelo seu provimento. Esta lógica contribui para o questionamento sobre o paradigma liberal de que a pobreza e a desigualdade são problemas individuais gerados pelos indivíduos e ou pelo destino. Tais características constituíram a Seguridade Social enquanto “um estágio superior de proteção social” (BALDWIN, 1992 *apud* PEREIRA, 2016, p. 25).

Há consenso que o Estado de Bem-Estar Social se define, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem estar de seus membros. “Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, através de um conjunto de serviços provisionados pelo Estado, em dinheiro ou em espécie.” Trata-se da intervenção do

Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem-estar dos cidadãos (SILVA, *apud*, YAZBEK, 2008).

Segundo MISHRA (1995, *apud* Pereira, 2016, p. 25),

[...] o Estado de Bem-Estar que se consolidou a partir dos anos de 1940 em alguns países da Europa, como uma forma de organização sociopolítica baseada no compromisso do setor público com o pleno emprego (embora masculino); com a cobertura universal de serviços sociais; e com a garantia de um mínimo de renda a todos os cidadãos (trabalhadores ou não trabalhadores), sob a égide dos direitos, deu suporte a esse tipo de proteção.

Contudo, de acordo com Mandel (1982), apesar do avanço na Proteção Social promovido pelo Estado de Bem-Estar, ele produz uma “ilusão do Estado Social”. Segundo esse autor, há uma aparente consciência social por parte do Estado que esconde a sua real finalidade que é sua autopreservação e reprodução expansiva do sistema (MANDEL, 1982, p. 338-339).

Para MANDEL (1982, p. 338-339), o crescimento da legislação social significou:

[...] uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital [...] Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada do modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração.

Para Behring e Boschetti (2007), o Estado de Bem-Estar Social²² foi, logo, um pacto em que os partidos socialdemocratas abdicaram de fazer a revolução socialista para obter o atendimento de reivindicações mínimas, de reformas imediatas, viabilizado pelas políticas sociais.

Nesse mesmo sentido, PASTOR e BREVILHERI (2009) consideram que:

A melhoria das condições de vida dos trabalhadores, somada à sensação de estabilidade de emprego, levaram o movimento operário a acreditar na possibilidade de combinar acumulação e níveis de igualdade e, portanto, a abrir mão de um projeto mais radical em prol de conquistas e reformas imediatas. São os partidos socialdemocratas que vão conduzir essas alianças com compromisso com uma política

22 Entende-se por Estado de Bem-Estar ou *Welfare State*, “o poder institucionalizado e legitimado pela sociedade, exercido pelo Estado capitalista para regular as forças de mercado e garantir a todos, como direito, o acesso a bens e serviços que reduzam a insegurança social – sem, contudo, alterar a condição de classe dos cidadãos” (ALCOCK, ERSKENE; MAY, 2002 *apud* PEREIRA, 2016, p. 77).

reformista, protegendo o capitalismo de um socialismo revolucionário (PASTOR; BREVILHERI, 2009, p. 141).

Ou seja, o propósito era manter o desenvolvimento do capitalismo mesmo diante das crises estruturais inatas a esse modo de produção. Mandel (1982), ainda chama a atenção para o fato de que um Sistema de Proteção Social também cumpre o papel de “integrar” o trabalhador à sociedade capitalista como consumidor ou “cidadão” e o faz por meio de um arsenal ideológico.

Com isso, pode-se afirmar que, sobretudo na Europa, a socialdemocracia que ascendeu no pós-guerra foi influenciada pelos postulados de Keynes, contribuindo para implementação de políticas sociais voltadas para a elevação dos níveis de igualdade. Portanto, a partir de uma perspectiva dialética, compreendemos que o keynesianismo forneceu o alicerce para um compromisso estatal que fosse além do desenvolvimento econômico e contemplasse também o compromisso com o pleno emprego e a igualdade social, mesmo tendo clareza que este alargamento do compromisso estatal está intimamente vinculado à necessidade de se garantir a plena expansão do capitalismo.

Para BENTO (2003, p. 29) a expansão do Estado de Bem-Estar Social,

[...] deu-se na tentativa de solucionar o seguinte problema: o de elaborar estratégias sóciopolíticas que conciliem a necessidade de integração permanente da mão-de-obra no mercado de trabalho, imprescindível continuidade do processo de acumulação, e os direitos sociais reivindicado pela classe trabalhadora. O Estado de Bem-Estar Social não foi mantido pura e simplesmente pelo compromisso com a classe dominante, mas também pela classe trabalhadora, com certo nível de organização e que pressionaram para a implantação de políticas sociais.

É importante destacar, porém, que o Estado de Bem-Estar Social não se desenvolveu da mesma forma nos diferentes países capitalistas e as diferenças nesta configuração influenciam nas características e conteúdo das políticas sociais.

Segundo Pastor e Brevilheri (2009), o Estado de Bem-Estar Social alcançou seu maior nível de desenvolvimento nos anos de 1950, tendo em vista a expansão dos gastos sociais e da acumulação de capital. Porém, as autoras explicam que no final dos anos de 1960 já não havia mais tantas expectativas de crescimento, o que culminou com a intensificação dos movimentos dos trabalhadores, “cujas reivindicações não se limitavam às questões econômicas, mas, sobretudo, à democracia no interior das fábricas” (p. 141).

No cenário global, os anos de 1970 foram marcados pela crise financeira do comércio internacional e a inflação crônica associada ao baixo crescimento econômico e,

segundo Soares (2002, p. 92), nesse contexto, o Estado de Bem-Estar social começou a ser bombardeado pelos economistas denominados neoclássicos ou neoliberais, considerado como um dos principais responsáveis pela crise, dando vida a um movimento chamado de “retorno à ortodoxia”.

O modelo neoliberal²³ representou uma ruptura com o pacto keynesiano e com a relação capital/trabalho gerida por esse pacto. Essa ruptura representou um retrocesso para a proteção social, que passa a ficar subjugada aos interesses de aumento da lucratividade do capital. O Estado perde o protagonismo na regulação social dando vez ao mercado e à iniciativa privada não-mercantis (PEREIRA, 2016).

Conforme PEREIRA (2002, p. 36), os argumentos nos quais se apoiava o pensamento neoliberal eram:

[...] que o excessivo gasto governamental com políticas sociais públicas é nefasto para a economia, porque gera déficit orçamentário que, por sua vez, consome a poupança interna, aumenta as taxas de juros e diminui a taxa de inversão produtiva; [...] que a regulação do mercado pelo Estado é negativa porque, ao cercear o livre jogo mercantil, tal regulação desestimula o capitalista de investir; [...] que a proteção social pública garantida, sob a forma de política redistributiva, é perniciososa para o desenvolvimento econômico porque onera as classes possuidoras, além de aumentar o consumo das classes populares em detrimento da poupança interna.

De acordo com Laurell (2002), na perspectiva neoliberal, as funções relacionadas ao bem-estar seriam responsabilidade da família, da comunidade e dos serviços privados. Assim, o Estado só deveria intervir em situações de lacunas do serviço privado, socorrendo assim situações de pobreza extrema. Nesse sentido, a proposta neoliberal para a solução da crise passa pela perspectiva da competição e do individualismo e as políticas sociais, nesse contexto, possuem caráter assistencialista.

Segundo Abrahamson (1995 *apud* Pereira, 2016), esse período em que há uma substituição do protagonismo do Estado para o mercado no que se refere a regulação social

23 Como uma das respostas à crise, os liberais passaram a defender um conjunto de medidas que atacava o emprego estável, os ganhos de produtividade dos trabalhadores, os benefícios sociais e todas as políticas que objetivavam diminuir as desigualdades sociais e garantir um padrão mínimo de bem-estar aos cidadãos. O modelo liberal de Estado, agora denominado neoliberal, volta a ser defendido como o mais adequado para o enfrentamento da nova crise, capaz de assegurar as condições necessárias à acumulação e à emergência de um novo ciclo de crescimento (FERRAZ, 2014).

recebe o nome de *welfare mix* ou *welfare pluralismo* (bem estar pluralista ou pluralismo de bem-estar).

Trata-se de uma nova modalidade de Proteção Social baseada na corresponsabilidade dos três setores principais – Estado, mercado e sociedade civil – sem que haja protagonismo por parte do Estado, resultando numa transferência de responsabilidades quanto à proteção social de um setor para o outro (MISHRA, 1995 *apud* PEREIRA, 2016).

Sob a nova égide neoliberal, a Proteção Social sofreu forte reorientação se pautando por novos referenciais teóricos e ideológicos, na reorganização *toyotista*²⁴ do sistema de trabalho - que tinha como objetivo o aumento da produtividade por meio da intensificação do trabalho, do estímulo à polivalência do trabalhador, da terceirização e da “flexibilização da produção, do trabalho e do trabalhador” – e na adoção de novas bases tecnológicas de produção (PEREIRA, 2016. p. 28).

Segundo Pereira (2016), alguns países tentavam resistir a ofensiva neoliberal e implementar a Proteção Social a partir de uma perspectiva socialdemocrata. Os países escandinavos são exemplos dessa experiência e são internacionalmente reconhecidos pela oferta universal de Proteção Social pública estatal, embora a partir de 1970 tenham sofrido os ataques na perspectiva da adesão neoliberal.

Tal cenário impôs a regressão da Proteção Social e a adesão aos preceitos neoliberais em praticamente todos os Estados regidos pelo modo de produção capitalista. Isso significou também a regressão da Proteção Social como direito e a responsabilização individual dos desempregados, jovens, mães solteiras pelo seu auto sustento (PEREIRA, 2016).

A economia baseada no livre mercado global do pós-1970, conduzida em nível global pelos Estados Unidos da América e pelas instituições financeiras por eles controladas, como o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, trouxe crescimento e prosperidade para o capitalismo, mas gerou, sobretudo, desigualdades e injustiça social, já que os sistemas de proteção social se tornaram o alvo da ofensiva neoliberal (Pastor; Brevilheri, 2009).

Sendo assim, “o crescimento da pobreza e da desigualdade social foram as maiores consequências da aplicação deste ideário e, apesar destes resultados no campo social, o neoliberalismo não conseguiu revitalizar o capitalismo” (Pastor; Brevilheri, 2009, p. 144). Essa

24 Técnicas adotadas pela empresa japonesa Toyota, denominadas também de pós-fordistas, cujas características principais eram a intensificação do trabalho, a eliminação dos “tempos mortos” e a polivalência do trabalhador (PEREIRA, 2016).

visão ideológica, marcada pela perspectiva da meritocracia, do individualismo e pela crença no mercado enquanto fato da ordem natural das coisas, exerce sobre as massas um poder inebriante responsável, em grande medida, pelo refluxo das lutas populares.

A ideologia neoliberal, por sua vez, menospreza os direitos sociais e os valores neles embutidos, tais como: equidade e justiça social. Nesse sentido, tais direitos foram sendo permeados por uma perspectiva cada vez mais meritocrática.

Segundo PEREIRA (2016, p. 64) a meritocracia,²⁵

[...] é uma lógica de governar, ou de dirigir, privilegiando o esforço, a inteligência e a capacidade individual ou grupal de inovar e contribuir, diferenciadamente, para o sucesso da ordem social prevalecente [...] E mérito denota, em termos gerais, a obtenção merecida, por alguém, de algo, sob a regência de regras válidas para todos.

Essa lógica cria seus sistemas próprios de seleção, considerados neutros, pois são pautados nos princípios da hierarquia e da competitividade. Contudo, tais critérios de seleção de pessoas ao acesso a posições ou direitos, desconsideram a sua origem, trajetórias individuais, condições sociais e vulnerabilidades e riscos a que estão expostos.

De acordo com Pereira (2016), nas políticas públicas, em especial nas políticas sociais, o mérito não tem uma conotação positiva ou de prestígio. Isto porque, pela lógica focalizada das políticas públicas, pautadas na doutrina liberal, seja a clássica ou a contemporânea, o merecedor da Proteção Social deve ser o mais pobre dentre os pobres. A pessoa elegível para acesso à Proteção Social “deve ser aquele que comprove não possuir os pré-requisitos básicos para uma existência verdadeiramente humana, além de demonstrar idoneidade moral: não fraudar o sistema e oferecer contrapartidas” (PEREIRA, 2016, p. 65).

Nesse sentido, deve-se colocar em questionamento a validade das políticas públicas se pautarem na perspectiva do mérito em detrimento dos direitos dos cidadãos.

[...] ao pleitear o governo a gestão ou o reconhecimento público e formal da proeminência dos melhores, a meritocracia suscita paradoxos e dilemas que em muitos casos terminam por transformá-la de tradicional instrumento de luta contra a discriminação social em critério de discriminação social das sociedades modernas (BARBOSA, 2003 *apud* PEREIRA, 2016.p. 67).

25 A palavra meritocracia, de acordo com Cruz Filho (apud Pereira, 2016, p. 64), “vem dos termos *mereo*, do latim, que significa merecer, obter, alcançar, e *kratía*, do grego, que significa força, poder, autoridade, soberania”.

Compreendemos que ao eleger o mérito como premissa para acesso às políticas sociais, o Estado revela, conforme já mencionado, sua incapacidade de reconhecer a vinculação da origem dos problemas sociais à própria lógica do sistema capitalista e, portanto, o reconhecimento das políticas sociais enquanto direito, se torna um desafio permanente que deve mover a luta dos trabalhadores.

A meritocracia não tem como premissa o atendimento dos interesses da maioria. Ela é uma “ideologia pautada em desigualdades aceitáveis pelo sistema ou estimuladoras de competições”, funcionando como mecanismo que contribui para o fortalecimento da perspectiva individualista e para os “separatismos sociais, étnicos e religiosos” (PEREIRA, 2016, p. 68).

Nesse sentido, o mérito não comporta diferenças entre os desiguais. Pauta-se sim, na premissa de que as vitórias ou fracassos são de responsabilidade exclusivamente individual. Pereira (2016) chama a atenção dizendo que tal ideologia deve ser questionada quanto a sua credibilidade, uma vez que, diante de uma realidade repleta de iniquidades sociais, tal ideologia soa como irreal ao não considerar os determinantes estruturais.

Na lógica da meritocracia, os direitos sociais, arduamente conquistados, perdem seu valor e transformam-se em ajuda, favor e privilégios. Isso ocorre porque para que o indivíduo se torne merecedor da proteção do Estado precisará provar a sua incapacidade de provê-la por meios próprios. Assim, os direitos sociais são ofertados aos que provam estar à margem da cidadania.

Segundo Pereira (2016, p. 30), uma nova estratégia significativa - originária dos Estados Unidos e que se avolumou a partir de 1990 em toda Europa - foi a “ativação” dos chamados “dependentes da proteção social” para o trabalho.

Vale dizer, os programas sociais neoliberais de proteção social que, desde os anos 1990, ocupam lugar prioritário nos discursos e nas agendas políticas dos governos são aqueles que, agora, obrigam os beneficiários a trabalhar (ou a se submeterem a treinamentos para tal) em troca de assistência. Só que o mercado disponível para esse tipo de força de trabalho é geralmente precário, flexível, desprotegido e de baixa remuneração (PEREIRA, 2016, p. 30-31).

Essa nova lógica de Proteção Social é denominada de *workfare* (por oposição ao *welfare*). Gough (2008, *apud* Pereira, 2016) afirma que houve uma notável mudança nos padrões europeus de proteção social que privilegia a assistência e faz desta um trampolim para

o trabalho. Esta lógica é perfeitamente apropriada à perspectiva da meritocracia, sendo incorporada pelo ideário liberal contemporâneo. Nela, a Proteção Social perde a perspectiva do direito.

No início do terceiro milênio, uma nova grande crise atinge todo o mundo capitalista. A crise financeira de 2008 foi a maior da história do capitalismo desde a grande depressão de 1929. Ela teve início nos EUA e tem como marco a falência do banco de investimento Lehman Brothers no dia 15 de setembro de 2008. Iniciou-se com o colapso do mercado imobiliário e espalhou-se pelo mundo em poucos meses. Com efeito, no último trimestre de 2008, a produção industrial dos países desenvolvidos experimentou uma redução bastante significativa e os efeitos de tal crise se estendem até os dias de hoje, sobretudo, no que se refere às altas taxas de desemprego.

Nesse mesmo período o Estado, especialmente nos EUA, realizaram, de acordo com Pastor e Brevilheri (2009, p. 144), “intervenções estatais, para resgatar instituições privadas, por meio de pacotes econômicos que, jogam por terra, as teses neoliberais da capacidade de auto regulação dos mercados”. Assim, desde então e até os dias de hoje, a perspectiva neoliberal tem operado no sentido de justificar a reduzida intervenção estatal no que se refere a implementação de estratégias de proteção social, contudo, não tem se efetivado no que se refere à interferência estatal no âmbito da economia e do mercado, dimensões em que o Estado tem atuado fortemente para minimizar os impactos das crises cíclicas do capital sobre os lucros da classe dominante.

A partir da trajetória histórica da Proteção Social aqui esboçada, observa-se, portanto, que no período entre os anos de 1940 e 1970 vivemos no mundo o estágio mais avançado de proteção social denominado pelos estudiosos de Estado de Bem-Estar social. Destacamos contudo, que ele não se apresentou da mesma forma em todos os países, e que em muitos deles, sequer foi concretizado, contudo, mesmo esses locais, em grande parte, sofreram impactos significativos do Estado de Bem-Estar para a organização dos seus sistemas de proteção social.

Nesse período, os sistemas protetivos se pautaram na perspectiva da Seguridade Social, que tem como premissa a responsabilidade do Estado na garantia da Proteção Social e no reconhecimento de direitos sociais por parte dos cidadãos.

Foi possível observar, também, que a partir de 1970 até os nossos dias a perspectiva neoliberal aponta um novo paradigma para a Proteção Social, que fica subjugada aos interesses

da lucratividade do capital. Esse novo paradigma está pautado na transferência da responsabilidade estatal pela regulação social para o mercado e sociedade civil.

Em síntese, observa-se, portanto, que a trajetória do processo de Proteção Social é irregular, marcada por avanços e retrocessos, demonstrando grande maleabilidade em termos de cobertura, compromisso e finalidade, o que ressalta o seu caráter dialeticamente contraditório. Assim, dependendo das mudanças estruturais e da correlação de forças políticas vigentes, a Proteção Social poderá ser mais focalizada ou universal; comprometida com os direitos sociais ou com os méritos; incorporar o atendimento às necessidades humanas ou limitar-se aos interesses do capital; proteger de fato ou punir.

A seguir, analisaremos a trajetória histórica da Proteção Social no Brasil.

1.2.1 As Particularidades da Proteção Social no Brasil

No caso brasileiro, a experiência colonial, a escravidão prolongada e o desenvolvimento tardio do capitalismo, colocaram, historicamente, para os trabalhadores, a responsabilidade por sua própria sobrevivência. Até fins do século XIX, ganharam corpo obras sociais e filantrópicas, ações de ordens religiosas e de redes de solidariedade, incluindo-se aí o apoio advindo das famílias extensas, que assumiram por muito tempo a responsabilidade por colaborar nesse processo responsabilização pessoal pela sobrevivência (YAZBEK, 2014).

Contudo, com o processo de industrialização no século XIX, também aqui no Brasil começam a aparecer as primeiras iniciativas de construção de um Sistema de Proteção Social que passou por várias fases desde os seus primórdios até os dias de hoje.

Conforme Pastor e Brevilheri (2009), o processo de industrialização brasileiro foi marcado pela decadência da produção de cana-de-açúcar e pelo fortalecimento do cultivo do café. Essa substituição de cultivo provocou a substituição da mão de obra escrava pela mão de obra assalariada. Os primeiros assalariados a serem contratados para trabalhar nas lavouras de café foram os imigrantes.

O início da industrialização deu-se com os produtos agrícolas – beneficiamento do café, ensacamento e transporte para os portos, através das ferrovias, já que a produção estava interiorizada. Assim, começa a surgir uma pequena burguesia industrial, entretanto, vinculada à própria burguesia agrária (PASTOR; BREVILHERI, 2009, p. 145).

Segundo Behring e Boschetti (2007), a partir do início do século XX, a indústria brasileira contava com um operariado que, por tratar-se predominantemente de imigrantes, traziam consigo experiências dos movimentos anarquistas e socialistas da Europa. Este operariado deu início as primeiras organizações sindicais do país vinculadas à agricultura e indústrias rurais. No período da Primeira República, que compreende os anos de 1889 e 1930, surgem as primeiras legislações voltadas para o mercado de trabalho

A Proteção Social brasileira teve, assim, sua origem no final da Primeira República ou da República Velha, como a denominaram alguns autores, quando a questão social ganhou evidência dada a emergência do processo de industrialização como alternativa da crise agrária.

Conforme Iamamoto (2000), um dos marcos iniciais do Sistema de Proteção Social brasileiro, foi a Lei Eloi Chaves, em 1923, que institui as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's). As CAP's eram orientadas pela lógica do Seguro, pois, eram destinadas apenas à trabalhadores formais que realizassem contribuição prévia. Ou seja se constituiu numa experiência de sistema previdenciário da época.

A primeira CAPs instituída se destinava a categoria dos ferroviários. Pastor e Brevilheri (2009) destacam que estes profissionais tinham um bom nível de organização e, portanto, as Caixas de Pensões, constituíram-se, na prática, numa tentativa de desmobilização desse grupo.

A partir de 1933 as CAP's foram transformadas em IAP's, sendo criado neste mesmo ano o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) e, rapidamente, conforme Iamanoto (2000), houve a disseminação desses institutos, contemplando outras categorias profissionais. Os IAP's tinham por objetivo cobrir riscos ligados à perda da capacidade de trabalho e foram sendo implementados, sobretudo, para as categorias profissionais estratégicas para o desenvolvimento industrial do país. Os IAP's possuíam características diferenciadas em cada grupo profissional, mantendo-se em comum a lógica do Seguro.

Conforme Nogueira (1998), nesse mesmo período houve o reconhecimento da classe operária por parte do Estado. Nesse sentido, a década de 1930 foi marcada por intervenções Estado voltadas a atender as reivindicações dos trabalhadores. Dentre as providências tomadas pelo Estado, destacam-se a criação de órgãos gestores de políticas sociais e também a formulação de uma legislação trabalhista. Assim, demarca-se que a “questão social” é legitimada pela classe dominante.

Para NOGUEIRA (1998, p. 37),

[...] a legislação trabalhista e social será implantada mas trará consigo dispositivos legais cerceadores da ação sindical e o paternalismo desmobilizador do Estado; o velho sistema oligárquico de dominação acabará derrotado mas não será substituído por um regime democrático, e sim por uma articulação elitista administrada por um Estado que submeterá a sociedade a si e assumirá feições bonapartistas, dedicando-se à montagem de um complexo mecanismo de controle social e político das massas emergentes.

A partir de 1937, com a implantação da ditadura Vargas, o Estado Novo amplia as medidas de proteção ao trabalhador ao mesmo tempo em que intervém no movimento sindical, objetivando o controle rigoroso das organizações dos trabalhadores. Nesse período houve a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, 1943), a implantação do salário mínimo e a valorização da saúde do trabalhador (IAMAMOTO, 2000).

A criação do salário mínimo representou o reconhecimento de patamares mínimos necessários à sobrevivência digna da classe trabalhadora e a CLT, de 1943, representou a reunião e sistematização de uma vasta legislação trabalhista produzida no país após 1930, bem como a introdução de novos direitos e regulamentações ainda inexistentes. Tanto uma medida quanto outra representaram um avanço significativa para o Sistema de Proteção Social que vinha sendo delineado no país, sobretudo, porque se aplicou a todos os trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho e não a algumas categorias profissionais. Contudo, ainda ficaram desguarnecidos de qualquer aparato protetivo ofertado pelo Estado aqueles trabalhadores sem carteira registrada.

Avançando em nossa análise histórica sobre a implementação da proteção social no Brasil destacamos que, conforme VIEIRA (1995, *apud* Pastor e Brevilheri, 2009, p. 147):

O período compreendido entre 1930 e 1945 foi um tempo marcado pela mobilização controlada, por uma política econômica de caráter nacionalista e por uma política social de natureza trabalhista. Não houve, neste período, qualquer preocupação que alcançasse a essência da política social, uma vez que as decisões eram tomadas de forma particular para atender questões importantes e urgentes.

Em 1945 o país volta ao regime democrático, conservando características populistas do regime ditatorial de Vargas (IAMAMOTO, 2000).

Conforme Yazbek (2014) o Brasil não alcançou a institucionalidade de um Estado de Bem-Estar Social, pois, o modelo de política social estava focado nas relações trabalhistas, ou seja, a proteção não tinha caráter universal e sim estava focalizada nos trabalhadores, sendo

os cidadãos de direitos aqueles com carteira assinada e que pagavam por um seguro social. O Estado objetivava, naquele momento, manter a estabilidade, administrando a questão social, buscando diminuir desigualdades e garantir alguns direitos sociais.

Sposati (1994) chama a atenção para o fato de que o sistema protetivo brasileiro se constitui de forma dualizada: de um lado, desenvolve-se fortemente apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores, particularmente do mercado formal de trabalho e, de outro, vai destinar aos mais pobres, trabalhadores de um mercado informal, um modelo de regulação pela benemerência. Assim, a classe trabalhadora tem garantidos alguns direitos básicos, enquanto que para o trabalhador informal restam as obras sociais e filantrópicas.

Portanto, ao que se observa a Proteção Social no Brasil vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Conforme PASTOR e BREVILHERI (2009, p. 147),

A partir de meados dos anos 1950, no governo de Juscelino Kubitschek, acelerou-se o processo de industrialização com a abertura das portas do Brasil para o capital internacional, notadamente para a indústria automobilística. No final dos anos de 1960, o Brasil passou a ter população predominantemente urbana.

Nesse período houve uma extrema valorização da política econômica, em detrimento da política social. De acordo com Vieira (1995, *apud* Pastor e Brevilheri, 2009, p.147) “as metas econômicas do governo federal não só conviveram com precárias condições da maioria da população brasileira, como ainda permitiram ocultá-las, através da febre desenvolvimentista”.

Segundo Pastor e Brevilheri (2009), nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964) não houve mudança na essência da política social o que provocou um acirramento da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida. Como forma de conter tais movimentos, considerando que já haviam acontecido as revoluções de Cuba e da China, ocorreu o Golpe de 1964.

Nas décadas de 1960 e 1970 houve uma expansão e modernização do sistema de proteção social do país. Contudo, tratou-se de um processo de “modernização conservadora”, pois, essas mudanças não significaram uma ruptura com a lógica meritocrática prevalecente até então. Dessa forma, afirma Iamamoto (2000), durante o regime militar a questão social passa a ser tratada através do binômio repressão/assistência, subordinada aos preceitos de segurança nacional e das exigências da acumulação monopolista.

Tal binômio pode ser verificado quando se identifica, nesse período, a ampliação de políticas sociais, tais como: a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), a implantação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a transformação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em fundação, dentre outras intervenções estatais. Contudo, Iamamoto (2000) ressalta que tais iniciativas tinham por objetivos principais aumentar o poder de regulação do Estado sobre a sociedade, suavizar as tensões sociais, alcançar legitimidade para o regime ditatorial e, por fim, servir de mecanismo para a acumulação de capital.

Conforme Iamamoto (2000, p. 87) a unificação da Previdência Social, com a junção dos IAPs em 1966, se deu atendendo a duas características fundamentais: “o crescente papel interventivo do Estado na sociedade e o alijamento dos trabalhadores do jogo político, com sua exclusão na gestão da previdência, ficando-lhes reservado apenas o papel de financiadores”.

Conforme Yazbek (2014) a partir de meados de 1970 observa-se um avanço organizativo da sociedade civil, especialmente dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e pela retomada do Estado Democrático de Direito e essas lutas se estenderam durante os anos de 1980. O movimento sindical se fortalece e renasce as organizações populares e associações comunitárias vinculadas aos movimentos progressistas da igreja Católica – as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

No período entre 1980 e 1985 o Brasil vivenciou o último governo do regime militar liderado por João Baptista Figueiredo. As lutas populares que emergiram na década anterior ganham ainda maior força impulsionados pelo intento das eleições diretas para a Presidência da República (PASTOR; BREVILHERI, 2009).

Segundo Couto (2008, *apud* Pastor e Brevilheri, 2009), a década de 1980 foi marcada pelo agravamento da questão social em decorrência da alta concentração de renda, porém ao mesmo tempo foi também um período de organização significativa dos movimentos sociais e de participação da sociedade civil na construção da nova Constituição.

Assim, a Constituição de 1988, nasce a partir das lutas populares das décadas de 1970 e 1980 e será permeada por elas. O Sistema de Proteção Social brasileiro passa a oferecer cobertura aos que se encontram fora do mercado formal de trabalho, reconhecendo os direitos sociais das classes subalternizadas em nossa sociedade. Estabelece-se um sistema de Seguridade Social, definido no artigo 194 da Constituição Federal, como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Alguns aspectos, entre outros, devem ser destacados entre as inovações constitucionais em relação ao sistema protetivo brasileiro: a centralidade da responsabilidade do Estado na regulação, normatização, proposição e implementação das políticas públicas no âmbito da Proteção Social, a proposta de descentralização e participação da sociedade no controle das políticas sociais e a perspectiva de articular e integrar políticas públicas.

A Constituição de 1988 redesenha de forma radical o sistema brasileiro de Proteção Social, afastando-o do modelo maritocrático conservador e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado.

Contudo, o início do processo de construção da Seguridade Social brasileira foi marcado por um contexto de tensionamento internacional pela consolidação do neoliberalismo e pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais. Assim, a proposta de Seguridade Social mostra-se incapaz de se consolidar nesse contexto.

Segundo Yazbek (1995), embora a Constituição tenha reconhecido os direitos sociais, houve uma redução dos investimentos sociais do Estado brasileiro provocada pelo seu ajustamento aos preceitos neoliberais que privilegiam políticas de estabilização econômica.

Assim, conforme PASTOR e BREVILHERI (2009, p. 151),

[...] a década de 1990 foi, portanto, um tempo de lutas para a efetivação dos direitos consagrados na Constituição, na contramão da defesa de um Estado Mínimo e da implantação de políticas compensatórias. Foi um tempo de viver o paradoxo de implementar políticas sociais de caráter universalizante em um contexto de ajuste econômico restrito.

O que se constata é que no país a via de insegurança e vulnerabilização do trabalho conviveu com a erosão do Sistema Público de Proteção Social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos público no campo social e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições de gastos públicos e sua perspectiva privatizadora e refilantropizadora.

Nesse contexto a filantropia assume uma posição de crescente relevância no Sistema de Proteção Social do país.

Diante da crise da presença do Estado na sociedade, constrói-se um discurso em favor do individualismo pragmático, deixando as pessoas e grupos entregues à própria sorte

ou, na melhor das hipóteses, a uma rede comunitária de solidariedade (SOARES, *apud* PASTOR; BREVILHERI, 2009, p. 151).

Yazbek (2014) ressalta que após o impeachment de Fernando Collor de Mello em 1992, o processo de regulamentação das propostas constitucionais para a área social é retomado no governo de Itamar Franco, porém com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, mantêm-se a direção neoliberal para a política social.

Logo em sua chegada ao poder Fernando Henrique Cardoso edita, no dia 01/01/1995, a Medida Provisória nº 813, a qual extingue o Ministério do Bem-Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro de Assistência para Infância e Adolescência (CBIA). Tal medida trazia, claramente, a ideia de que “o Estado não deve ser mais o grande patrocinador do bem-estar social, cabendo à sociedade (família, comunidades, associações voluntárias) e à iniciativa privada empresarial, ponderável parcela no processo de provisão social” (YAZBEK, 2014, p. 91).

Conforme Yazbek (2014), a busca pela estabilização da economia e do equilíbrio orçamentário e fiscal a partir do Plano Real leva, no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), a resultados pouco favoráveis para a Proteção Social da esfera pública estatal. O ambiente é de desacertos e tensões entre a adequação ao ambiente neoliberal e as reformas sociais exigidas constitucionalmente.

Segundo Fagnani (2007, *apud* Yazbek, 2014, p. 92), no referido período houve avanços no que se refere ao processo de descentralização das políticas de assistência social, saúde e educação, contudo, “ao mesmo tempo em que os estados e municípios são induzidos a aceitarem novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças destas instâncias (...)”.

Na segunda fase do governo FHC houve uma tentativa tardia de inserção das políticas sociais na agenda. A autora destaca que em 2001, FHC, através de um contrato com o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), cria a “rede de proteção social”.

Esta “rede” introduziu no campo social de forma seletiva um conjunto de ações setoriais voltadas à segmentos mais vulneráveis da população. Essas ações conjugavam serviços sociais e transferências monetárias com destaque para a expansão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) criado em 1996; para o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola; Programa Bolsa Alimentação; A gente Jovem e um pouco mais tarde o Auxílio Gás (2002) (YAZBEK, 2014, p. 92).

Esse conjunto de medidas representou a disseminação do uso de transferências monetárias enquanto estratégia de proteção social.

Em 2003 chegou à presidência do país Luiz Inácio Lula da Silva. Seu primeiro mandato se deu entre os anos de 2003 e 2006. De acordo com Druck e Filgueiras (2007, *apud* Pastor e Brevilheri, 2009, p. 151), no que diz respeito às políticas macroeconômicas, o Governo Lula não promoveu alterações no modelo de desenvolvimento iniciadas por seu antecessor, permitindo, assim, identificar-se uma tendência de continuidade do modelo econômico adotado por Fernando Henrique Cardoso. Tal modelo tinha como características principais a “dominação da lógica financeira, com a manutenção dos juros atrelados às metas da inflação; com o esforço para a geração de superávit primário para pagamento da dívida, especialmente, por meio do estímulo ao crescimento voltado para as exportações”

Yazbek (2014, p. 93), ressalta que “as políticas sociais passam a ser alvo de novas abordagens” no governo Lula. Em fevereiro de 2003 foi lançado simbolicamente o “Cartão Alimentação”, que deu início ao Programa Fome Zero que tem como meta explícita o combate à fome e a miséria.

Segundo a autora o referido Programa está situado no campo da Segurança Alimentar e propõe a relação constante “entre o emergencial e o permanente”, contemplando propostas de curto, médio e longo prazos. Destaca-se, contudo, que o projeto inicial do Programa apresenta lacunas no que se refere a problematização sobre as origens da desigualdade social, além de desconsiderar, conforme propõe a Constituição Federal de 1988, outros programas sociais de enfrentamento à pobreza, de modo especial, as políticas de Seguridade Social (YAZBEK, 2014, p. 93).

Ainda em 2003 o governo Lula lança uma proposta de unificação dos programas de transferência de renda existentes, dando origem ao Programa Bolsa Família. Essa experiência significou um importante passo na perspectiva da articulação do sistema protetivo do país.

O Programa Bolsa Família constituiu-se como uma das principais estratégias de enfrentamento à pobreza no Brasil. Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, unificando as políticas de Combate à Fome, de Transferência de Renda e de Assistência Social, possibilitando assim uma integração da intervenção federal no campo social (YAZBEK, 2014).

Em outubro de 2004, atendendo ao cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, após amplo debate

coletivo, a Política Nacional de Assistência Social em vigo, que apresenta um redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (YAZBEK, 2014, p. 94).

Um exame das características da Proteção Social brasileira, neste início de milênio, vai nos mostrar um processo de avanço da consolidação das ações protetivas do país, sobretudo, no que se refere ao campo emblemático do enfrentamento à pobreza e da desigualdade. Contudo é importante destacar, que as propostas do Estado na esfera da Proteção Social estejam ainda voltadas para situações extremas, sendo caracterizadas por um alto grau de seletividade e focalização e direcionadas aos mais pobres dos pobres.

Segundo Tejedadas (2010), diante da centralidade das propostas de enfrentamento à pobreza em anos recentes há uma tendência às contradições nas análises sobre Proteção Social contemporâneas. Ao mesmo tempo em que tais análises estabelecem uma vinculação restrita da Proteção Social ao desenvolvimento das políticas que compõem o tripé da Seguridade Social no Brasil (assistência social, saúde e previdência) - quando não, ao desenvolvimento específico da Política de Assistência Social, uma vez que o campo do enfrentamento à pobreza está institucionalmente vinculado a essa Política – elas procuram demonstrar, por outro lado, a importância da articulação entre as políticas sociais para a efetivação da Proteção Social. Isso demonstra, segundo a autora, o modo ambíguo como a Proteção Social é compreendida, “ora relativa a um amplo leque de políticas que devem prevenir riscos e inseguranças, ora restrita à Política de Assistência Social”²⁶ (TEJADAS, 2010, p. 75).

Vale destacar que importantes conquistas ocorreram no processo em curso de consolidação da Seguridade Social no Brasil; sobretudo no que se refere à constituição de um arcabouço legal e normativo que veio dar uma maior sustentabilidade para a implementação dos direitos sociais. Contudo, apesar de avanços significativos no sistema de Proteção Social brasileiro, sobretudo após a Constituição de 1988, sabemos que permanece nas políticas públicas, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas.

Destacamos que a construção de um Sistema de Seguridade Social é um desafio ainda não superado, sendo um elemento fundamental para sua consolidação uma gestão focada

26 Tejedadas (2010, p. 72-81) faz uma análise sobre uma publicação do governo federal de 2009, denominada “Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil”. Ela aponta que nesta publicação autores como Sposati (2009) e Jaccound (2009), ao conceituarem Proteção Social, trazem intrinsecamente em suas análises as ambiguidades apontadas.

na perspectiva de concertação intersetorial e na ampliação e consolidação da participação dos cidadãos por meio de intervenções coletivas.

É importante considerarmos que o processo de coletivização das demandas, necessidades e manifestações contribui para a potencialização das conquistas, além de contribuir para a desconstrução de uma lógica individual, muito presente ainda nos dias de hoje, na qual há uma tendência de responsabilização do indivíduo e das famílias pela sua condição de exclusão social.

Enfim, as seguranças sociais construídas ao longo de nossa trajetória histórica vem sendo alvo de desconstruções e de estagnação. São muitos os riscos de retrocessos, seja no que se refere aos direitos trabalhistas, previdenciários, educacionais, de saúde, de habitação e de provimento das necessidades humanas básicas, como a sobrevivência.

Assim, o cenário é adverso, contudo, já vivenciamos outros ao longo da história e, não podemos desconsiderar o movimento contraditório e dialético que permeia as relações sociais e que devem continuar sendo a mola propulsora para a construção de novos patamares na consolidação de uma Proteção Social mais abrangente, que incorpore a diversidade das políticas públicas de forma articulada e com foco na integralidade da Proteção Social.

CAPÍTULO 2

INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Neste capítulo analisaremos a gestão pública no Brasil a partir de uma perspectiva histórico-crítica, apresentando os modelos de gestão vivenciados no país desde a formação do Estado no período colonial até os dias atuais. Situaremos a intersectorialidade enquanto uma estratégia voltada ao aprimoramento da gestão de políticas sociais, que passou a ser disseminada no Brasil a partir da proposta de Reforma do Estado vivenciada em 1998. Destacaremos, ainda, que a intersectorialidade foi implementada no país a partir de uma perspectiva burocrático-gerencial focada na redução de gastos, contudo, apresentaremos uma outra perspectiva de análise para a intersectorialidade, focada no reconhecimento de que a articulação permanente entre as políticas sociais se constitui numa estratégia fundamental para a construção de respostas às necessidades sociais, mais abrangentes, universais e integrais.

2.1 GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS

Inicialmente destacamos que a ordem administrativa, como superestrutura de uma sociedade está diretamente relacionada às relações de produção presentes nela, portanto, é determinada fundamentalmente pela estrutura de classes dessa sociedade na medida em que os interesses antagônicos entre as classes exigirá a intervenção do Estado através de sua ordem administrativa. (SOUZA FILHO, 2013).

Ao nos debruçarmos sobre o desvelamento histórico da gestão pública no Brasil se faz necessário esclarecer, que estaremos tratando desse fenômeno dentro dos marcos do modo de produção capitalista e, portanto, a historicidade que procuraremos revelar trará consigo, necessariamente, os limites estruturais dessa materialidade.

Assim, partimos da compreensão que a gestão pública no Brasil será planejada e desenvolvida na perspectiva do cumprimento da função precípua do Estado, que é o de garantir a manutenção e o desenvolvimento do capitalismo, sendo permeada pelo tensionamento e pela correlação de forças entre as classes sociais.

Ao tratarmos de gestão pública, portanto, estamos falando, conforme nos esclarece Souza Filho (2013, p. 18) “de uma racionalidade instrumental que se coloca a serviço

da função administrativa do Estado, mas que não se desloca do seu caráter teleológico”. Ou seja, não se trata de uma instrumentalidade neutra, mas sim vinculada à um projeto sócio-político.

Carneiro e Minicucci (2013) esclarecem que o termo gestão pública vem sendo utilizado, nas três últimas décadas, em substituição à administração pública e de forma polissêmica. Segundo os autores, há estudiosos que confundem os termos e outros que demarcam o rompimento da administração pública tradicional a partir da “adoção de ferramentas de gestão do mundo dos negócios” (p. 135).

Dentre os conceitos apresentados por Carneiro e Minicucci (2013), escolhemos o defendido por Perry e Kraemer (1983), por entendermos que é o que melhor expressa a compreensão de gestão por nós adotada:

[...] gestão pública é uma fusão da orientação normativa da administração pública tradicional e da orientação instrumental da gestão em um sentido genérico. No primeiro aspecto, a gestão pública incorpora temas como democracia e responsabilidade, e valores como equidade, igualdade e probidade; da orientação instrumental, aceita que o setor público compartilha com o setor privado a necessidade de alcançar seus objetivos de forma mais econômica e mais eficiente (PERRY e KRAEMER, 1983 *apud* CARNEIRO; MINICUCCI, 2013, p. 135).

Souza Filho (2013, p. 14 -15) chama a atenção para o fato de que, normalmente, a gestão é compreendida apenas pelo aspecto dos recursos utilizados, dando-se enfoque à racionalidade dos recursos se eles foram colocados a favor do menor consumo de tempo e de dinheiro, por exemplo, configurando uma razão meramente instrumental. Contudo, segundo o autor, “administrar é agir racionalmente para definir fins e utilizar recursos”; assim, os fins devem ser analisados do ponto de vista racional, em seu conteúdo político, enquanto os recursos devem passar pelo crivo da racionalidade instrumental.

No caso da gestão pública, segundo este autor,

A análise dos fins remete à avaliação da orientação da política pública, seus princípios e diretrizes, enquanto a crítica da utilização dos recursos refere-se aos arranjos institucionais e aos procedimentos gerenciais operacionalizados para atingir as finalidades determinadas (SOUZA FILHO, 2013, p. 14).

Neste contexto, o enfoque principal aqui será investigar as mudanças ocorridas no aspecto administrativo da gestão pública brasileira, mas os outros planos (político, econômico e social) serão abordados para situar o contexto em que essas alterações aconteceram.

A literatura da área²⁷ consultada identifica três modelos administrativos no Estado brasileiro: o patrimonialista, que percorreu toda a época colonial, todo o império, chegando ao início do século XX; o burocrático que se acentuou a partir de 1930; e o gerencial iniciado nos anos de 1990 e início do século XXI; sendo, respectivamente, detalhados a seguir sem, contudo, se ter a pretensão de esgotar a análise sobre suas configurações e impactos.

Procuraremos enfatizar as configurações da gestão pública correlacionadas às fases do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, deixando claro o entrelaçamento, num primeiro momento, entre patrimonialismo e burocracia e, posteriormente, com mais evidência, o entrelaçamento entre patrimonialismo e gerencialismo não significando, contudo, que a ordem burocrática também não esteja presente, deixando apenas de ser a hegemônica.

2.1.1 O Modelo Patrimonialista de Gestão Pública: Origens e Configurações

Patrimonialismo é um conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), no fim do século XIX, e aplicável tanto à disciplina de história quanto à sociologia. Esse conceito tem o objetivo de compreender um modo específico de dominação, ou de poder, que atinge as esferas econômica e sociopolítica.

Como o próprio termo indica, patrimonialismo deriva das palavras patrimônio e patrimonial e pode ser definido como “uma concepção de poder em que as esferas pública e privada confundem-se e, muitas vezes, tornam-se quase indistintas”. No patrimonialismo o governante cria mecanismos de controle na estrutura estatal para satisfazer as suas necessidades pessoais, ou seja, privadas (FERNANDES, 2018).

Podemos destacar como sendo as principais características do modelo de gestão patrimonialista: “ausência de divisão entre propriedade pública e propriedade privada, corrupção, nepotismo, troca de favores, relações pessoais e não contratuais, descaso pelas demandas sociais, desorganização administrativa do Estado e inexistência de carreiras administrativas” (PALUDO, 2013, p. 84).

27 Dentre os estudiosos sobre o assunto, destacamos as análises de Celso Furtado (1991); Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998, 2001) e Marco Aurélio Nogueira (1998).

Bresser-Pereira (1998) aponta que a estrutura administrativa foi essencialmente patrimonial no Brasil durante todo o período colonial (1500–1822), passando pelo Império (1822-1889) até o fim da República Velha (1930).

Os portugueses quando aqui chegaram (1500) para colonizar o Brasil trouxeram o mesmo jeito de administrar da metrópole. Um estilo de administração do Estado denominado patrimonialismo. Não havia distinção entre o que pertencia ao Estado e o que pertencia ao detentor do poder, no caso de Portugal, ao rei Dom Manuel I (PALUDO, 2013).

Em 1534, com a criação das capitanias hereditárias, o Brasil foi dividido em 14 faixas de terra de norte a sul do país. O objetivo era colonizar e explorar as riquezas da nova terra e evitar que outros povos o fizessem. Seguindo os preceitos patrimonialistas de administrar, conforme ocorria na metrópole, o rei resolveu doar as terras à 12 donatários por ele escolhidos, os quais eram pessoas de posses, pertencentes à nobreza, para administrá-las, criando suas leis e, inclusive, repassando aos seus descendentes (hereditariedade) em troca de pagamentos de impostos à Coroa Portuguesa pela riqueza produzida garantindo, assim, a colonização. Em outras palavras, cada terra tinha sua lei que era definida pelo responsável por ela e a quem todos deviam obediência (PALUDO, 2013).

Em 1808 a família real portuguesa decide estabelecer-se no Brasil diante da ameaça de Napoleão Bonaparte em invadir Portugal, dentre outros países. Ela traz consigo uma legião de funcionários e representantes da máquina real portuguesa (aproximadamente 15 mil pessoas) para aqui instalar provisoriamente o império português. A vinda da família real trouxe a necessidade de estruturar uma máquina estatal na Colônia. Assim, uma série de unidades administrativas foram criadas, muitas das quais sem nenhuma utilidade, com o intuito apenas de alocar membros da corte, afinal, era necessário justificar seus ganhos (PALUDO, 2013).

Verifica-se, portanto, que o Brasil colonial, a exemplo do que já acontecia em Portugal e em boa parte dos países europeus, foi marcado pelo modo patrimonialista de gestão pública, caracterizado por uma lógica inversa na qual os bens públicos são colocados a serviço e em benefício do governante e de seus favorecidos. Nesse sentido, ocorre o favorecimento de poucos em detrimento dos interesses de toda uma sociedade.

Assim, segundo Souza Filho (2013), o patrimonialismo no Brasil se estruturará a partir do poder da coroa e também a partir das organizações de poder local e se manterá devido à articulação entre a burguesia comercial e os proprietários rurais, sob a orquestração do Estado Patrimonial colonial, visando a dominação política no país.

Sobre este período, Souza Filho (2013) chama atenção para três aspectos fundamentais: 1) não havia uma dimensão burocrática na administração colonial, pois ela dedicava-se, basicamente, à exploração de riquezas naturais, contribuindo para o processo de acumulação capitalista primitiva. Contudo, com a vinda da Família Real para o Rio de Janeiro em 1808, as decisões que necessitavam de especialização e racionalidade passam a ser tomadas no Brasil, portanto, inicia-se aquilo que Souza Filho chama de “embrião da estrutura burocrática brasileira”; 2) quanto ao papel dos proprietários rurais na ordem administrativa colonial, o autor enfatiza que o centro do poder colonial não está em suas mãos, e sim nas mãos da nobreza e da burguesia comercial portuguesa, contudo, os proprietários rurais cumpriram um papel fundamental na estrutura político-administrativa da colônia; 3) o último aspecto destacado, refere-se ao processo de exclusão das massas populares desencadeado pelo pacto de dominação vigente no período colonial (SOUZA FILHO, 2013 p. 86-87).

Assim, a partir da síntese sobre o período colonial desenvolvida por Souza Filho (2013), fica evidente a orquestração no que se refere a dominação e ao poder que se estabelece entre nobreza e proprietários rurais. Tal orquestração foi gerenciada pelo Estado, de modo a excluir a classe trabalhadora no sentido de que ela não participasse dos rumos do desenvolvimento econômico e administrativo do país e, portanto, não representasse uma ameaça aos poderes constituídos no que se refere à sua apropriação da riqueza produzida no país.

Na transição do colonialismo para o imperialismo (1822), elementos patrimonialistas e burocráticos se entrelaçam e constituem a nova ordem administrativa nacional, marcada por tensões as quais são conciliadas pela ordem colonial e pela ordem nacional.

O Estado Patrimonial colonial, portanto, necessitará de instrumentos administrativos de cunho racional que sejam capazes de planejar e implementar um projeto de modernização nacional com essas características. Assim, a estrutura administrativa brasileira organiza-se de forma patrimonialista a partir de uma ordem formal, legal e burocrática.

Segundo SOUZA FILHO (2013, p. 90),

A gênese da ordem administrativa brasileira se funda no patrimonialismo e na burocracia, não porque se forja uma dicotomia entre o “velho” e o “novo”, entre o “atraso” e o “moderno”, mas sim devido à necessidade de objetivar a dominação das classes dominantes (proprietários rurais e burguesia comercial) em nível local e nacional simultaneamente, a partir do momento em que ocorre a passagem da

sociedade colonial para a sociedade nacional, que implicou a existência de um sistema tradicional escravista e de um sistema emergente articulados intensivamente.

Em 1822, quando o Brasil se torna independente, boa parte da lógica administrativa estava impregnada das práticas patrimonialistas herdadas do período colonial.

Segundo Faoro (2000), durante o Império (1822-1889), em continuidade a uma política portuguesa de séculos, formou-se no país uma elite essencialmente patrimonialista, que vivia da renda do Estado ao invés da renda da terra. Eram juristas e letrados ligados às famílias dos donos de latifúndios, mas que, antes de tudo, eram sustentados pelo Estado. Segundo este autor, o país reproduziu a estrutura de uma elite de origem aristocrática que antes vivia da renda da terra e, ao perdê-las, passa a ter seu patrimônio originado no Estado.

Tal configuração do quadro da gestão pública brasileira era marcado pelo conservadorismo e pelo autoritarismo, criando uma rede de agregados e clientes em torno de si, confundindo o público com o privado. Para compor esta elite há uma camada de funcionários públicos cujos cargos eram chamados de prebendas (emprego pouco trabalhoso e muito rendoso), sendo o nepotismo, a corrupção e clientelismo²⁸ regra geral (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O Imperador, D. Pedro I outorgou uma Constituição – a de 1824 – recheada de dispositivos que alimentavam o patrimonialismo - o Poder Moderador, que dava plenos poderes ao Imperador, acima de todos os outros; o mandato vitalício dos senadores; a prerrogativa de que os presidentes das províncias (os governadores de hoje), bem como os senadores seriam escolhidos pelo Imperador; a determinação de que as eleições para deputados excluíssem mulheres, escravos e analfabetos, portanto, tinham direito ao voto apenas uma elite denominada de “homens bons” - dentre outros (PALUDO, 2013).

É fácil perceber que diante dessa situação a eficiência administrativa era quase nula e que os critérios de seleção das pessoas que atuavam nos empregos públicos eram pessoais. Também é perceptível que a Administração é voltada para si, ocupando suas ações para o

28 O clientelismo consiste numa relação de barganha, em torno de vantagens materiais, envolvendo o eleitor e o político. Luiz Eduardo Wanderley faz uma análise que demonstra o imbricamento do clientelismo com a corrupção do Brasil contemporâneo. Esta análise tem por objetivo demonstrar que o clientelismo é “uma força ativa de um passado recorrente que constringe as mudanças sociais” no nosso país. Segundo este autor, o clientelismo político permanece a apresenta formas revigoradas e mais sutis (WANDERLEY, 1996, p. 96).

interesse da elite que a comanda, deixando de agir no interesse da coisa pública e em favor da sociedade.

Segundo Faoro (2000), no Brasil do fim da década de 1860, há uma crise mercantil escravista a medida em que esse modelo econômico passa a ser um obstáculo para a acumulação capitalista que se expandia pelo mundo. O desenvolvimento da ferrovia e da indústria de beneficiamento de café acabam por poupar escravos e criam as condições necessárias para o surgimento do trabalho assalariado.

No que se refere ao modelo de gestão vigente nesse período, Souza Filho (2013, p. 91) afirma:

[...] a construção do império independente ocorre mantendo a estrutura de poder colonial e incorporando, de forma intensiva, os senhores rurais como esteio da nova ordem, através da utilização do Estado para garantia de seus interesses econômicos e conquista de status, caracterizando a lógica tradicional patrimonialista. Por outro lado, a construção de Estado nacional exige ações racionais que pressupõem o fortalecimento do corpo burocrático do Estado. Nesse contexto, a crise da economia colonial está posta e o advento da economia exportadora capitalista está à vista, reforçando, com tal processo, a necessidade da burocratização do Estado. Dessa forma, elementos patrimonialistas e burocráticos se entrelaçam e se conformam a ordem administrativa nacional.

O esgotamento da economia colonial escravista faz surgir, no período da Primeira República ou República Velha (1889-1930), a economia exportadora capitalista. Nesse contexto, a figura do fazendeiro, homem de negócios, representante da oligarquia agrária paulista cafeeira, que havia emergido no Império, ganha projeção no cenário nacional.

Sendo assim, a forma de assimilação da ordem capitalista pela ordem senhorial se apresenta, também como mais uma determinação que contribuirá para o fortalecimento e a continuidade das estruturas patrimonialistas, a partir da república, na medida em que estão bloqueadas as possibilidades de avanço da divisão social do trabalho no rumo do capitalismo industrial, seja pelos componentes de ordem econômica, seja pelas opções de cunho político tomadas pelas classes dominantes (SOUZA FILHO, 2013, p. 93).

Conforme Faoro (2000), embora uma série de mecanismos trazidos pela Constituição de 1891 tenha reduzido relativamente as práticas patrimonialistas, como a extinção do Poder Moderador e a extinção do senado vitalício, o voto não secreto nas eleições foi um dos elementos que favoreceu que esta prática se mantivesse viva na República. Destaca-se, a partir do voto não secreto, uma prática patrimonialista tipicamente brasileira, denominada coronelismo.

Segundo Faoro (2000) o coronelismo era uma prática em que grandes oligarcas e latifundiários, tendo em vista o poder econômico e político que detinham, estabeleciam uma relação de dependência com os eleitores que de alguma forma dependiam deles para sobreviver. Tais eleitores muitas vezes trabalhavam em suas fazendas, residiam em suas propriedades, ou mesmo trabalhavam para seus afilhados políticos cujas campanhas financiavam. Aproveitando-se dessa relação de dependência, os coronéis – assim denominados pela influência que tinham no sentido de impor sua própria “lei” no local onde residiam – obrigavam que os eleitores votassem em quem eles indicassem, com a ameaça de lhes tirar emprego, moradia ou qualquer outra coisa que ameaçasse sua sobrevivência, inclusive com o uso de violência, em casos mais extremos.

A prática do coronelismo acabou por suscitar o fenômeno do clientelismo, ou seja, a relação estabelecida entre os coronéis e os eleitores, onde os primeiros tornavam-se protetores destes, que retribuía os préstimos com a fidelidade do voto em quem eles indicassem. Assim, os eleitores, em troca de favores diversos (alimento, moradia, perdão de dívidas, emprego, etc.), garantiam o voto certo no candidato do coronel. O fato de o voto ser aberto tornou popular a expressão “voto de cabresto” neste período (FAORO, 2000).

Segundo Souza Filho (2013), portanto, também na Primeira República (1889-1930) temos um quadro de reforço do patrimonialismo na administração pública e a manutenção da burocracia limitada a atender os interesses das oligarquias. O Estado, portanto, é capturado para atender aos interesses dos comerciantes e, predominantemente, dos fazendeiros de café.

A ordem patrimonialista vinha favorecendo a lógica do mando e do uso privado do bem público. Contudo, a partir de 1930, há um aprofundamento dos elementos característicos da lógica burocrática em decorrência de um novo patamar de desenvolvimento do modo de produção capitalista a partir do desenvolvimento industrial no Brasil, que passaremos a analisar a seguir.

2.1.2 O Modelo Burocrático de Gestão: Rupturas e Continuidades

O modelo burocrático, inaugurado por Max Weber em 1905, teve disseminação abrangente nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo (SECCHI,

2009). Foi elaborado pelo sociólogo alemão Max Webber no livro *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, publicado em 1905.

Segundo SOUZA FILHO (2013, p. 56), para Weber,

[...] a burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas para atingir determinados objetivos, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins variados [...].

Ao analisar criticamente esse conceito weberiano, Souza Filho (2013, p. 56), complementa dizendo que esta definição não explicita a relação de dominação de classe presente na burocracia nem o fim a que se propõe tal ordem administrativa, caracterizando-o como um conceito “estrito” de dominação e da dimensão instrumental da racionalidade. Nesse sentido, este autor decide ampliar esse conceito dizendo que:

[...] a burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas e exercer o poder de classe para atingir objetivos voltados para expansão capitalista, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados, que se expressam, também, pela necessidade de atender determinadas demandas da classe dominada [...] (SOUZA FILHO, 2013, p. 60).

Na perspectiva apontada por Souza Filho (2013), e com a qual concordamos, podemos identificar uma compreensão de racionalidade vinculada à tradição marxista na qual a burocracia é uma ação racional que não possui validade independente de sua finalidade, reconhecendo contudo, “que existe uma certa autonomia dos meios em relação aos fins”, abrindo-se, portanto, a possibilidade de alguns parâmetros da administração burocrática serem incorporados para uma proposição de ampliação e aprofundamento de direitos.

Segundo Secchi (2009) modelo burocrático elaborado por Max Weber e disseminado no mundo ocidental é caracterizado por três aspectos fundamentais: impessoalidade, formalidade e profissionalismo.

Da impessoalidade depreende-se diversas características do modelo burocrático como: cargos formalmente bem definidos, hierarquia, autoridade e responsabilidades claras e delimitadas; portanto, os cargos pertencem à organização, evitando-se a apropriação pessoal e de benefícios de quem o ocupa (SECCHI, 2009).

A formalidade, segundo Secchi (2009), diz respeito à imposição de deveres e responsabilidades aos membros da estrutura administrativa, à existência de uma hierarquia na Administração, a procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. Os procedimentos formais são feitos por funcionários especializados, com competências fixas, sujeitos ao controle hierárquico. Seu objetivo maior é evitar que a Administração fique à mercê de arbitrariedades.

Quanto ao profissionalismo, segundo o mesmo autor, pressupõe o exercício de cargo técnico, processos de seleção baseados na competência, afastamento do nepotismo e das relações de apadrinhamento, separação entre a propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional do trabalho e distinção do pessoal para o ambiente de trabalho.

No Brasil, o modelo burocrático veio em contraponto ao Estado patrimonialista governado pelas oligarquias desde o século XIX até a Revolução de 1930²⁹. Neste modelo são adotadas medidas cujo objetivo é a defesa da coisa pública em contraposição ao período patrimonialista antecedente, cuja característica principal vinha sendo a confusão entre patrimônio público, Estado, e o patrimônio particular do detentor do poder.

A Revolução de 1930 foi resultado da aliança política contraditória entre liberais, que ansiavam por eleições sem fraudes e pelo fim do poder das oligarquias locais, e conservadores, cujo maior objetivo era a centralização política. Eis que surge o Estado Burocrático autoritário no Brasil, com ascensão de Getúlio Vargas ao governo.

Souza Filho (2013) destaca que a partir da Revolução de 1930 - que significou um novo projeto político para a sociedade brasileira vinculado a industrialização e a urbanização sob o comando da intervenção estatal - a articulação entre a economia agrária e o desenvolvimento industrial ganha força. O capital industrial nasce como desdobramento do capital cafeeiro, numa relação dialética que demonstra a funcionalidade da agricultura para o crescimento industrial, via fornecimento da força de trabalho e de alimentos.

Nesse contexto o que ocorre, conforme Faoro (*apud* Souza Filho, 2013, p. 100) “é uma transformação dentro da ordem”. A expansão da industrialização e, portanto, das relações capitalistas no Brasil, estará marcada pelos laços genéticos e estruturais da relação entre a burguesia industrial e as oligarquias agrárias que se expressa na concentração de riquezas, na

29 A Revolução de 1930 foi o movimento armado liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul que culminou com o golpe de Estado de 1930, que depôs o presidente da república Washington Luís em 24 de outubro de 1930, impedindo a posse do presidente eleito Júlio Prestes, colocando fim a República Velha e levando Getúlio Vargas ao poder. Para aprofundamento sobre o assunto ler Boris Fausto (1997).

redução dos riscos para a implementação capitalista e na utilização privada dos recursos públicos.

Segundo Souza Filho (2013, p. 102 e 103), no período da industrialização que compreende os anos de 1930 a 1950, a classe hegemônica ainda será a oligarquia agrária; num segundo momento, entre 1950 à 1980, a hegemonia se concentrará nas mãos da burguesia industrial, embora as oligarquias continuem compondo a elite dominante. Haverá também, a partir de 1930, uma “hegemonia seletiva” da classe operária “que não participa da estrutura de poder, sendo incorporada parcial e seletivamente, para garantir a exploração intensiva da força de trabalho” viabilizando assim a “acumulação primitiva” da economia.

No primeiro governo Vargas (1930-1934), a intervenção estatal se caracterizou pela estruturação do chamado Estado desenvolvimentista. Nesse período o Estado passa a estimular o processo de desenvolvimento urbano-industrial, protegendo a economia contra importações concorrentes, evitando o fortalecimento da classe trabalhadora e realizando investimentos de infraestrutura (SOUZA FILHO, 2013).

Em toda era Vargas (1930-1945) o Brasil passa por um processo de intensificação da industrialização e intervenção do Estado no setor produtivo. Algumas características de gestão desse período, merecem destaque: tentativa de implantar estruturas gerenciais e de coordenação; processo de racionalização; surgimento das primeiras carreiras burocráticas; tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público; mudanças na forma de gestão dos recursos humanos e orçamentários; implantação de mecanismos de controle da burocracia para romper com o clientelismo e com o patrimonialismo. Nesse contexto a reforma burocrática foi uma consequência da emergência de um capitalismo moderno embora incipiente no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Conforme Souza Filho (2013, p. 104), no que se refere a ordem administrativa brasileira desse período, sustenta-se a “bifrontalidade” entre patrimonialismo e desenvolvimento racional-burocrático.

Em 1938 houve a implantação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, que havia sido previsto na Constituição de 1937 e foi criado pelo Decreto Lei 579/38. Segundo Souza Filho (2013, p. 106), o DASP representa um marco fundamental no “fortalecimento da estrutura burocrática brasileira”. Esse órgão implementou as normatizações referentes à gestão de pessoas, execução financeira e compras e também realizou a tentativa de institucionalizar o chamado “universalismo de procedimentos”.

Para Souza Filho (2013) o “universalismo de procedimentos” é um componente essencial da democracia e pode ser utilizado para o aprofundamento e universalização de direitos, pois, conforme Nunes (*apud* Souza Filho, 2013. P. 106) “em geral o universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei”.

Conforme Paludo (2013), os principais objetivos do DASP foram: centralizar e reorganizar a administração pública; definir política para a gestão de pessoal; racionalizar métodos, procedimentos e processos administrativos em geral; combater práticas patrimonialistas de gestão, de forma geral, e modernizar a administração pública.

Conforme Rezende (2004, p. 28), os principais pontos positivos e negativos obtidos com a criação do DASP foram:

[...] a difusão das ideias e práticas modernizantes sobre a administração e gestão pública, vindas principalmente dos EUA, da Inglaterra e da França; a forte institucionalização de programas de formação e profissionalização de servidores públicos; e, a criação de unidades administrativas descentralizadas (autarquias). Os pontos negativos mais importantes, foram: natureza excessivamente centralizadora do DASP; amplo escopo e natureza dos objetivos da reforma e ênfase centrada nos controles burocráticos.

Souza Filho (2013) chama a atenção para o fato de que esse novo projeto desenvolvimentista, alicerçado pela ampliação da ordem administrativa de base racional-burocrática, iniciado com a criação do DASP, não significou a eliminação de estruturas vinculadas a ordem tradicional patrimonialista, pois esse projeto foi conduzido por um pacto de dominação que incorpora a elite tradicional agrária e exclui setores significativos da classe trabalhadora.

Nesse sentido, conforme salienta este autor:

a burocracia se expande no Brasil a partir de três determinações fundamentais: a) criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando o “universalismo de procedimentos”; b) manter relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado; c) viabilizar a sustentação do regime ditatorial, via fortalecimento do poder central através de estratégias de “insulamento burocrático³⁰” (SOUZA FILHO, 2013, p. 109).

30 Insulamento burocrático significa, segundo Souza Filho (2013, p. 69-70) “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias (...). O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel (...); ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico”.

Assim fica evidente que a gestão pautada na perspectiva racional-legal, instituída no Brasil, será funcional para a tarefa de expansão do capitalismo e, ao mesmo tempo, será utilizada para a efetivação do processo de centralização do poder, se constituindo no que o autor denomina de “modernização conservadora na administração pública”, expressão que entendemos explicar muito bem o duplo e contraditório movimento vivenciado de ampliação de universalização de procedimentos e de insulamento burocrático.

A partir de 1950, mais precisamente entre os anos de 1956 e 1961, se consolida um novo momento do desenvolvimento do capitalismo brasileiro caracterizado por um processo de industrialização pesada, dando início ao capitalismo monopolista no país.

Essa expansão da racionalidade burocrática será articulada com a manutenção de espaços patrimoniais e clientelistas no campo das políticas sociais e na forma da participação das camadas dominantes na estrutura de poder. Vale ressaltar que essa dinâmica persiste ainda nos dias de hoje, ou seja, o desenvolvimento racional não foi capaz de superar por completo a perspectiva patrimonialista na gestão pública. Nesse sentido, a impessoalidade e o formalismo serão desconsiderados na ordem racional-burocrática colocada em prática e, portanto, a ordem administrativa não contribuirá para o fortalecimento dos interesses das classes populares (SOUZA FILHO, 2013).

Com o fim do governo autoritário de Getúlio Vargas o Estado Burocrático perde força e até a chegada dos militares observa-se a retomada de práticas clientelistas. Com o golpe militar, implanta-se um regime autoritário modernizador, burocrático-capitalista e dá-se início à Reforma Administrativa de 1967, que foi materializada no Decreto-Lei nº 200/67 (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Segundo Bresser-Pereira (1998) tal decreto constitui uma primeira tentativa de superação da rigidez burocrática, inaugurando as práticas gerencialistas, em especial a descentralização política para Administração Indireta (criação de Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista). Segundo esse autor o referido documento apontou para dois problemas chave a serem solucionados: a centralização excessiva da Administração nos órgãos de cúpula e a ausência de coordenação nas ações do governo.

Paludo (2013) e Rezende (2004) apontam alterações importantes geradas pelo Decreto-Lei 200/67, tais como: instituição dos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Contudo, segundo os autores, com a crise do regime militar e crise econômica mundial na

década de 1970, a reforma pretendida pelo referido decreto, tal como ocorreu com o DASP, não chegou a ser consolidada, ou seja, não foi implementada completamente.

Portanto, para Souza Filho (2013), a reforma administrativa de 1967 é marcada por um movimento de continuidade e rompimento com a reforma de 1930, buscando ampliar as condições de acumulação do capital através da ampliação da intervenção do Estado na economia. Ela potencializará elementos advindos da década de 1950, através da normatização.

Segundo Souza Filho (2013) haverá, no contexto da reforma administrativa de 1967, uma expansão burocrática qualitativa que se expressa na ampliação quantitativa da administração indireta e na substituição de setores vinculados à administração direta, responsáveis pelo planejamento e assessoria voltados a gestão pública, por uma estrutura fundada nas empresas estatais, autarquias, fundações e sociedades de economia mista.

A ampliação da administração indireta provocará, segundo este autor, a incorporação de critérios empresariais na administração pública. Segundo ele, o Estado intensificará o investimento de recursos para sua implementação gerando, assim, um tratamento diferenciado, contrapondo-se ao que ocorre com a administração direta, responsável pelas políticas públicas fundamentais na área social, que vive o sucateamento, inviabilizando uma ação estatal efetiva.

Nesse contexto o sistema burocrático se complexificou; acabou por ocasionar a proliferação descontrolada de empresas estatais e outras organizações descentralizadas.

O modelo burocrático, tendo em vista seu formalismo exagerado e a sua preocupação excessiva com controles, torna a administração pública rígida, engessada e pouco eficiente. Como tem por objetivo essencialmente afastar da administração os vícios, fraudes e a corrupção, há uma preocupação excessiva com os controles administrativos. Como resultados, por um lado, há a redução de práticas patrimonialistas em face de critérios implantados como o da impessoalidade, formalismo, criação de regras, hierarquia e controles; por outro, como a administração volta-se principalmente aos seus procedimentos internos, a máquina pública apresenta-se lenta e ineficiente, as demandas e anseios sociais não são concretizados, do que se conclui que a qualidade não é uma característica visível da fase burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No campo das políticas sociais, segundo Werneck Vianna (1998, *apud* Souza Filho, 2013), a ditadura promoveu a disseminação de direitos sociais entre os antes excluídos³¹, mas nivelou o acesso e a cidadania a patamares tão baixos que gerou uma estigmatização das políticas sociais. Nesse contexto, identifica-se um Sistema Público de Proteção Social de baixa qualidade e, por outro lado, a criação de um sistema privado (principalmente nas áreas de saúde e educação) voltado às camadas média e alta da sociedade.

Souza Filho (2013, p. 135) aponta ainda como características das políticas sociais nesse período a “fragmentação, a centralização e a burocratização das instituições responsáveis por sua implementação”. Tais políticas, como destaca o autor, cumprem a função de controle social sob a forma de paternalismo e repressão. Esse contexto se caracteriza, resumidamente, pela continuidade da situação de “cidadania invertida³²” em combinação com a expansão de serviços sociais públicos de baixa qualidade.

BRESSER-PEREIRA (1996, p. 5), menciona:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Conforme este autor, como resposta à essas dificuldades relacionadas a modelo de gestão burocrática, no final da década de 1970 ocorreu a criação do Ministério Extraordinário de Desburocratização que implantou o Programa Nacional de Desburocratização (PrND). Entre as metas do programa estavam: a simplificação de procedimentos; a eliminação de informações desnecessárias; a desestatização, por meio de privatizações; a transferência para a iniciativa

31 Houve nesse período, segundo Souza Filho (2013, p. 134), a ampliação da intervenção do Estado, sobretudo, na previdência social, o que “imprimiu velocidade à expansão da cobertura previdenciária legal à população”. Em 1966 cria-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), em 1972 instituiu-se a inclusão obrigatória dos empregados domésticos no sistema previdenciário, em 1974 foi realizado o desmembramento do então Ministério do Trabalho e Previdência Social, dando origem ao Ministério do Trabalho e ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Contudo, o autor chama a atenção dizendo que os direitos sociais implementados pela ditadura militar, por meio de suas políticas sociais não foram acompanhados da necessária alteração nas suas bases de financiamento o que gerou serviços de baixa qualidade.

32 Souza Filho (2013) usa essa terminologia para reforçar a ideia contida na expressão cunhada por Nunes (1997) da “cidadania regulada” que quer sintetizar um processo de avanço de direitos sociais que, contudo, não provocou um processo equivalente de universalização dos direitos. As ações desenvolvidas “não tinham por objetivo a expansão das bases para uma cidadania universalista no país”.

privada das atividades e serviços não essenciais; o fortalecimento da atuação do governo por meio de fomento e apoio, mantendo as atividades de controle; a revitalização e agilização das organizações do Estado; a descentralização da autoridade; a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

No que se refere ao contexto social do fim da década de 1970 e dos anos 1980 é marcado por um panorama, que contempla a aceleração da industrialização e da urbanização, a estruturação do mercado de trabalho e expansão do emprego assalariado, a emergência de um novo operariado, a sindicalização do trabalhador rural, uma nova classe média e novos contingentes de moradores dos bairros populares. Tais grupos sociais, dentre outros, complexificaram o tecido social no Brasil (SOUZA FILHO, 2013).

As políticas macroestruturais voltadas à expansão produtiva e a exportação viabilizaram, de forma permanente, o crescimento do número de ocupações³³, nesse período, contudo, esse processo ocorreu em meio a grande concentração de renda e riqueza. “Ou seja, a situação de desigualdade social existente no país se manteve mesmo no período de estruturação do mercado de trabalho” (SOUZA FILHO, 2013 p. 145).

Em relação à política social, a Nova República foi contraditória. Os discursos e documentos da época (a exemplo dos Programas de Prioridades (1985 e 1986), do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1985) e do Plano de Metas), destacam a necessidade do enfrentamento da imensa “dívida social” e expressam a orientação de que para reverter o quadro social seria necessário uma política econômica que possibilitasse a expansão da política social, contudo, a prática política da Nova República reforçou o padrão assistencialista e clientelista das políticas sociais brasileiras, pois, manteve o pacto de dominação conservadora (SOUZA FILHO, 2013, p. 155).

Entretanto esse cenário abriu um campo de potencialidades significativas para a redefinição da correlação de forças no Brasil. O quadro de insatisfação econômica, o acirramento das desigualdades sociais e indignação política com o sistema ditatorial instaurado no país fomentou as pressões da sociedade sobre o governo militar.

33 Segundo Pochmann (apud Souza Filho, 2013, p. 144-145) “para uma taxa média anual de expansão da População Economicamente Ativa de 2,6% entre 1940 e 1980, o emprego assalariado com registro aumentou 6,2%. No mesmo período o emprego assalariado total cresceu a uma taxa média anual de 3,6% e o emprego sem registro a uma taxa de 0,6%, enquanto o desemprego vaiou 0,5%, por conta própria 1,8% e o sem remuneração 0,6%”.

Assim, o fim da década de 1970 e os anos 1980 foram palco da rearticulação dos movimentos sociais no Brasil em busca pela redemocratização do país, nas suas mais diversas dimensões: econômica, social, política e cultural. O final dos anos 1970 (1978 e 1979) é marcado pelas greves do ABC³⁴, mobilizadas por lideranças autônomas vinculadas à construção do novo sindicalismo (SOUZA FILHO, 2013).

Os movimentos sociais organizados foram protagonistas de uma ampla mobilização popular visando à participação no processo de elaboração da nova Constituição Federal, através das emendas populares.

Conforme já destacado no capítulo anterior no qual tratamos sobre o desenvolvimento da Proteção Social no Brasil, a Constituição brasileira de 1988 inaugura novos princípios para a gestão pública no que se refere ao enfrentamento da “questão social” fundados em processos de participação e controle social, sob a perspectiva do reconhecimento de direitos sociais, estabelecendo as diretrizes de descentralização, universalização e participação popular.

Ela aponta, claramente, para a construção de um Estado de Bem-Estar social provedor da universalização dos direitos sociais:

[...] pela primeira vez assim posta na história brasileira – de uma espécie de Estado de bem-estar social: não é por acaso que, no texto constitucional, de forma inédita em nossa lei máxima, consagram-se explicitamente, como tais e para além de direitos civis e políticos, os direitos sociais (coroamento, como se sabe, da cidadania moderna). Com isto, colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar; na sociedade brasileira uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade (NETTO, 1999 *apud* SOUZA FILHO, 2013, p. 156).

Além disso, a Constituição introduziu “mecanismos institucionais de participação popular na atividade legislativa e na definição de políticas governamentais (Benevides, 1991 *apud* Souza Filho, 2013, p. 157). Os Conselhos de Políticas Públicas e os Conselhos de Defesa de Direitos são, sem dúvida, os mais importantes desses mecanismos

34 Conforme Pinto (2018, p. 34), “as chamadas greves do ABC foi um movimento grevista iniciado em iniciado em 12 de maio de 1978 nas fábricas de caminhões de São Bernardo do Campo, cidade metropolitana de São Paulo, quando cerca de dois mil metalúrgicos entraram em greve reivindicando por 20% de aumento salarial. O movimento grevista teve uns novos levantes nos anos de 1979 e 1980, envolvendo os trabalhadores de outras categorias profissionais para além dos metalúrgicos, tais como: professores, bancários, funcionários públicos, operários da construção civil, dentre outros das cidades de Osasco e Guarulhos. Tal movimento inaugura o novo sindicalismo no Brasil com a criação, em 1983, da Central Única dos Trabalhadores (CUT), constituindo as bases para a formação, em 1986, do Partido dos Trabalhadores”.

instituídos pelo texto constitucional, provocando a ampliação das possibilidades de participação da sociedade civil organizada e do exercício do controle social, de modo particular, nos municípios onde as políticas sociais são operacionalizadas.

O texto constitucional de 1988 traz inúmeras disposições que lembram características do modelo burocrático, enfatizando o controle entre os poderes, a instituição de Tribunais de Conta, estabelecendo princípios que regem a atuação administrativa, especificando garantias dos agentes públicos quanto ao sistema remuneratório, previdenciário, estabilidade, entre outras.

Contudo, compreendemos que o reforço aos critérios burocráticos de gestão desempenhado pela Constituição Federal de 1988 não signifique, necessariamente, um retrocesso para a gestão pública brasileira, haja visto que é de extrema importância implementar um aparato legal, que registre formalmente princípios que tenham como foco consolidar um Estado baseado em preceitos racionais, cuja função seja atender as demandas sociais e não aos seus próprios interesses, com transparência e lisura, sujeitando-se ao controle social permanente.

Nesse sentido, concordamos com SOUZA FILHO (2013) que afirma:

[...] os preceitos aprovados na Carta de 1988 em relação à administração pública buscavam garantir uma espinha dorsal burocrática para o Estado brasileiro fundada na impessoalidade, no mérito e na proteção ao cargo, expandindo instrumentos de controle democrático para estruturar uma ordem administrativa permeável à sociedade em relação à participação da definição de suas intenções e ações (SOUZA FILHO, 2013. p. 159).

Reforçar a espinha dorsal burocrática significa, portanto, avançar numa perspectiva racional de gestão, fortalecendo as premissas da impessoalidade e da defesa do interesse público e promovendo avanços rumo à superação do clientelismo e do modo de gestão patrimonial. Portanto, conjugar no texto constitucional preceitos burocráticos de gestão e a criação de espaços para o fortalecimento do controle social significou um avanço sem precedentes no processo de democratização da gestão, uma vez que, somente o controle social exercido pela sociedade civil organizada, conforme preconiza a Constituição de 1988, pode, de fato, fazer com que os interesses desta sociedade sejam incorporados pelo Estado. Ao nosso ver isso significa um avanço, embora, numa perspectiva de totalidade, reconheçamos que o aparato legal não seja suficiente, por si só, para implementar mudanças concretas.

Consideramos que quando falamos da lentidão presente em alguns procedimentos da administração pública quanto da privada; do excesso de formalismo; da perda da noção básica de servir a sociedade; do excesso de controle o qual passa a ser a razão de existir do Estado; dos privilégios usufruídos por uma pequena parcela da sociedade no âmbito do aparelho do Estado; do clientelismo e fisiologismo e, por fim, da ineficiência, estamos nos referindo à disfunções geradas pelo modelo burocrático, não a seus propósitos iniciais e, portanto, estamos constatando que o patrimonialismo ainda se faz presente em nossos dias, engendrado culturalmente e objetivamente nas relações de poder presentes na sociedade e na relação desta com o Estado.

Concordamos com Bresser-Pereira (1998) quando afirma que a expansão burocrática surgida no contexto do capitalismo liberal e não no da democracia, se revelará disfuncional à um modelo de organização em princípio racional e eficiente. Assim, compreendemos que o avanço dos preceitos democráticos trazidos pela Constituição Federal de 1988 devem ser perseguidos constantemente, a fim de que se afaste cada vez mais o modo patrimonialista de gestão pública e se minimize gradativamente as disfunções racional-burocráticas tão presentes nos dias de hoje, as quais se expressam, de modo geral, pela incompatibilidade entre os anseios da população e a forma engessada, segmentada e pouco alinhada às suas necessidades com que são operadas as políticas públicas no nosso país.

Apesar de hoje, no senso comum, o termo burocracia ser utilizado como sinônimo de muitos papéis, formulários, normas excessivas e exaustivas, no seu surgimento o objetivo era de melhorar a eficiência das organizações. Diferente do que comumente se pensa, a ideia de eficiência foi introduzida na burocracia, não no modelo gerencial.

Destaca-se, por fim, que o modelo burocrático não logrou êxito em seu objetivo central de extirpar o patrimonialismo ou de atender aos novos anseios sociais, passando a ser substituído por uma nova forma de se pensar a administração pública - o modelo gerencial:

[...] enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da Sociedade Mercantil e Senhorial, o Estado Burocrático, na Sociedade Capitalista, Industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 12).

Assim as ideias de descentralização, desconcentração e flexibilização da organização e dos procedimentos administrativos ganham espaço em todos os países do mundo, incluindo os países em desenvolvimento. A partir dos anos 1980 a Reforma Gerencial ganhará força nos países centrais e, no Brasil, sua consolidação se dará em 1998. Passaremos, a seguir, a analisar as principais características e impactos do modelo gerencial no país.

2.1.3 O Modelo Gerencial de Gestão Pública: A Introdução da Perspectiva da Eficiência

Com o acúmulo de constantes e crescentes demandas sociais, somadas à má gestão administrativa e econômica verificou-se, na maior parte dos países, inclusive no Brasil, um descontrole fiscal, inflação, desemprego e recessão, caracterizando-se como uma crise generalizada do Estado, evidenciada a partir de 1970.

Conforme Bresser-Pereira (1998), em razão de tal crise, a adoção de um novo modelo de gestão, bem como a Reforma do Estado tornaram-se imperativas. O tema da Reforma do Estado ganhou espaço nos debates políticos e intelectuais durante a década de 1980. Os países que iniciaram as reformas liberais, foram: Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e, ainda, outros países europeus como Alemanha e Itália. Na América Latina, Chile, México e Argentina foram os países que iniciaram as experiências de Reforma do Estado, ainda na década de 1980.

A tese, colocada pelos governos conservadores da Inglaterra e Estados Unidos, de que o Estado precisava de reformas voltadas para o mercado, logo foi difundida para os demais países. Através da difusão das ideias liberais, colocou-se como imperativo aos diferentes países, a integração na sociedade globalizada. A globalização foi analisada como fenômeno central nesta fase histórica do desenvolvimento da sociedade capitalista. A tese da inoperância do Estado Nação foi aclamada como a nova verdade histórica (COSTA, 2000).

Conforme COSTA (2000, p. 51-52),

[...] a reforma do Estado não é um fenômeno isolado, ela é decorrente de uma série de mudanças nas relações internacionais, especialmente nas relações do comércio mundial e na organização das forças políticas entre os diferentes países. A reforma do Estado é um elemento da organização de um novo padrão de relações sociais dentro da sociedade capitalista. Ela expressa uma nova composição das forças sociais, a

concretização de um movimento conservador que buscou suprimir os avanços construídos, a partir do modelo do Estado de Bem Estar Social.

É importante destacar que o Brasil vivia uma crise econômica, que se arrastou durante os anos de 1980 e chegou à década de 1990 com a hiperinflação, que não foi solucionada com as fracassadas e mal planejadas reformas econômicas e administrativas dos governos de Sarney e Collor. Era preciso, assim, na visão de alguns estudiosos embasados pelas diretrizes do neoliberalismo, uma reforma do Estado à altura dos desafios que o cenário demonstrava – muito grave - e que mantivesse intacto o modelo capitalista de desenvolvimento garantindo a hegemonia da classe burguesa. Assim, a reforma administrativa compunha um planejamento mais amplo de reforma do Estado e foi considerada fundamental para sua efetivação.

A política implementada pelo Governo Fernando Henrique para viabilizar o desenvolvimento do país é marcada por forte orientação neoliberal: privatizações indiscriminadas e com possibilidade de utilização de “moeda podre” para a compra de estatais; reforma da previdência baseada em ônus para os trabalhadores; diminuição da máquina administrativa e enfraquecimento da intervenção social do Estado; inserção subordinada do país no mercado internacional, dentre outras (SOUZA FILHO, 2013, p. 169).

A Reforma do Estado não foi um processo isento de contradições e de interesses, ao contrário, veio atender aos interesses da elite econômica dos países centrais, que procuraram ampliar suas ações no mercado mundial. Nesse sentido ela veio acompanhada por uma pressão exercida sob os países periféricos no sentido de abrirem seus mercados. Também veio acompanhada pela desregulamentação da legislação trabalhista o que fragilizou a estrutura sindical existente. Tal dinâmica atingiu também o Brasil (COSTA, 2000).

É na junção dos fatores externos e das opções internas que podemos encontrar a racionalidade do processo de reforma do Estado no Brasil. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, colocou a reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e melhoria do quadro social do país.

A crise do Estado foi dada como fato consumado pelo governo FHC. O Estado entrou em crise no Brasil, conforme o discurso oficial do governo FHC, devido à exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista. A reconstrução do Estado foi colocada como ponto passivo para que o país pudesse retomar o caminho do crescimento

econômico. Tirar os excessos de Estado, essa foi a força motriz da reforma, que teve seu início no Governo Collor de Mello (COSTA, 2000, p. 62).

“A crise do Estado foi associada à crise fiscal”. A partir de uma crise fiscal colocou-se uma crise gerencial. Assim, a reforma do Estado foi transformada, no discurso do governo FHC, em discussão técnica, administrativa, sendo esvaziada do conteúdo político a ela inerente (COSTA, 2000, p. 62).

A classe dominante compreende e dissemina a ideia de que a solução para a crise do Estado e para a recuperação do equilíbrio orçamentário e das contas públicas do governo, estaria no corte dos gastos públicos, no incentivo às empresas através da redução de impostos e num amplo programa de privatizações de empresas estatais (COSTA, 2000).

A explicação que comumente encontramos para a implementação do modelo gerencial no Brasil é que como o modelo burocrático possui foco nos procedimentos, a missão básica de servir a sociedade acabou sendo perdida, assim, houve o aparecimento das disfunções da burocracia que impulsionaram a necessidade de um novo modelo para ser utilizado na Administração Pública. Contudo, consideramos que essa explicação seja restrita e tenha como objetivo mascarar o caráter fundamentalmente econômico da Reforma, tendo como premissa a diminuição dos gastos sociais e as privatizações como estratégias necessárias para o equilíbrio das contas públicas.

Segundo COSTA (2000, p. 64),

A Reforma do Estado não foi colocada como um ponto necessário para uma reforma social, ou um ajuste no padrão perverso de desigualdades sociais do país, mas, como um elemento de ampliação da lógica da economia para o conjunto da sociedade. A lógica da "eficiência" extrapolou os limites da economia para ingressar nos domínios da política e da administração pública. Não é possível negar que o Estado, no Brasil, tem problemas financeiros e de gerenciamento. Porém não podemos concordar com a aparência técnica, despolitizada da reforma, que reduz a discussão sobre o Estado à esfera puramente pragmática e gerencial. É preciso discutir os fundamentos sócio-políticos, presentes no governo FHC, que orientaram a reforma do Estado no Brasil.

Assim, embora a reforma do Estado, no Brasil, tenha sido desencadeada pelo processo de redemocratização política e da crise econômica da década de 1980, e tenha sido construída num contexto de avanço das forças democráticas no país e das bases legais para um Estado com responsabilidades sociais, consolidadas na Constituição de 1988, ela já nasceu num contexto de contra reformas liberais que, em sintonia com o que estava ocorrendo desde 1980

na Inglaterra e nos Estados Unidos, pregava exatamente o contrário: um Estado menor na área social e a ampliação do espaço do mercado e da iniciativa privada na sociedade (COSTA, 2006).

Segundo Costa (2006), o movimento de maior consistência com vistas à consolidação da reforma gerencial, no Brasil, teve seu início efetivamente em 1995, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, delineado, naquele momento, pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, sob a coordenação do então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A ação de Bresser-Pereira foi desencadeada após o diagnóstico que ressaltava os aspectos negativos que a nova Constituição de 1988 trazia à administração pública, destacando-se o reforço da carta constitucional ao modelo burocrático de gestão e tinha apoio nos resultados positivos que a Nova Gestão Pública, já em andamento em boa parte da Europa e Estados Unidos, havia trazido ao setor público.

Bresser-Pereira (1996 e 1998), a partir de uma perspectiva restritiva, focada no aspecto econômico, compreende que a Constituição Federal de 1988 foi um retrocesso aos anos 1930 no que se refere à estruturação da administração pública e um retrocesso aos anos 1950 em relação ao plano político.

De acordo com Souza Filho (2013, p. 161), a visão apontada por Bresser-Pereira (1996 e 1998) no que tange aos aspectos negativos da Constituição Federal de 1988, está relacionada ao fato de que a sua concepção de ordem administrativa “é contrária a expansão da racionalidade burocrática, visto o autor não vislumbrar o aprofundamento e a universalização de direitos como finalidade social a ser alcançada”

Contestando também a análise de Bresser-Pereira, temos Torres (*apud* Souza 2013) que enfatiza os ganhos propiciados pelas regras implementadas pela Constituição Federal de 1988 no que se refere à exigência de concurso público para ingresso do servidor, destacando que tal exigência promoveu a profissionalização do setor bem como sua moralização, atacando de maneira contundente o clientelismo e empreguismo vigente na administração pública. Este mesmo autor destaca ainda a importância da adoção de processos licitatórios, pautados nos princípios constitucionais de impessoalidade, para as compras e contratos estabelecidos entre o poder público e a iniciativa privada, no sentido de se evitar favorecimentos e fraudes.

Nesta mesma perspectiva SOUZA FILHO (2013) enfatiza:

Mesmo considerando a existência de certos privilégios para o funcionalismo público e, talvez, um excesso de rigidez, a lógica proposta possuía uma direção referenciada na necessidade de estruturar, no Brasil, uma ordem administrativa fundada na impessoalidade, no mérito e em normas a serem seguidas, porém, com mecanismos de controle democrático para evitar a “burocratização”(excesso de normas, regras e rigidez administrativa), a ação auto-referenciada da burocracia e seu “insulamento” (SOUZA FILHO, 2013, p. 159).

Consideramos que a empreitada gerencialista brasileira tenha se configurado, na prática, conforme destaca Costa (2006), num ataque frontal à Constituição de 1988, vista como um modelo burocrático rígido que vinha favorecendo o corporativismo.

Bresser Pereira (1996), destaca as principais características daquele que ele denomina de “Novo Modelo de Gestão Pública”:

[...] (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 6).

Nesse sentido, diferentemente da proposta burocrática de gestão que prioriza a centralização dos processos e do controle dos processos, a Reforma Gerencial ressalta a descentralização como elemento fundamental para o alcance da eficiência na gestão pública. A ideia do controle dos resultados também particulariza significativamente esta proposta, pois o foco passa a concentrar-se mais nos resultados e menos nos processos.

Na análise de Bresser-Pereira (1998, p. 28), o gerencialismo pode ser compreendido como “um modelo normativo pós-burocrático de estruturação para administração pública que compartilha, de modo geral, valores como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, competitividade e *accountability*”³⁵.

35 O termo *accountability* não encontra literal na língua portuguesa, mas tem sido utilizado como sinônimo de “responsabilização”. Esta tradução, para os estudiosos do tema, engloba vários níveis que se complementam: para

Nós, porém, compreendemos que o gerencialismo é a aplicação de práticas administrativas típicas do setor privado no setor público. Contudo, há uma diferença de propósito entre a iniciativa pública e a iniciativa privada que as tornam incompatíveis. A primeira destina-se a atender o interesse público e a segunda a garantir os interesses privados. Nesse sentido, estratégias de gestão que corroborem para o alcance dos objetivos da iniciativa privada, não serão, necessariamente às mais adequadas para o atendimento dos interesses do setor público.

Vale destacar que na gestão gerencial o cidadão é visto como cliente que contribui como financiador do serviço do Estado, mas que também é um agente ativo que participa na escolha dos dirigentes, na formação de políticas públicas, na exigência da prestação de contas públicas, bem como na avaliação dos serviços públicos. Este modelo procura comparar o cliente da administração empresarial com o usuário do serviço público.

Nesse sentido, o gerencialismo desconsidera a distinção existente entre administração destinada a fins públicos e aquela destinada a fins lucrativos. Souza Filho (2013, p. 178) chama a atenção para o que isso significa, enfatizando que:

[...] o que ocorre efetivamente é o desenvolvimento da administração pública sobre as bases da administração empresarial, ou seja, sobre um conjunto de componentes ético-políticos que não expressam as finalidades vinculadas a uma dimensão pública de universalização de direitos.

No Brasil esse modelo de gestão teve um escopo limitado de intervenção se comparado às características enunciadas acima. O grande enfoque do novo modelo de gestão no país foi o processo de desregulamentação trabalhista do funcionalismo público e a implementação da parceria público-privado, por meio das entidades não-governamentais de direito privado que passam a assumir a execução de serviços sociais fundamentais, como veremos adiante (SOUZA-FILHO, 2013).

Essa configuração específica do modelo de gestão gerencial no Brasil, está associada ao “pacto de dominação conservadora” implementado com a vitória eleitoral de

Anna Maria Campos, o termo deve corresponder a responsabilidade objetiva; para Adam Przerworski, exige previsão e aplicação de penalidades; para Andreas Schedler, prescinde de prestação de contas e de punição; para Guillermo O'Donnell, deve ocorrer de forma vertical e horizontal. Em suma, *accountability* compreende responsabilização, prestação de contas, fiscalização e punição (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1343-1368).

Fernando Henrique Cardoso em 1995, tendo em vista a rearticulação das forças de centro-direita no sentido de conduzir e consolidar um projeto fundado na hegemonia neoliberal (SOUZA FILHO, 2013, p. 168).

O alicerce desse terceiro modelo de Administração Pública (gerencial) é o princípio da eficiência, o qual, no Brasil, foi inserido no *caput* da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Conforme Costa (2006) a mudança constitucional nas regras da administração pública foi o mecanismo legal para se implementar a redução do papel do Estado e a redução do número de servidores públicos no país.

A expectativa gerencial é que haja um deslocamento da função da administração, que passaria a se ocupar de funções gerenciais, de gestão do patrimônio e das tarefas do Estado. Desloca-se o foco do princípio da legalidade, do controle de procedimentos, para enfatizar o controle de resultado a ser obtido pela administração, com o cumprimento de metas e emprego eficaz do dinheiro público, havendo preocupação com a redução de custos e com o aumentando a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Em síntese, a Administração Pública gerencial busca atingir metas com a eficiência necessária (COSTA, 2006).

Contudo, Costa (2006), chama a atenção que no Brasil, entre vários possíveis meios de atuação da Administração Pública gerencial, houve a predominância do enfoque na parceria com a sociedade civil e uma maior autonomia para as entidades administrativas, além do enfoque na redução dos quadros funcionais do Estado, estratégias estas diretamente relacionadas à priorização da diretriz do ajuste fiscal e da redução de gastos, cumprindo as imposições neoliberais.

A proposta defendida, na perspectiva da ampliação da eficiência do Estado é de que a Administração Pública gerencial deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil. Essas entidades passam a ser identificadas como pertencentes ao Terceiro Setor podendo, também, serem chamadas de entidades paraestatais, na medida em que atuam ao lado do Estado. Trata-se do estabelecimento de parceria com o Terceiro Setor para prestação de serviços como saúde, educação, pesquisa científica, fomento, entre outros (COSTA, 2006).

A prestação de serviços públicos por intermédio de agentes não estatais, atuando sob formas menos rígidas e sujeitas ao controle estatal quanto aos resultados, seria a forma de consolidar a aplicação prática do princípio da eficiência. Contudo, ao nosso ver, o enfoque dado pelo Estado brasileiro para a parceria público-privada aponta para a sua clara intenção de transferir sua responsabilidade no que se refere à Proteção Social para a sociedade civil.

Outro enfoque dado pelo Estado brasileiro foram as privatizações. Através delas transferiu-se para o setor privado a tarefa da produção, em princípio, mais eficiente. Ainda, por um programa de publicização, desloca-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado. O Estado continuará como promotor dos serviços básicos, subsidiando-os, buscando o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado.

Contudo, a implementação das parcerias público-privadas não se constituiu na expressão mais contundente da reforma gerencial no Brasil. O ajuste fiscal foi realizado, principalmente, pela via da desregulamentação trabalhista do servidor público. Exoneração de funcionários por excesso de quadros, modificações no sistema de aposentadorias e indefinição do teto de remuneração são exemplos de estratégias adotadas no governo FHC que tiveram forte impacto sobre os servidores públicos, ocasionando a ampliação das demissões voluntárias (COSTA, 2006).

Os principais pontos da reforma constitucional são a previsão de mecanismos de flexibilização da estabilidade, com a possibilidade de perda do cargo por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros, o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, a disponibilidade do servidor com remuneração proporcional ao tempo de serviço, a exigência de avaliação para alcançar estabilidade no final do estágio probatório, a proibição de aumentos em cascata, a eliminação da expressão “isonomia salarial” do texto constitucional; o reforço do teto e do subteto de remuneração dos servidores, a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 208).

Na área das políticas sociais, segundo Souza Filho (2013), o cenário brasileiro na conjuntura neoliberal, apresenta um eixo central de contradição. Se por um lado a institucionalidade da ordem social, trazida pela Constituição de 1988, projetou para o país a estruturação de um Estado voltado para a universalização dos direitos, nos levando à construção de um padrão legal de política social baseado na lógica do *welfare state*, por outro, as mudanças ocorridas no plano mundial e a hegemonia liberal-conservadora conduzida pelo governo FHC impõem limites imediatos ao desenvolvimento de tal padrão.

Numa perspectiva democrática de Política Social, o Estado tem o dever de formular e executar (direto ou indiretamente) as políticas sociais, garantindo a realização de direitos sociais. No padrão neoliberal de Política Social, fundamentado no receituário proposto pelo

Consenso de Washington³⁶, pautado na estabilização monetária, abertura comercial e privatizações, há um entendimento da necessidade da redução do Estado na área social.

Em termos gerais, a Política Social desencadeada pelo governo FHC seguiu os passos de reestruturações social-democratas, num país que não constituiu um padrão de intervenção do Estado na área social do porte de tais experiências. Portanto, diminuiu o que não existia e redefiniu o que não foi construído, numa nítida adesão aos preceitos neoliberais. Sendo assim, assistencialização e mercantilização das políticas sociais foram as tendências de tal proposição (MOTA, 1995 *apud* SOUZA FILHO, 2013, p. 173).

Assim, embora os marcos constitucionais proponham uma política social de caráter redistributivista e apresente mecanismos que pressuponham estruturar políticas municipais com enfoque na ampliação da participação da sociedade civil organizada, fortalecendo um padrão democrático de gestão, a política social Brasileira, contraditoriamente, “é pautada pela lógica da privatização, focalização e desconcentração financeira e executiva” (MONTAÑO, 2002 *apud* SOUZA FILHO, 2013, p. 175).

Como exemplo emblemático dessa política social de cunho neoliberal, Souza Filho (2013, p. 173) destaca o Programa Comunidade Solidária³⁷. Tal iniciativa, segundo ele, desconsiderando os preceitos definidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a legitimidade do Conselho Nacional de Assistência Social, “desenvolve uma política de desresponsabilização do Estado no trato das expressões da “questão social”, através de ações focalizadas, fragmentadas e privatizadas”, atribuindo à sociedade a responsabilidade pelo sucesso das ações, recorrendo ao preceito da solidariedade e reforçando o assistencialismo, o voluntariado e a filantropia.

36 De acordo com Bresser-Pereira (1991, p. 5-6) existe um consenso em Washington e mais amplamente nos países desenvolvidos sobre a natureza da crise latino-americana e sobre as formas que são necessárias para superá-la. O Consenso de Washington diz que “as causas da crise latino-americana são basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público”.

37 O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995 Segundo Peres (2005, p. 113) “o Programa destinava-se a ser o segmento do aparelho do Estado responsável pela promoção de políticas sociais ditas “emergenciais”, visando ações estratégicas eficientes de combate à fome e à miséria para a redução das disparidades regionais e sociais. Sua base teórico-legal foi, em grande parte, inspirada no projeto de reforma institucional e cultural do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira que propunha a criação de instituições normativas e organizacionais que viabilizassem uma reforma para a gestão da coisa pública, tendo em vista dois critérios: democracia e eficiência”.

Contrastando com essa conjuntura, a descentralização preconizada na Constituição Federal de 1988, provocou maior destinação de recursos aos municípios, promovendo uma maior autonomia dos mesmos para a implementação de políticas sociais. Além disso ela possibilitou ainda uma maior mobilização e organização da sociedade civil na perspectiva da construção de políticas participativas identificadas com o padrão democrático, com conteúdos mais adequados às demandas sociais, gerenciadas sob novas formas, através de relações com organizações da sociedade civil, demonstrando assim que a ampliação da intervenção do poder público na esfera social provoca a redefinição da relação entre Estado e sociedade civil e melhorias nas condições de vida da população.

Contudo a Reforma Gerencial não foi suficiente para pôr fim à ordem patrimonialista engendrada na administração pública brasileira desde o Brasil colonial, assim como o modelo burocrático de gestão também não tinha sido. Assim, compreendemos que, não obstante a importância dos instrumentos gerenciais que foram incorporados na gestão pública, sobretudo os relacionados ao planejamento, monitoramento e controle das ações, com enfoque no aprimoramento da eficiência das políticas públicas, a Reforma Gerencial no Brasil não foi capaz de promover avanços estruturais significativos na administração pública brasileira.

Bresser-Pereira (1998) defende que a Reforma Gerencial brasileira significou a implementação de uma nova regulamentação constitucional mais moderna e adequada às exigências do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo; contudo, concordamos com Costa (2006) entendendo que ela representou, sobretudo, a flexibilização de direitos constitucionalmente garantidos, principalmente dos relacionados aos servidores públicos e, portanto, constituiu-se num retrocesso em termos de consolidação e ampliação democrática.

Embora a redução dos gastos do Estado e a probidade administrativa sejam exigências fundamentais para o Estado democrático, concordamos com Costa (2006, p. 182) ao analisar que a racionalização dos gastos não pode ser reduzida ao corte de gastos com o funcionalismo público, haja visto que este tipo de racionalização afeta diretamente “a prestação de serviços públicos num país onde há carência de atendimento à população em áreas de grande interesse social, especialmente na saúde e educação pública”.

Nesse contexto, embora a classe dominante procure enfatizar os elementos positivos desse novo modelo de gestão pública, ressaltando, sobretudo, a suposta ampliação da transparência das ações governamentais e, por via de consequência, maior controle social, contribuindo assim para uma sensível redução das mazelas do modelo patrimonial; precisamos ressaltar que o modelo gerencial não conseguiu efetivamente realizar transformações

essencialmente necessárias capazes de provocar alterações significativas na qualidade das políticas públicas.

Nesse contexto de Reforma não se discutiu a efetividade das políticas sociais e sim apenas a necessidade do ajuste fiscal com a redução dos gastos, ficando assim evidente que a preocupação do governo FHC não foi alterar as condições de vida da população e sim colocar em prática sua grande meta de ajuste fiscal e estabilidade monetária “condições para adequar o país às regras ditadas pelo FMI³⁸” (COSTA, 2006, p. 186).

Por fim, destacamos que concordamos com Souza Filho (2013), que defende uma análise sobre a ordem administrativa brasileira, que ultrapasse o caráter endógeno e evolucionista que compreende as mudanças na gestão pública brasileira como um processo natural de racionalização e que considera o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo enquanto diferentes modelos de gestão estanques e associados à períodos distintos e rigidamente delimitados na história da administração pública brasileira. Souza Filho (2013) acredita que as mudanças ocorridas na administração pública brasileira são determinadas pelo movimento do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, se colocando funcionalmente necessárias à sua manutenção e consolidação e não por um processo de racionalização da administração.

Assim entendemos que a eficiência tão propalada pelo modo gerencial de administração pública deve ser compreendida na perspectiva da identificação do “para quem” ela se coloca a serviço. Ou seja, a eficiência pode ser empreendida para atender interesses diversos e, numa sociedade dividida em classes sociais, com interesses antagônicos, comumente essa eficiência será colocada a serviço da ampliação da consolidação dos anseios das classes hegemônicas que detêm o poder.

Nesta busca pela eficiência a Reforma Gerencial passa difundir a intersetorialidade, enquanto uma importante estratégia de gestão de políticas sociais com enfoque na redução de gastos e no enxugamento de atribuições dos vários órgãos da administração pública. Portanto,

38 De acordo com o site do Fundo Monetário Internacional, o FMI é uma agência especializada das Nações Unidas que foi concebida na conferência de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, em julho de 1944. O FMI trabalha para promover a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o alto nível de emprego e o crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo. A missão do FMI é realizada de três maneiras: 1) Monitoramento do sistema monetário internacional; 2) Empréstimos aos países-membros; 3) Programa de Capacitação voltado aos países membros.

o fortalecimento da perspectiva intersetorial na gestão pública no âmbito da Reforma Gerencial, estará associado muito mais à uma racionalidade burocrático-gerencial do que à uma proposta de ampliação do acesso à direitos por parte da população ou à implementação de uma Proteção Social integral.

Contudo, acreditamos que a intersetorialidade pode ser utilizada enquanto uma estratégia de gestão favorável à incorporação dos interesses das classes populares pela gestão pública. Portanto, a seguir, trataremos da intersetorialidade, objeto deste estudo, a partir da compreensão de que esta perspectiva possa ser potencializadora da construção de uma Proteção Social mais abrangente, universal, integral e reparadora das desigualdades sociais. O faremos a partir do reconhecimento do papel fundamental da articulação sistemática e contínua entre as políticas públicas na oferta da Proteção Social à medida em que compreendemos que o público-alvo das políticas sociais possui necessidades sociais de várias ordens e que o acesso a tais necessidades constitui-se enquanto direito desse público e responsabilidade do Estado.

2.2 A INTERSETORIALIDADE NO APRIMORAMENTO DA GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Após duas décadas de regime autoritário civil-militar, sobretudo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que altera, significativamente, o caráter das políticas públicas que passam a adotar uma perspectiva universalista de proteção social por meio do Sistema de Seguridade Social, a intersetorialidade passa a ser incorporada no debate sobre gestão de políticas sociais no Brasil (SOUZA, 2015).

A Constituição de 1988 traz à tona o paradigma universalista de Proteção Social. A proposta do sistema universal de Seguridade Social brasileiro, trazida pelo texto constitucional, se pautou pela doutrina da proteção integral aos seus cidadãos a partir do seu reconhecimento como sujeitos de direitos (JUNQUEIRA, 1999).

Segundo Souza (2015), naquele momento, o conceito de intersetorialidade mais disseminado nesse debate era o que a define enquanto uma “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (JUNQUEIRA, INOJOSA e KOMATSU, 1997, p. 24).

Conforme Junqueira (1999) inaugura-se, a partir de então no país, uma nova abordagem política no sentido de desenvolver estratégias e ações articuladas entre as diferentes

áreas das políticas públicas, esferas organizacionais e atores sociais, fundamentada na conjugação de esforços para a promoção da Proteção Social.

Passaremos, num primeiro momento, a explorar alguns elementos teóricos circunscritos nesse debate e, posteriormente, retomaremos à abordagem histórica da incorporação conceitual da perspectiva intersetorial na gestão pública brasileira e, de modo particular, nas políticas de assistência social, educação e saúde. Ressaltamos que o enfoque nessas três políticas públicas em específico, se justifica, pois, adiante, no terceiro capítulo, analisaremos a experiência de concertação intersetorial vivenciada no município de Londrina, na qual essas três políticas são protagonistas.

Conforme já destacado na introdução desse trabalho utilizaremos, para tratar dos movimentos que dão origem à ações articuladas intersetorialmente, a expressão concertação intersetorial utilizada por Pereira (2014), por entender que ela expressa com precisão a compreensão que adotamos nesse trabalho sobre intersetorialidade, colocando ênfase no caráter permanente, dinâmico e contraditório dessa estratégia de gestão que encontra-se em contínuo processo de aperfeiçoamento.

2.2.1 Dimensões do Debate sobre Intersetorialidade

Para Pereira (2014, p. 27), uma compreensão sobre intersetorialidade mais coerente com a perspectiva dialética é aquela que percebe a presença de contradições e conflitos nas relações intersetoriais, indicando que se trata de uma “abordagem analítica mais complexa, dinâmica e relacional”.

Segundo a autora, o prefixo inter,

[...] remete à relação dialética; isto é, à relação que não redonda em um amontoado de partes que o constituem ligam-se organicamente, dependem umas das outras e condicionam-se reciprocamente. Trata-se, portanto, de uma relação em que nenhuma das partes ganha sentido e consistência se isolada ou separada das demais e das suas circunstâncias (de suas condições de existência e de seu meio) (PEREIRA, 2014, p. 33).

A relação dialética possui como característica o fato de ser unitária ou total e comportar também como características a reciprocidade e a contradição. Isso significa que “a

totalidade dialética propiciada pela relação dinâmica e interdependente entre as partes, comporta ao mesmo tempo atitudes recíprocas e antagônicas” (PEREIRA, 2014, p. 33).

No que se refere à reciprocidade a autora afirma que é por meio dela que diferentes aspectos da realidade se prendem de forma cooperante o que significa que a relação dialética não se realiza por meio de voluntarismos. Quanto ao elemento contradição, presente na relação dialética, destaca que demonstra que tudo o que é unitário é também movimento. Esse movimento pressupõe transformação.

[...] a mera soma das partes ou articulação entre elas, não propicia mudança qualitativa. [...] É a oposição entre o *novo* e o *velho*, instaurada num todo orgânico e dialeticamente relacional, que desencadeia o processo de mudança e de superação desejadas e operadas por agentes em relação contraditória. (PEREIRA, 2014, p. 34).

Assim, podemos compreender que é por meio da reciprocidade e da contradição, que são elementos constitutivos de uma relação “inter” e, portanto, dialética, que se pode produzir o movimento necessário para um processo de mudança e de superação. Nesse sentido, a relação intersetorial pressupõe atitudes ao mesmo tempo recíprocas e antagônicas e ambas características são fundamentais para que esse tipo de relação possa construir “o novo”.

Consideramos que a intersetorialidade em si propõe “o novo” na medida em que pressupõe a articulação entre setores que, via de regra, atuam de forma segmentada e fragmentada. Assim, compreendemos que “o novo” não está somente no resultado, no produto da articulação intersetorial, mas no próprio processo de concertação intersetorial, no fazer inter.

Para Pereira (2014), a setorialidade “é um arranjo técnico ou burocrático criado para facilitar a gestão das demandas que pululam no universo complexo da política social e nas arenas de conflitos de interesses que se processam nesse universo” (PEREIRA, 2014, p. 26). Assim, embora as palavras articulação, soma, síntese, unidade e rede sejam utilizadas na linguagem dialética, não são suficientes para expressar a necessária superação da lógica fragmentação presente na forma com as quais as políticas públicas são concebidas. Portanto, a intersetorialidade não propõe a extinção dos setores e sim a superação da fragmentação entre eles.

Essa integração com foco na superação da fragmentação se traduz, normalmente, como articulação de saberes e experiências na identificação do problema, na tomada de decisão, no planejamento e execução compartilhados. Por outro lado, Pereira (2014, p. 26) chama a atenção para o fato de que a intersetorialidade pode propiciar também “mudanças de fundo; isto

é, mudanças de conceitos, valores, culturas, institucionalidades, ações e formas de prestação de serviços”.

Assim, compreendemos que se a articulação de saberes e experiências se efetivar numa perspectiva “inter” e, portanto, dialética, ela poderá produzir mudanças, ou seja, a reciprocidade e a contradição presentes na relação dialética poderão promover “superações”. Contudo, como destaca Pereira (2014, p. 34), “superação dialética, portanto, não significa aniquilações das particularidades, mas ultrapassagens, apoiando-se nessas particularidades”. Podemos dizer, portanto, que tais ultrapassagens não são estanques e estão sujeitas a serem revisadas e avaliadas. Elas são frutos do movimento contínuo e sistemático de concertação intersetorial no qual as particularidades em jogo estão sendo tensionadas constantemente rumo à construção de um todo integrado. Nesse sentido, a superação não significa transformação e sim construção.

Outro aspecto importante destacado pela autora e que se constitui numa das dimensões presentes no debate sobre intersetorialidade é a vinculação primeira entre intersetorialidade e interdisciplinaridade. Segundo Pereira (2014, p. 27) “a interdisciplinaridade surgiu da consciência de um estado de carência no campo do conhecimento, causado pelo aumento exagerado das especializações e pela rapidez do desenvolvimento autônomo de cada uma delas”.

Entretanto, a interdisciplinaridade não propõe a supressão das especializações, assim como a intersetorialidade não propõe a extinção de setores, porém, “o exercício de sua constituição como unidade de diversos saberes exige a elaboração de uma concepção que, ao optar por uma dada visão de mundo, terá que romper com outra que lhe é oposta” (PEREIRA, 2014, p. 28).

Nesse sentido, a interdisciplinaridade se consolidará na medida em que a relação dialética e, portanto, recíproca e contraditória seja capaz de promover uma “nova concepção” forjada em diversos saberes. Tal concepção deverá assim se constituir enquanto hegemônica, pois foi criada a partir desse movimento dialético, ou seja, foi fruto de reflexão e negociação e, necessariamente, deverá romper com outra ou outras que lhe sejam opostas. É certo, portanto, que a ausência de um acordo sobre a concepção a ser adotada impedirá o exercício “inter”, podendo levar à uma decisão imposta por uma das partes e a imposição não converge para a intersetorialidade.

Conforme Pereira (2014) o termo interdisciplinaridade, portanto, é o que melhor se apresenta para uma abordagem dialética e é a referência mestra da concepção de intersectorialidade.

A interdisciplinaridade é, portanto, uma proposta que se impõe contra a disciplinaridade, contudo, isso não significa dizer que seja uma proposta de destruição da especialização, já que parte do pressuposto dialético de que o universal se realiza no particular e vice-versa.

Na relação dialética é inconcebível a existência de saberes absolutos desvinculados de um movimento do conjunto que os condiciona, assim como é inconcebível a existência de um conjunto ou do universal que não seja inscrito no particular. Em suma: o particular ou específico só tem valor quando relacionado ao universal, o que significa dizer que o particular e o universal são inseparáveis, ou que um existe no outro (PEREIRA, 2014, p. 35).

Nesse sentido, compreendemos que em um processo de concertação intersectorial, as contradições e conflitos existentes serão permeadas também pela lógica da especialidade dos saberes que cada sujeito envolvido possui, ou seja, pela lógica da disciplinaridade. Assim, a intersectorialidade prescindirá de um arranjo numa perspectiva interdisciplinar, com foco na elaboração de uma “nova concepção” acerca dos elementos que constituem a realidade estudada e sobre a qual se pretende atuar, construída a partir da unidade de diversos saberes, descartando visões que partem de princípios opostos.

Pereira (2014, p. 35) ressalta que “relações não dialéticas, embora se considerem inovadoras, são incapazes de dar origem a uma alternativa relacional mais fecunda”. Assim, a intersectorialidade das políticas sociais deve se pautar numa perspectiva dialética, do contrário, corre-se o risco de “transformar decisões políticas, efetivamente conflituosas, em neutras prescrições administrativas” (PEREIRA, 2014, p. 24).

Outra dimensão teórica importante sobre intersectorialidade é quanto a sua própria concepção e finalidade, que pode estar voltada para a otimização de recursos financeiros, humanos e organizacional ou para a qualificação da gestão de políticas sociais com foco no aprimoramento da proteção social. Destacamos que compreendemos a intersectorialidade de acordo com esta segunda perspectiva.

Concordamos com Pereira (2014, p. 37) quando afirma que a intersectorialidade não deve ser compreendida somente como uma estratégia técnica ou simplesmente como uma boa

prática gerencial, embora também contemple esses elementos. Deve ser compreendida enquanto “um processo eminentemente político e, portanto, vivo e conflituoso”. Ou seja, envolve interesses e jogo de poderes. Por isso, o exercício concertado entre setores, sobretudo entre as políticas sociais, numa perspectiva “inter”, não é tarefa fácil, mas também não é impossível, desde que a maioria envolvida esteja consciente de que vale a pena persegui-la em prol do interesse público.

Diante disso, procuraremos avançar na discussão sobre as concepções de intersectorialidade no âmbito da gestão de políticas sociais no Brasil. Assim, pretende-se ampliar o olhar para essa estratégia de gestão que abarca outros elementos que não somente os técnicos, administrativos e gerenciais.

2.2.2 O Processo de Incorporação da Intersectorialidade na Gestão de Políticas Sociais no Brasil

Ao longo do desenvolvimento histórico das políticas sociais públicas no Brasil (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.), observa-se que as mesmas se apresentam de forma setorializada e desarticulada, respondendo a uma forma de gestão com características centralizadoras e hierarquizadas.

Cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e serviços, sejam eles estatais ou filantrópicos, que realizam um conjunto de atendimentos na área, de forma paralela às demais políticas e muitas vezes atendendo aos mesmos usuários. Esta forma de gestão da política pública gera fragmentação na atenção às necessidades sociais e ações paralelas, “além de divergências quanto aos objetivos e papel da cada área, prejudicando particularmente os usuários, sujeitos das atenções dessas políticas” (YAZBEK, 2014, p. 99).

Antes de entrarmos no debate específico sobre intersectorialidade na gestão das políticas sociais brasileiras é metodologicamente importante explicar a vinculação do tema da intersectorialidade ao campo das políticas sociais. Para isso, é necessário deixar claro nossa compreensão sobre políticas sociais.

Segundo Almeida (2014), distintas produções teóricas destacam uma ou mais funções das políticas sociais em detrimento de outras, acentuando nelas potencialidades que

parecem ignorar a dimensão classista do Estado que cumpre uma função de regulação social na sociedade capitalista.

Concordamos com ALMEIDA (2014) que afirma que as políticas sociais são:

[...] uma intervenção historicamente forjada pelo Estado no campo da regulação social decorrente do acirramento da luta de classes. Um campo de ação voltado para se assegurar as condições de reprodução social, particularmente da força de trabalho, necessárias ao processo de acumulação de capital, no qual se articula, contraditoriamente, o esforço de legitimação política do Estado com os processos institucionalizados de incorporação das reivindicações imediatas das classes subalternas (ALMEIDA, 2014, p. 233).

Nesse sentido, reconhecendo que o papel do Estado no modo de produção capitalista é o de atuar para a manutenção e desenvolvimento desse modo de produção e que, com essa finalidade, ele contraditoriamente incorpora os interesses da classe trabalhadora, conforme destacado no primeiro capítulo desse estudo, trataremos, das políticas sociais enquanto estratégia de natureza igualmente contraditória por meio das quais se materializa preponderantemente a proteção social.

Feitas as considerações sobre qual ponto de vista estamos tratando as políticas sociais, passaremos a tratar da relação entre estas e a intersetorialidade, tentando compreender como essa estratégia foi sendo incorporada conceitualmente no âmbito da gestão das políticas sociais no Brasil.

Resultado da forma fragmentada de enfrentamento das expressões da questão social por parte do Estado e também do desenvolvimento de um campo complexo de serviços públicos, as políticas sociais assumiram, historicamente, no Brasil, um desenho socioinstitucional setorial, por área ou “temático”. Hoje esse desenho é problematizado teoricamente e surgem proposições integradoras e/ou articuladoras de práticas, saberes, instituições, aparatos burocráticos e legais (ALMEIDA, 2014, p. 236).

A intersetorialidade ganha destaque num novo contexto de reconfiguração da ação estatal na área social a partir da promulgação da Constituição de 1988.

O fato é que a intersetorialidade se tornou uma estratégia reconhecida e almejada no âmbito dos processos de descentralização das políticas sociais, embora com percursos e dificuldades diferenciadas em cada área de intervenção do Estado (ALMEIDA, 2014, p. 236).

Segundo Junqueira (1999), dada a crescente complexidade da estrutura socioeconômica e cultural do país, a estruturação das políticas sociais brasileiras alicerçadas em pilares setoriais hierarquizados, independentes e especializados, passa a se constituir em uma entrave para a solução de problemas públicos.

Práticas relacionadas com a intersetorialidade e a transversalidade³⁹ nas políticas públicas passam a ser consideradas indispensáveis para a organização pública, “no intuito de criar soluções para problemas cuja intervenção unilateral de setores isolados não é capaz de conseguir” (JUNQUEIRA, 1999, p. 74).

Essas novas abordagens incorporadas pelas políticas públicas começam a se multiplicar nos documentos oficiais do governo nos três níveis federativos. Segundo Souza (2015), a partir de então:

Os conceitos de intersetorialidade e transversalidade passaram a ser aplicados especialmente em iniciativas de enfrentamento à pobreza, dado o reconhecimento de que ela é um fenômeno social multidimensional, assim como de integração de minorias políticas⁴⁰, especialmente em políticas de equidade de gênero e raça e de inserção das juventudes na estrutura social (SOUZA, 2015, p. 03).

Contudo, as formas de gestão, capacidades tecnológicas e condições de financiamento de cada política pública estão longe de serem homogêneas. Portanto, a problematização da intersetorialidade deverá considerar as particularidades de cada política social. Isso não significa dizer que a trajetória de cada setor tenha se dado de maneira endógena, ao contrário, ocorreu, em grande medida, a partir da relação com os demais, constituída nos processos de “definição de prerrogativas, fronteiras e intersecções socioinstitucionais” (ALMEIDA, 2014, p. 232).

39 A procedência do termo transversalidade é conferida aos estudos sobre educação e abordagem interdisciplinar dos diversos fenômenos, em contraposição a uma visão fragmentada da realidade. Essa concepção, transposta para a discussão de políticas públicas “[...] pressupõe atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia. Quando aplicado a políticas para grupos populacionais específicos, por exemplo, o conceito compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos, articulam diversos órgãos setoriais, níveis da Federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução” (IPEA, 2009, p. 780).

40 “Pode-se entender hoje minorias como grupos que, devido a características peculiares de sua inserção na sociedade nacional –em geral marcada pela discriminação e pela negação da condição de sujeitos de direitos –, enfrentam dificuldades em ter suas demandas legitimamente incorporadas à agenda pública, tendo acesso a oportunidades reduzidas de inclusão e estando mais propícios a ter seus direitos violados” (IPEA, 2009, p. 781).

Dois vetores principais aparecem com prevalência nas análises sobre as origens da tendência intersetorial de gestão no Brasil. Um aponta a origem a partir dos programas governamentais propostos pela esfera federal e outro para a esfera local, sobretudo, no campo da gestão pública municipal, que procura desenvolver formas cada vez mais inovadoras para o enfrentamento de problemas sociais complexos.

Contudo, isso não significa dizer que essas sejam as únicas possibilidades de origem de iniciativas dessa natureza, podendo também emergirem de polos distintos na estrutura administrativa do Estado e na relação desses com instituições e movimentos da sociedade civil, estes vetores não são antagônicos e nem estanques. Muitas vezes são complementares e com fronteiras institucionais e administrativas difíceis de serem identificadas (ALMEIDA, 2014).

Segundo ALMEIDA (2014) há que se reconhecer que o governo federal hoje,

[...] tem predominantemente induzido o processo de descentralização das políticas públicas a partir da organização de programas de amplitude nacional, mas cuja operacionalização se efetiva na realidade local, ou das instâncias que compõem a gestão municipal, que localizam na intersetorialidade possibilidades de enfrentamento mais eficazes dos problemas sociais sobre os quais a esfera governamental local é mais pressionada a intervir (ALMEIDA, 2014, p. 237).

O agravamento da pobreza e das desigualdades sociais, assim como a debilidade do Sistema de Proteção Social, são fatores que também potencializam a centralidade do debate sobre intersetorialidade na agenda contemporânea da política social.

Contudo, uma visão restrita sobre intersetorialidade figura como uma das mais disseminadas até o momento. Estamos falando sobre a visão que tem origem nos preceitos neoliberais de gestão que deram origem, mais recentemente no Brasil, ao modelo de gestão gerencial.

Segundo Monnerat e Souza (2014), a partir da perspectiva neoliberal a intersetorialidade consiste numa nova forma de gerenciar as cidades, cuja preocupação está centrada na questão da otimização de recursos humanos e financeiros. Nessa perspectiva, a intersetorialidade contribuiria para combater a ineficácia das políticas sociais, buscando uma melhor alocação do gasto social.

A eficácia das políticas sociais estaria relacionada, sobretudo, à economia de recursos, sejam eles financeiros, humanos e materiais. Assim, a busca por essa eficácia gerencial com enfoque na economia de gastos poderia suplantiar objetivos de cunho mais

estruturantes, como a superação de uma dada realidade. Além disso, ela poderia ainda estabelecer ritos procedimentais focados no monitoramento e controle, que não atendam às exigências de uma realidade dinâmica e contraditória.

Há que se reconhecer que a intersetorialidade também pode produzir a otimização do tempo, de recursos humanos, financeiros e materiais, contudo, seu objetivo não se reduz a isso, sendo este um dos resultados que podem ser alcançados por meio da relação concertada entre os setores.

Encontramos também, no âmbito das políticas sociais, visões que compreendem a intersetorialidade enquanto:

[...] estratégia de gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (MONNERAT E SOUZA, 2014, p. 42).

Aqui denota-se uma concepção de intersetorialidade mais abrangente cujo foco não está somente na otimização de recursos, mas está no enfrentamento dos problemas sociais complexos de forma integral, exigindo um novo princípio ou paradigma, uma nova lógica de gestão ou ainda estratégia política de articulação entre “setores” diversos e especializados.

Como cada política é um conjunto de decisões e ações, resultante de relações conflituosas entre interesses contrários, que extrapolam seus pseudo perímetros setoriais, fica claro que a intersetorialidade é a representação objetivada da unidade dessas decisões e ações. [...] a divisão da política social em “setores” é procedimento técnico ou burocrático; [...] pois o conhecimento, assim como os bens públicos e os direitos, não são divisíveis (PEREIRA, 2014, p. 37).

Uma terceira visão de intersetorialidade identificada é a que a compreende como ‘*instrumento de otimização de saberes; competências e relações sinérgicas*, em prol de um objetivo comum; e *prática social* compartilhada, que requer pesquisa, planejamento e avaliação para a realização de ações conjuntas’ (PEREIRA, 2014, p. 23).

Nesta perspectiva fica claro que a intersetorialidade cumpre uma função de interlocução de saberes e de práticas. A partir dessa visão, compreendemos que não basta o compartilhamento prático, mesmo que esse esteja alicerçado por um processo de pesquisa, planejamento e avaliação. É necessário antes que se construa relações sinérgicas pautadas em

objetivos comuns, e isso somente será possível a partir do exercício dialético, permeado por reciprocidades e contradições, capaz de levar os saberes isolados à um patamar de superação.

Uma quarta visão, inovadora a nosso ver, sobre intersectorialidade no âmbito das políticas sociais, procura analisar essa relação concertada entre setores enquanto resposta mais adequada às condições estruturais decorrentes do próprio modo de produção capitalista, dentre elas a pobreza.

De acordo com BRONZO (2010, p. 9),

A intersectorialidade na gestão é a contraface da multidimensionalidade da pobreza; a intersectorialidade é uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multimensional. Este é o primeiro registro sob o qual se deve examinar o tema da intersectorialidade.

É importante ter clareza de que a pobreza demanda soluções de ordem macroeconômica, contudo, isso não significa dizer que as políticas sociais não tenham relevância no processo de criação de oportunidades de acesso à Proteção Social.

Conforme Yazbek (2014, p. 98) “a intersectorialidade é a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à Proteção Social, à inclusão e enfrentamento das desigualdades sociais identificadas”.

Nessa perspectiva, a intersectorialidade se aplica à finalidade da Proteção Social que é a de proteger socialmente os membros de uma dada sociedade, sobretudo aqueles que estão expostos às vulnerabilidades e riscos decorrentes da exclusão e desigualdade social.

Contudo, ao nosso ver, é necessário que a relação intersectorial e, portanto, dialética, como já vimos anteriormente, possa produzir uma concepção comum sobre a multidimensionalidade da pobreza, sem a qual os sujeitos envolvidos nesse processo de concertação intersectorial partirão de pressupostos distintos e até mesmo opostos, inviabilizando assim a construção de objetivos comuns nessa trajetória.

Acreditamos, portanto, que a compreensão sobre a pobreza a partir de suas múltiplas dimensões poderá se constituir em um “novo saber”, significando a “superação dialética”, já abordada anteriormente, produzida no bojo das relações de reciprocidade e de antagonismos vivenciadas no processo de concertação intersectorial.

Comprendemos também que a produção de um “novo saber” exigirá que a relação intersectorial contemple para além de técnicas e mecanismos administrativos capazes de organizar instrumentos, fluxos, rotinas e práticas, mas, sobretudo, que ela promova momentos

reflexivos, de apreciação e discussão de saberes e de desenvolvimento da habilidade política de negociação de interesses voltadas à escolha de paradigmas e construção de sínteses.

Destacamos, porém, que a intersectorialidade não se aplica somente ao enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades decorrentes dela pois, mesmo nos casos em que uma situação não esteja vinculada necessariamente a uma situação de pobreza, a intersectorialidade se apresenta como a estratégia mais adequada de enfrentamento, pois parte do princípio que as necessidades sociais são multifacetadas exigindo, portanto, proteção integral que se produz por meio da articulação dos saberes e práticas.

Contudo, a ação do Estado brasileiro no campo social é insuficiente frente às exigências sociais. Chama a atenção a persistência da fragmentação na organização das políticas públicas e sociais e, embora também se possa observar certa proliferação de programas sociais com desenho intersectorial, sobretudo no âmbito federal, também é nítida a fragilidade dos mesmos. Segundo Monnerat e Souza (2014) a efetivação da intersectorialidade exige intenção política e ampliação de investimentos.

Ao nosso ver é necessário que a gestão de políticas sociais esteja voltada para esse propósito e adapte seu aparato normativo, administrativo, procedimental e, de modo particular, que haja empenho de recursos humanos, materiais e financeiros para essa finalidade. Não basta que os profissionais tenham o desejo e adotem estratégias intersectoriais pontuais, é necessário que se construa um sistema articulador de políticas públicas nas três esferas de governo.

A partir da análise de alguns estudiosos da área, trataremos a seguir sobre os principais aspectos que uma gestão pública voltada para a concertação intersectorial precisará, necessariamente, implementar e ou fortalecer para obter êxito.

2.2.3 Aspectos Fundamentais no Processo de Concertação Intersectorial na Gestão de Políticas Sociais

Segundo Junqueira (1998), o espaço que as pessoas ocupam e onde manifestam seus problemas trazem uma singularidade para as experiências de intersectorialidade forjadas em meio as tensões políticas e macrosocietárias e em meio às relações de poder. Essa perspectiva defendida por este autor demonstra que a realidade local “abre perspectivas para o

desenvolvimento de práticas intersetoriais para além daquelas induzidas pelas políticas e programas do governo federal”.

Nesse sentido, as experiências de intersectorialidade normalmente acabam ocorrendo de modo muito distinto daquele proposto pelo governo federal em razão da dinâmica local e das condições econômicas, políticas e sociais existentes.

Portanto, cremos que uma definição muito pertinente de intersectorialidade é aquela que procura contemplar as determinações dessa dinâmica local no processo de concertação intersectorial e, por tal motivo, se apresenta como um conceito coerente à própria ideia de concertação defendida por esse estudo.

Com esse enfoque temos o conceito apresentado por ALMEIDA (2014, p. 240-241):

A intersectorialidade, portanto, se constitui numa resposta construída em diferentes experiências de gestão, quer das políticas e programas sociais desenhados nacionalmente quer da própria esfera municipal, mas comportando também “uma articulação de saberes e experiências no planeamento, realização e avaliação de ações com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social”.

Nesse sentido, alguns estudiosos⁴¹ sobre intersectorialidade destacam a importância da efetivação do processo de descentralização previsto na Constituição Federal de 1988, como estratégia fundamental para o fortalecimento da perspectiva intersectorial no âmbito dos municípios.

Por descentralização, compreende-se o processo de “transferência de poder por parte do governo central para as subunidades governamentais”, implicando em dotação de competências e recursos aos governos intermediários, que permitam desenvolver as ações administrativas de modo mais próximo do cidadão (JACOBI, 2005 *apud* ALMEIDA, 2014, p. 238).

Almeida (2014, p 237-238) situa a descentralização como “uma estratégia de mudança nas relações entre o Estado e a sociedade, iniciada nos anos de 1970 como alternativa desenvolvida pelos países centrais à crise do Estado de Bem-Estar Social”.

41 Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997); Ckagnazroff e Mota (2003); Pimenta (1995), Almeida (2014); Monnerat et al (2014).

Em sua análise, Almeida (2014) ressalta que as propostas de descentralização viriam como resposta no campo da gestão das políticas sociais com o objetivo de aperfeiçoar o seu funcionamento. Enfatiza ainda que na literatura sobre intersectorialidade a descentralização é tratada como uma constante, uma determinação.

Junqueira (1998) reforça a urgência de se promover a intersectorialidade destacando que tal estratégia seria responsável por respostas pautadas na integralidade do atendimento e na equidade e que o sucesso da sua implementação está vinculado ao aprofundamento da descentralização das políticas sociais no nível local.

A descentralização pode potencializar a integração das políticas sociais municipais, contudo, a intersectorialidade não pode se resumir à ideia de regionalização e articulação dos serviços sociais, pois envolve “transformações profundas na cultura institucional burocrática e no corporativismo profissional fortemente arraigados no Estado brasileiro” (ANDRADE 2008 *apud* MONNERAT *et al*, 2014, p. 48).

Assim, compreendemos que a perspectiva descentralizadora implementada nas políticas sociais, sobretudo a partir da década de 1990, é responsável pela ampliação do debate sobre intersectorialidade e, principalmente, pelo fortalecimento de iniciativas com esse enfoque, contudo, isso não significa que as experiências vivenciadas tenham atingido transformações culturais profundas capazes de alterar a institucionalidade setorial e de promover uma racionalidade voltada a integralidade e não à fragmentação das respostas às demandas sociais.

Embora a partir de 1990 muitos programas federais venham apresentando a transversalidade das ações entre os setores das políticas públicas como pressuposto importante, a concretização destas parcerias intersectoriais têm se mostrado frágeis e descontínuas. Monnerat e Souza (2014), atribuem isso a dois fatores principais: a tradição segmentada que caracteriza as intervenções estatais no campo social no país e o fato de que cada programa é encarado como ação específica e responsabilidade de um determinado setor e não como algo cujas metas devam ser perseguidas conjuntamente pelas diferentes áreas (saúde, educação, assistência social, e outros).

As experiências intersectoriais, segundo Junqueira (1998), representam possibilidades distintas de gestão, a depender do vetor político que centralmente a orienta. Podem significar apenas estratégias de contrarreforma por parte do Estado, e essa é a orientação dominante nos dias de hoje, mas também pode favorecer a construção de novos espaços públicos, promovendo mudanças institucionais nos processos de trabalho nas políticas públicas. Contudo, mesmo que numa perspectiva mais progressista, há que se reconhecer que os efeitos

da intersetorialidade encontram-se limitados à uma institucionalidade determinada pela função reguladora do Estado numa sociedade de classes.

Assim, é importante que tenhamos claro que, por mais que haja um avanço na integração das políticas, indubitavelmente, não irão superar a fragmentação decorrente da sua “setorialização”. Contudo, poderão contribuir para a produção de formas de sociabilidade mais solidárias e coletivas na dinâmica da gestão pública.

Monnerat e Souza (2014) trazem para a discussão a questão dos processos eleitorais e as substituições de administração, afirmando que elas tendem a minar muitas iniciativas em andamento, o que não é diferente para as iniciativas de cunho intersetorial que dependem de vontade política e investimento para se efetivarem. Por isso a importância de se construir bases sólidas, consistentes e culturalmente assimiladas para que a intersetorialidade possa avançar com estabilidade. Assim, o sucesso da implementação de uma perspectiva intersetorial profícua e duradoura está submetido à uma transformação cultural profunda.

Segundo Fonseca e Viana (2014) a construção de uma institucionalidade, baseada no diálogo permanente entre as políticas públicas e sociais, é uma das condições que se coloca para o sucesso de uma atuação numa perspectiva intersetorial. Nesse sentido, é necessária a:

[...] construção de espaços, formatos de articulação, diálogos, meios de comunicação, redes científicas de apoio, todos eles permanentes, com burocracia e regras próprias que estimulem e implementem uma diplomacia intersetorial” [...] Essa diplomacia intersetorial deve criar uma inteligência técnica, um sistema de informação, além de uma cultura que supere as atuações corporativas setoriais, de forma a desenvolver um quadro dirigente, científico e técnico com atuação intersetorial (FONSECA; VIANA, 2014, p. 74).

Monnerat e Souza (2014), apontam também que há outro elemento determinante para o sucesso do empreendimento intersetorial: a responsabilidade dos setores específicos. Ou seja, não basta que haja uma organização da ação governamental com base no paradigma intersetorial. Será necessária também uma boa performance interna de cada área com esse mesmo enfoque.

Assim, os chamados setores precisam reconhecer a importância da intersetorialidade e, sobretudo, precisam reconhecer individualmente sua responsabilidade nesse processo (Monnerat; Souza, 2014). Portanto, compreendemos que a pauta intersetorial deve ser uma constante nos processos formativos de cada área. Contudo, a discussão sobre essa temática deve ultrapassar os supostos limites de cada política e avançar para a construção de

espaços formativos conjuntos, nos quais os conhecimentos sobre a temática, circunscrito à cada área, possam ser socializados e, a partir da interpenetração entre os conhecimentos, construir um “conhecimento novo”.

Outro elemento que tais autoras consideram determinante nesse processo de concertação intersetorial é a definição de um território comum para a ação das diferentes políticas sociais, pois, na compreensão delas, um dos maiores obstáculos à ação intersetorial é o fato de que cada área determina sua região geográfica de atuação.

A definição da delimitação geográfica de intervenção de uma dada política social, normalmente não se constitui a partir do diálogo prévio e do planejamento conjunto entre as políticas, sobretudo, entre a Assistência Social, Educação e Saúde, que estão presentes em quase todos os territórios, cuja a ação intersetorial é fundamental devido a característica estruturante destas no que se refere a proteção social.

Isso se constitui numa entrave no processo de concertação intersetorial pois, dada a lógica setorial ainda predominante, a tendência é que as políticas se considerem restritas à esta área geográfica de intervenção pré-estabelecida por cada política, em contraposição à existência concreta e real de situações de desproteção social que ultrapassam esses pseudolimites.

Sobre a questão do território, Bronzo (2010), enfatiza ainda que as políticas públicas, sobretudo as que têm como meta o enfrentamento da pobreza, devem atuar com foco no território, buscando a adequação entre a oferta de serviços e as necessidades existentes.

A atuação orientada para o território requer, para além de um cardápio flexível de ações e serviços, a pactuação e construção de objetos de intervenção comum entre diferentes setores com vistas à consecução de planejamento integrado para o enfrentamento dos problemas prioritários a serem enfrentados [...] Trata-se, pois, de construir objeto e objetivos comuns, o que difere das propostas que se traduzem na mera sobreposição ou justaposição de ações setoriais” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 50).

Nesse sentido, as autoras destacam dois elementos fundamentais no processo de concertação intersetorial: a construção de objetos de intervenção comuns a partir de pactuações e a necessidade de um planejamento integrado, com base nesses objetos e objetivos comuns para o enfrentamento dos problemas sociais.

Para o alcance de ações públicas verdadeiramente integradas é imprescindível, que haja o planejamento de intervenções conjuntas. O uso dessa ferramenta é determinante, haja

visto que cada área do conhecimento e de prática está marcado por “memórias técnicas e institucionais específicas” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 50).

Nesse sentido, o planejamento aqui expresso não se restringe a normativas, mas, ao contrário, envolve a capacidade de negociação de interesses,

[...] a chave para a construção de sinergias entre diferentes atores e áreas de política. Neste caso, o planejamento deve ser a tradução da articulação entre saberes e práticas setoriais, considerando-se que no âmbito do planejamento conjunto a intersectorialidade deve se concretizar como síntese de conhecimentos diversos (interdisciplinaridade) para atuar sobre problemas concretos (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 50).

As autoras também introduzem na discussão do planejamento articulado a necessidade do uso de mecanismos capazes de monitorar e demonstrar a efetividade das ações desenvolvidas. Segundo elas:

Como forma de se contrapor a estas “velhas práticas”, o planejamento das intervenções intersectoriais exige também a capacidade de construção de indicadores intersectoriais de monitoramento e avaliação, tendo em vista o necessário acompanhamento e alcance das metas em face dos problemas identificados (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 52).

Nesse sentido fica claro que a intersectorialidade é uma nova estratégia de gestão aplicável às políticas sociais e, portanto, deverá contribuir para o aprimoramento e modernização da gestão pública. A utilização de mecanismos de planejamento, controle, monitoramento e avaliação tem se demonstrado fundamental para que as políticas públicas e, dentre elas, as políticas sociais, alcancem maior patamar de qualidade. Contudo, se por um lado, não podemos restringir a concertação intersectorial à tais mecanismos, por outro não podemos deixar de considerá-los e aplicá-los em seu desenvolvimento.

Yazbek (2014), introduz no debate sobre intersectorialidade na gestão de políticas sociais a necessidade da construção de redes municipais enquanto estratégias para a operacionalização da intersectorialidade. Segundo ela, a intersectorialidade pressupõe a implementação de ações integradas com vistas a superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população “envolve a agregação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais” (YAZBEK, 2014, p. 98).

A intersetorialidade no âmbito das Políticas Sociais, segundo esta autora, pressupõe atendimentos em rede para a população.

O termo rede sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal” (GUARÁ, 2002 *apud* YAZBEK, 2014 p. 98).

Segundo Yazbek (2014, p. 98-99), a constituição das redes no âmbito das políticas públicas exigirá antes de qualquer coisa uma decisão política e estratégias processuais deliberadas alianças “adquirindo uma configuração quase contratual”. Exige a construção de pactos simultâneos entre gestores, técnicos, saberes, pessoas, projetos e instituições “em sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social”.

Por fim, entendemos que a construção de objetos e objetivos comuns poderá estar permeada por níveis de conflitos e disputas políticas entre as diferentes áreas e atores envolvidos no processo. Nesse sentido, Andrade (2008, *apud* Monnerat *et al*, 2014, p. 51), destaca que a construção de “pactos amplos (intersectoriais) não significa acabar com os conflitos, mas submetê-los a mecanismos coletivos de decisão democrática”.

Assim, consideramos que a concertação intersetorial se constitui num exercício que poderá contribuir também para o fortalecimento da democracia. Tal exercício coloca as políticas sociais em maior consonância com os preceitos democráticos estabelecidos constitucionalmente os quais, algumas vezes, dada a fragmentação e o pouco exercício do diálogo entre as políticas, ficam esquecidos e fragilizados, imperando uma forma isolada e pouco eficiente de se realizar a gestão das políticas sociais.

A seguir procuraremos apontar como se configura o debate sobre intersetorialidade nas políticas de assistência social, educação e saúde, sobretudo, pós Constituição de 1988. Esse recorte envolvendo tais políticas se justifica, conforme já apontado no início desse capítulo, tendo em vista que posteriormente, no terceiro capítulo, apresentaremos uma análise sobre uma experiência de concertação intersetorial, vivenciada no município de Londrina na qual elas estão diretamente envolvidas.

2.2.4 A Política de Assistência Social e Sua Recente Configuração Intersetorial

Ao longo dos últimos anos a Assistência Social, política de Proteção Social inserida constitucionalmente na Seguridade Social brasileira, avançou no país e tem constituído mecanismos de construção e consolidação de direitos sociais. Contudo, nesse processo, o legado histórico que marcou essa área de política social, recheado de valores e tendências conservadoras⁴², tem se relacionado, pós Constituição de 1988, com uma outra tendência de caráter emancipatório, regida por princípios universais dos direitos e da cidadania (YAZBEK, 2014).

Na normatização desta Política o princípio da intersetorialidade aparece como elemento fundamental a ser perseguido. Yazbek, ao analisar os artigos da LOAS⁴³, enfatiza que:

Para alcançar seus objetivos, a Política de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada e articulada às demais políticas sociais setoriais, para atender às demandas de seus usuários. Essa definição está na LOAS, que pressupõe para a assistência social o provimento dos “mínimos sociais”, cuja garantia exige a realização de um conjunto articulado de ações, envolvendo a participação de diferentes políticas públicas e da sociedade civil. A LOAS afirma também, que o destinatário da ação social deve ser alcançado pelas demais políticas públicas. Não podemos esquecer que o sujeito alvo dessas políticas não se fragmenta por suas demandas e necessidades que são muitas e heterogêneas. Estamos tratando das condições de pobreza e vulnerabilidade que afetam múltiplas dimensões da vida e de sobrevivência dos cidadãos e de suas famílias (YAZBEK, 2014, p. 97).

No Artigo 1º da LOAS a intersetorialidade já é sinalizada como um novo paradigma para a Política de Assistência Social quando define que a assistência social é “Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento das necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

42 Segundo Silva (2015, p. 37), “a Política de Assistência Social tem como marca sua herança da histórica filantropização, o controle e moralização da questão social, voltados para a integração e a coesão societária. O moralismo é um traço forte no que concerne às abordagens relativas às várias expressões da questão social, alia-se ao princípio da subsidiariedade, concepção liberal historicamente adotada pela igreja, que compreende o papel do Estado como complementar e de apoio e não como principal responsável em garantir direitos e acesso universalizado. Desta forma os serviços socioassistenciais sucumbem às premências da burocracia relativa à inserção e ao controle dos que buscam o benefício monetário ou outros programas imediatistas e compensatórios. O patrimonialismo com o primeiro-damismo é traço característico marcante no trajeto histórico dessa política social”.

43 Lei Orgânica da Assistência Social, promulgada em 07 de dezembro de 1993.

No seu Artigo 2º, que trata dos objetivos da assistência social, a LOAS afirma que a assistência social deve se realizar de forma integrada às políticas setoriais, tendo em vista o enfrentamento da pobreza, a garantia e a provisão dos mínimos sociais e a universalização de direitos (BRASIL, 1993).

Também no Artigo 19, Inciso XII, conclama-se a perspectiva intersetorial entre os órgãos da Administração Pública Federal, que compõem o tripé da Seguridade Social bem como das políticas setoriais, visando elevar o patamar mínimo de atendimento às necessidades dos cidadãos (BRASIL, 1993).

Ao longo da década de 1990, a regulamentação da LOAS foi sendo realizada, inicialmente por meio da primeira Norma Operacional Básica (NOB) de 1997 e depois pela primeira Política Nacional e pela nova NOB, conhecida como NOB2, ambas de 1998. Tais documentos foram permeados pela noção da intersetorialidade ou de articulação com os outros setores, reafirmando assim o novo paradigma da intersetorialidade defendido LOAS.

Embora desde 1993 a potencialidade da articulação intersetorial para a efetivação de maior qualidade na intervenção social estivesse pontuada na área da Política de Assistência Social, somente a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) que deu origem à Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), é que a intersetorialidade passa ser a tônica dos debates desta área.

Segundo Monnerat e Souza (2014, p. 45), a PNAS (2004) apresenta a intersetorialidade como “requisito fundamental para a garantia dos direitos de cidadania”. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a intersetorialidade, prevê que as ações no campo da assistência social “devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas”.

A PNAS/2004, estabelece diferentes níveis de Proteção Social a serem afiançadas pela Política de Assistência Social (Proteção Social Básica e Especial), prevendo que os serviços, programas e projetos devam articular-se às demais políticas públicas.

Também na PNAS/2004 encontramos a definição de um elenco de atribuições para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), “unidade pública estatal, com base territorial que tem a responsabilidade pela execução direta dos serviços de proteção social básica da Política de Assistência Social”, dentre as quais a articulação intersetorial e o encaminhamento da população para as demais políticas sociais (BRASIL, 2005, p. 17).

Ainda podemos destacar nas normativas desencadeadas após a constituição do SUAS, elementos que nos levam a concluir que o paradigma da intersetorialidade foi se

renovando e se fortalecendo a partir da trajetória mais recente das normatizações da política de assistência social.

Em 2005 é aprovada a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS/2005) que reforça a direção da universalidade do sistema por meio da articulação com as demais políticas sociais e econômicas, em especial as de Seguridade Social. Aponta, portanto, prioridade para a articulação entre as políticas de assistência social, saúde e previdência social, mas também aponta a necessidade de articulação com a educação na perspectiva do desenvolvimento da autonomia dos sujeitos, garantindo escolaridade e formação para o trabalho (BRASIL, 2005).

Em dezembro de 2012, por sua vez, foi aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2012). Resultado da ampliação desse debate e das experiências de concertação intersetorial implementadas; esta normativa traz um avanço no que se refere a maior clareza na definição da intersetorialidade no âmbito desta política, pois passa a adotar esta terminologia em substituição aos termos articulação, integração e interface que foram mais comumente utilizados nas normativas anteriores. A intersetorialidade é apresentada na NOB/SUAS/2012 como “um dos princípios organizativos do SUAS” (BRASIL, 2012, p. 19).

Assim, fica evidente que no âmbito das normativas na área da Assistência Social houve um avanço significativo no que se refere a incorporação do paradigma intersetorial. O público da assistência social vivencia vulnerabilidades de diferentes ordens, o que por si só impõem a esta política pública a busca por parcerias intersetoriais sustentáveis e inovadoras.

Nesse sentido, segundo Yazbek (2014), o Programa Fome Zero, cujo lançamento ocorreu em 03/02/2003, na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, trouxe contribuições significativas no que se refere a efetivação do direito humano à segurança alimentar e nutricional, sendo que um dos aspectos mais relevantes desta iniciativa é que ela congregava propostas emergenciais e permanentes de curto, médio e longo prazo. Algumas lacunas, porém, foram identificadas na proposta inicial do Programa Fome Zero, a exemplo da não problematização dos fundamentos estruturais da desigualdade social, bem como não articulação com outros programas sociais de enfrentamento à pobreza, sobretudo, com aqueles pertencentes às Políticas de Seguridade Social.

No contexto vivenciado ao longo dos anos 2000, de grande empenho por parte do governo federal em reduzir os níveis de extrema pobreza no país e no qual, segundo Lavinias (2010, *apud* Monnerat e Souza, 2014), tivemos a associação do dinamismo econômico com

mais proteção social, surgindo o Programa Bolsa Família que introduziu uma importante inovação no que se refere à pactuação entre estados e municípios na complementação das transferências de renda.

O Programa Bolsa Família, instituído em 20/10/2003 se constitui numa das principais estratégias de enfrentamento à pobreza no Brasil e representou um importante passo na busca pela articulação do sistema protetivo do país. Ele nasce da unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação.

Monnerat e Souza (2014, p. 45) destacam que o Programa Bolsa Família (PBF) é fortemente pautado na intersetorialidade. Segundo elas, o PBF é o principal programa social com enfoque intersetorial de todos os tempos. Sua configuração é dependente “das capacidades institucionais e de diálogo político entre os entes da federação e os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento de políticas sociais e públicas”.

Contudo, tais autoras também advertem que a intersetorialidade proposta pelo Programa Bolsa Família se constitui naquilo que elas denominam de “intersetorialidade restrita”.

Não é exagero afirmar que o foco da intersetorialidade no Bolsa Família se restringe a indução da articulação entre as três principais áreas de política social, quais sejam: saúde, educação e assistência social, uma vez que a cobrança de condicionalidades está relacionada à frequência escolar, à adesão aos serviços da unidade básica de saúde e a forte presença da assistência social ocorre em razão de ser a política que coordena o programa, considerado nos documentos oficiais como intersetorial (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 45).

Fonseca e Viana (2014) afirmam que a intersetorialidade presente nesse período ainda é restrita porque está fortemente vinculada ao programa Bolsa Família e suas condicionalidades (obrigação da frequência à escola e ao posto de saúde).

No entanto, a intersetorialidade com as políticas universais de saúde e educação foi uma das características inovadoras do programa sugerindo fortemente a expansão da oferta de atenção em saúde e a permanência nas escolas públicas para um contingente populacional que muitas vezes encontrava dificuldades de acessar esses mesmos serviços (FONSECA; VIANA, 2014, p. 64).

Nesse sentido consideramos que, embora o programa Bolsa Família seja uma das mais conhecidas e inovadoras propostas que prevê a articulação entre os setores com vistas

ao fortalecimento da proteção social numa perspectiva de integralidade, a intersectorialidade que se circunscreve a partir dele está longe de se configurar enquanto um mecanismo estruturante, que para além de estabelecer fluxos e procedimentos intersectoriais possa desencadear uma mudança cultural no enfrentamento à pobreza, na qual esta seja reconhecida com origem multifacetada, exigindo respostas cada vez mais elaboradas e complexas.

Contudo, tal integração significou um avanço no campo do enfrentamento à pobreza e a desigualdade social. Conforme YAZBEK (2014),

[...] embora as propostas do Estado brasileiro, na esfera da Proteção Social, sejam voltadas para situações extremas, com alto grau de seletividade e focalização e direcionadas aos mais pobres entre os pobres, apelando à ação humanitária e/ou solidária da sociedade, trazem importantes inovações. (YAZBEK, 2014, p. 95).

O fato é que a intersectorialidade, no início dos anos 2000, ainda estava circunscrita a um programa específico, o Programa Bolsa Família, e não se constituía na essência da intervenção governamental. Contudo, há que se reconhecer que já nesse período, a implementação no repasse de recursos do governo federal para os municípios possibilitou que fossem alavancados serviços e ações, inclusive intersectoriais, nos municípios, como pode ser visto na fase seguinte quando da emergência do Plano Brasil sem Miséria a partir de junho de 2011 (FONSECA; VIANA, 2014).

Com a implantação do Plano Brasil sem Miséria (BSM), em junho de 2011, pode ser verificada uma maior ênfase na perspectiva da intersectorialidade. O BSM tinha como objetivo enfrentar a extrema pobreza que atinge, naquele momento, 8,5% da população ou 16,2 milhões de pessoas. É organizado em três eixos: garantia de renda, acesso à serviços e inclusão produtiva urbana e rural.

O Plano Brasil sem Miséria (BSM) marca uma corajosa e promissora guinada no rumo das políticas públicas no Brasil: a premeditada busca pela realização da intersectorialidade; o empenho no pacto federativo; os termos de compromisso firmados com distintas instituições, a estrutura de gestão como meio para viabilizar e induzir sinergias; o empenho em maior institucionalidade da assistência social para que esta passe a cumprir papel mais relevante no âmbito da proteção social brasileira e a intensa atividade de identificação de cidadãos com direito a transferência de renda e a serviços, mas ainda não exercendo seus direitos (FONSECA; VIANA, 2014, p. 65).

Aspecto a ser sublinhado na organização e planejamento do referido Plano é o expresso “empenho para enfrentar a pobreza em suas múltiplas dimensões com uma ação

coordenada de governo” (Fonseca, Viana, 2014, p. 66). O Plano Brasil sem Miséria, portanto, se consolidou a partir do diálogo horizontal entre ministérios ancorado numa perspectiva intersetorial. Esse modelo de gestão interministerial foi concebido como a melhor forma para se enfrentar a multidimensionalidade da pobreza.

A extrema pobreza tem endereço, idade, raça/cor e, sobretudo, escassez de bem estar a requerer atenção especial e adequada por parte do Estado. E, assim, os mais consistentes elementos para a articulação interministerial, federativa e ainda com organizações sem fins lucrativos, empresas e universidades com a finalidade de desenhar estratégias adequadas aos distintos públicos e as diversas manifestações, inclusive territoriais, da extrema pobreza foi a melhor escolha (FONSECA; VIANA, 2014, p. 69).

O BSM contemplou portanto, uma construção coletiva envolvendo os Ministérios (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego, Cidades, Integração Nacional, Meio Ambiente, entre outros) e uma estrutura de diálogo: o Comitê Gestor (MDS, Casa Civil, Fazenda, Planejamento), presidido pela então Presidenta Dilma Rousseff. Também foi constituído o Grupo Interministerial de Acompanhamento, conformado por secretários executivos e auxiliares que desempenham um papel central na formatação do Plano. Como instância gerencial foi constituída ainda a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza (SESEP) na estrutura do MDS, órgão pertencente a Política de Assistência Social e responsável pela coordenação do Plano (FONSECA; VIANA, 2014).

Não obstante os avanços no que se refere à compreensão e implementação da perspectiva intersetorial na Política de Assistência Social, compreendemos que a Proteção Social no âmbito desta política, fortemente pautada em programas de renda mínima, ainda é muito restrita. Embora nos últimos anos, sobretudo a partir da PNAS/2004, tenham ocorrido muitos avanços no que se refere à sua regulamentação e à sua organização e tipificação, o avanço dos programas de renda mínima consolida, na prática, uma proteção social que se limita aos mais pobres entre os pobres.

Fonseca e Viana (2014) destacam que a agenda neoliberal de reformas - que se caracteriza, em primeiro lugar, por privilegiar, na relação estado-mercado, o mercado enquanto mecanismo mais eficiente de geração e alocação de recursos, reservando ao Estado um papel reduzido em termos de tamanho, papel e funções – defendeu, como forma de enfrentar as desigualdades sociais e a pobreza, a implantação de programas de renda mínima em substituição

progressiva ao conjunto de bens e serviços sociais oferecidos pelo Estado e a adoção de medidas cujos objetivos eram privatizar os programas sociais e concentrá-los nos seguimentos mais pobres.

Assim, identificamos que após a promulgação da LOAS o paradigma intersetorial está fortemente contemplado nas normativas da área, sobretudo após a PNAS/2004 e implantação do SUAS e por meio também de programas com enfoque no enfrentamento à pobreza e na transferência de renda. Contudo, vale destacar que a perspectiva da intersetorialidade, embora esteja muito presente como novo paradigma na Política de Assistência Social ainda não foi capaz de provocar mudanças culturais significativas, que pudessem ultrapassar a pontualidade e a emergencialidade.

Ainda figuram no âmbito desta política muito mais iniciativas pontuais, caracterizadas pela lógica focalizada do enfrentamento a pobreza do que uma perspectiva mais abrangente de proteção social que tenha como objetivo central a Proteção Social Integral contemplando mecanismos mais preventivos de situações de desproteção social.

Passaremos a discutir sobre como a perspectiva da intersetorialidade aparece na área da Educação.

2.2.5 Política de Educação e o Debate Sobre Intersetorialidade

A educação formal no Brasil se operacionaliza por meio das escolas. Esta instituição viabiliza a operacionalização da educação instituída enquanto política pública. A escola contribui também para o processo de internalização dos valores hegemônicos na sociedade capitalista; constitui-se enquanto um espaço de disputa entre as classes sociais, cujas lutas se materializam pelos diferentes projetos de políticas educacionais ao longo da história (ALMEIDA, 2014).

Segundo Almeida (2014) a escola se inscreve hoje num processo de mercantilização das relações sociais, que é ao mesmo tempo produto e forma de produção de uma pedagogia própria ao modo de produção capitalista. Nesse sentido, a escola assumiu uma função estratégica no processo de acirramento das desigualdades sociais. Através dela se manteve acesa a expectativa por dias melhores ao mesmo tempo em que ela contribuía para a construção de subjetividades conformistas aos diferentes dispositivos institucionais de dominação e exclusão social.

Este autor ressalta que até hoje a escola conserva essa dupla função por meio da ocultação de sua dimensão política e de projetos pedagógicos com enfoque no desenvolvimento tecnológico e de habilidades e competências individuais, “convertendo os processos educativos em componente “humano” do capital” (ALMEIDA, 2014, p. 242-243).

Tendo em vista o movimento histórico contraditório a escola dos nossos dias contempla projetos de educação massificadores e alienantes e, ao mesmo tempo, comporta desejos de uma educação autônoma e criadora. Ela corporifica a lógica dominante que faz perpetuar a assimetria do poder econômico, ideológico e político entre as classes sociais e ao mesmo tempo é habitada por práticas solidárias e comprometidas com formas democráticas de produção do conhecimento e da própria vida (ALMEIDA, 2014).

Isso significa que a escola não tem uma existência independente das demais instâncias da sociedade e não é impermeável às esferas da política, cultura e economia. Segundo Almeida (2014) essa separação apenas demonstra o esforço da classe dirigente em subtrair a sua dimensão política, subordinando-a às particularidades do campo econômico.

Assim, diferentes instituições sociais como a família, o Estado, a justiça e a escola, entre outras, atuam de forma decisiva na internalização dos valores e das formas de conceber a realidade, por um lado produzindo e alargando consensos e de outro as práticas coercitivas necessárias à reprodução do modo de viver típico à sociedade do capital (ALMEIDA, 2014, p. 245).

Os organismos multilaterais⁴⁴ têm sido responsáveis em grande parte pela definição dos horizontes postos para a Educação brasileira, assim como para a definição de diretrizes para as políticas públicas, de modo geral, dos países periféricos.

O Banco Mundial é um desses organismos cujas diretrizes pretendem dirimir a interferência dos Estados Nacionais na ampliação de seus negócios, pautados nos interesses oriundos de diferentes frações da burguesia internacional e da hegemonia do capital financeiro.

44 De acordo com Santiago (2018), “Organização Internacional é entendida como a associação de sujeitos de Direito Internacional, entenda-se, constituída por Estados (embora tal concepção esteja lentamente sendo reformada nos dias atuais). Possuem como finalidade buscar os interesses comuns de seus integrantes por meio da cooperação recíproca, sendo tal ideal de cooperação cada vez mais fundamental na política internacional moderna. Sendo assim, as Organizações Internacionais são um fenômeno decorrente do incremento dos contatos entre as mais diversas nações”. São exemplos de organizações internacionais: Organização das Nações Unidas (ONU); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo Monetário Internacional (FMI); Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); Organização Mundial da Saúde (OMS).

Segundo Almeida (2014), as diretrizes do Banco Mundial para a Educação brasileira se tornou bem visível com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996⁴⁵. Tal Lei Orgânica foi a que mais demorou a ser aprovada após a Constituição de 1988 e contemplou poucas inovações e conquistas democráticas no campo educacional, favorecendo assim a adequação da legislação educacional ao processo de flexibilização da esfera da produção e aos preceitos neoliberais.

Nesse sentido, a Política de Educação não ficou à margem do processo de reforma gerencial do Estado⁴⁶. Nesse contexto, tivemos a formulação do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) que significou, pragmaticamente, no atendimento das condições internacionais para a obtenção de financiamento para a educação (ALMEIDA, 2014).

Segundo Almeida (2014) a aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2010 representou um importante marco para a educação a medida em que expressa de forma clara a eleição dos níveis prioritários de investimento na área educacional, não deixando dúvidas quanto à submissão dos interesses nacionais aos interesses dos organismos multilaterais.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996,⁴⁷ promoveu, a partir das mudanças nas formas de financiamento, a indução do processo de descentralização da política de educação o que se constitui numa das diretrizes da Proteção Social e elemento determinante no processo de implementação da perspectiva intersetorial.

Segundo Almeida (2014) com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)⁴⁸, com a unificação de diferentes programas sociais, incluindo o Programa Bolsa Família e com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em abril de 2007⁴⁹, ficou evidente que as propostas governamentais no

45 Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

46 A Reforma Gerencial do Estado foi abordada mais detalhadamente no início deste capítulo.

47 Criado pela Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424 de 24 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto nº 2.264 de junho de 1997.

48 Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007 em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que vigorou de 1998 à 2006.

49 Decreto 6.094 de abril de 2007.

campo educacional foram construídas a partir da intencionalidade da manutenção da estrutura neoliberal do Estado e da hegemonia do capital financeiro.

No campo organizativo e da gestão, consagra-se o dualismo e a fragmentação, potencializa-se uma democracia formal e tecnocrática e uma pseudodescentralização e autonomia financeira, de gestão e político-pedagógica. O Estado estabelece um rígido controle mediante os mecanismos de avaliação e de financiamento. A educação transita da política pública para a esfera do mercado ou para a assistência e a filantropia (FRIGOTTO, 2006 *apud* ALMEIDA, 2014, p. 249).

No PDE de 2007 a organização das ações apontam claramente para a necessidade de articulação da política educacional com outras políticas públicas, particularmente às de assistência social, saúde, cultura e no campo da mobilidade urbana. Mecanismos e processos descritos no programa exigirão desdobramentos intersetoriais e que irão ou não se efetivar dada a particularidade vivenciada na esfera local (ALMEIDA, 2014).

O PDE é compreendido como um compromisso firmado entre união, estado e municípios no sentido da conjugação de esforços implementados pelo regime de colaboração envolvendo família e comunidade, com foco na melhoria da qualidade da educação básica.

No seu Artigo 2º aparece, pela primeira vez, de forma explícita a incorporação da perspectiva intersetorial pela política educacional. De acordo com o inciso XXIV deste Artigo, constitui diretriz a ser observada pelo governo federal nesse processo colaborativo “integrar os programas da área da Educação com os de outras áreas como Saúde, Esporte, Assistência Social, Cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola” (BRASIL, 2007).

Almeida (2014) assinala que a partir de então a preocupação com a intersetorialidade tem começado a ocupar espaço na agenda do campo educacional, seja devido a tendência da reorganização das atividades regulares que demarcam este campo ou seja pelo desejo de se imprimir outros rumos à sua relação com os direitos sociais e humanos.

Ele reforça que embora hegemonicamente a política educacional se articule

às formas de sociabilidade que conformam os viventes à lógica do capital, submetendo os valores, as referências morais, a cultura e as habilidades técnicas à incessante necessidade de acumulação, também revela forças capazes de resistir criando outras possibilidades pedagógicas e civilizatórias, num curso sempre tenso e intenso entre práticas instituídas e instituintes (ALMEIDA, 2014, p. 242).

Contudo, segundo Monnerat e Souza (2014), a área da Educação é a que ainda hoje, entre as políticas sociais, apresenta menor quantidade de produção bibliográfica sobre o tema da intersetorialidade. Porém, Leite e Duarte (2005) reconhecem que os “efeitos nefastos” da pobreza são complexos e exigem atuação intersetorial em todos os níveis educacionais (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino profissionalizante e ensino superior).

Para Leite e Duarte (2014, p. 8), a complexidade da atuação da escola aumenta proporcionalmente ao aumento da cobertura de matrículas, pois passam a atender alunos com maior grau de vulnerabilidade social “oriundos de famílias que não detêm no ambiente familiar as condições que a literatura especializada tem apontado como facilitadoras da escolarização, o que aumenta, portanto, a responsabilidade da escola”.

Embora já existam estudos na área da Educação, que reconhecem que os problemas estruturais que afetam as famílias repercutem diretamente nas condições de aprendizagem das crianças e adolescentes,

[...] não se observa na literatura atual registro de estudo cuja ênfase seja a implementação de experiências intersetoriais com protagonismo da área da educação, de onde se pode levantar a hipótese de que este setor, comparado à saúde e a à assistência social, apresenta legado histórico mais hermético e menos voltado para proposições de diálogo e inter-relação com outras políticas sociais (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 47).

Segundo Almeida (2014) na área da Educação as poucas experiências intersetoriais foram fortemente induzidas pelo processo de descentralização com todas as suas contradições. Contudo, o autor destaca que as experiências vivenciadas apontam para direções que não somente aquelas induzidas pelos programas do governo federal, havendo um leque de experiências que se forjam no âmbito local.

As experiências de intersetorialidade que envolvem a política de educação na dinâmica das cidades podem se constituir também a partir de movimentos outros ancorados na autonomia que a gestão municipal e os sujeitos coletivos que atuam neste campo tenham acumulado na formatação de projetos educacionais de maior alcance, ou seja, aqueles que não dissociam a educação das demais dimensões da vida social, que pensam a educação pública na dinâmica da cidade e não apenas como campo setorial da administração municipal. Essas experiências são verificadas em menor quantidade e por períodos temporais quase sempre relacionados aos de um mandato ou enquanto perdurar a coalizão política de sustentação de uma determinada proposta de governo local (ALMEIDA, 2014, p. 256).

Na compreensão do autor as experiências que trazem esta configuração intersetorial incidem no campo da gestão como uma contribuição, que abre perspectiva para um modo de gestão democrática, que foge dos padrões hegemônicos de gestão autocrática, patrimonialista ou privatista.

Compreendemos, portanto, que é necessário que essas experiências se multipliquem e que as já existentes representem uma contribuição muito significativa nesta área que, conforme os próprios autores mencionam, possui uma tradição menos voltada para o diálogo com outras políticas sociais.

Linhares e Leal (2014), ao analisarem as experiências intersetoriais⁵⁰ na área da Educação, preferem denominá-las de “movimentos instituintes”. Segundo elas:

Movimentos instituintes são aqueles que, em permanente criação e recriação, tencionam as sociedades e suas instituições, desconstruindo-as, reconfigurando-as, com maior ou menor intensidade, desdobrando-as e, continuamente, construindo outras possibilidades de institucionalizações em conjunção com as forças sociais e da própria vida (LINHARES; LEAL, 2014, p. 264).

Concordamos com estas autoras quando se contrapõem a ideia de que a escola esteja estagnada, cristalizada no tempo e que não haja possibilidades de mudanças. Ao contrário, reconhecemos nas experiências intersetoriais e em todas as outras que provoquem a construção de outras possibilidades de institucionalização um movimento de tensionamento capaz de provocar mudanças, mais ou menos intensas.

Podemos, portanto, caracterizar a intersetorialidade enquanto um movimento que contempla uma processualidade dinâmica – entendida aqui como a escolha de mecanismos, fluxos e estratégias – e a definição de paradigmas e objetivos comuns, na busca da construção

50 Linhares e Leal (2014) destacam em sua análise a experiência do Programa Bairro-Escola realizado em Nova Iguaçu, no decorrer dos anos de 2005 e 2007. Um dos princípios deste Programa era o da gestão pública descentralizada favorecendo a e valorizando a intersetorialidade. As autoras destacam que na análise dessa experiência é perceptível as dificuldades que envolvem os exercícios da interdisciplinaridade e da intersetorialidade, pois, trata-se de “estruturas hierarquizadas e hierarquizantes em que se incorporam *habitus* sustentados em exigências de qualificação, credenciamentos e certificações”. O exercício da intersetorialidade, ao contrário, exige agregação de forças, conhecimentos e saberes. (LINHARES; LEAL, 2014, p. 268).

de uma nova institucionalidade, comportando reciprocidades e contradições e elementos instituintes e dimensões já instituídas.

Assim, o fortalecimento dessa compreensão sobre a capacidade e ao mesmo tempo sobre a responsabilidade de que todas as políticas sociais têm nesse processo de implementação de iniciativas intersetoriais, contribui em muito para o rompimento de uma visão setorializada e que se fixa nas prerrogativas de cada setor, a qual encontra-se enraizada na gestão de políticas sociais. Tal visão está presente em todas as políticas sociais e é um entrave importante para o fortalecimento da perspectiva intersetorial.

Linhares e Leal (2014) explicam que os movimentos instituintes na forma que elas os concebem se expressam, tanto em experiências interdisciplinares e transdisciplinares quanto em experiências intersetoriais, pois todas estas se opõem aos separatismos que devem ser substituídos por interdependências e circulação de saberes, fusão de campos e ações, potencializados por processos colaborativos e democráticos.

Assim, ao focar no aspecto do fortalecimento de dispositivos democráticos na área da Educação, estas autoras reforçam que a democratização da gestão escolar é elemento fundamental num processo que se denomine como instituinte:

[...] não há equipamento público que possa ser público se ele não for gerido pelo público, pelo cidadão que nele participa e que o subsidia, que o financia. Colocar então a escola sob o controle da sua comunidade para nós era questão concreta que tinha a ver com o ponto seguinte que é a maior qualidade do ensino. Em outras palavras, não acreditamos que se possa ter uma qualidade de ensino que se mantenha se não houver uma gestão democrática. Gestão democrática esta que todos nós sabemos da dificuldade que ela tem de ser implantada, porque não faz parte da nossa tradição cultural e, menos ainda, do nosso espaço, que é o espaço escolar (CORTELLA, 2002 *apud* LINHARES; LEAL, 2014, p. 268).

Podemos tomar essa análise feita por Cortella (2002, *apud* LINHARES; LEAL, 2014), que se remete ao campo específico da Educação e propor a sua aplicação aos demais campos das políticas sociais. Assim, entendemos que uma experiência intersetorial que se conceba enquanto um movimento instituinte, pois cumpre a função de tensionar a institucionalidade posta na perspectiva da sua superação, precisa estar preocupada com a questão da democratização da gestão e precisa promover canais através dos quais essa democratização possa ganhar vitalidade.

Almeida (2014), por sua vez, destaca que as principais experiências intersetoriais no campo da Educação tem se dado pela via das Cidades Educadoras⁵¹, do orçamento participativo, dos conselhos de políticas públicas, conselhos de acompanhamento e de controle social, conselhos escolares, das experiências de educação integral e das ações coletivas de profissionais e intelectuais com enfoque em novas possibilidades de articulação interinstitucional.

Segundo Almeida (2014, p. 257) tais experiências seguem “possibilitando a partir da integração de diferentes setores um confronto com os modos de apreensão e enfrentamento da realidade social fragmentários, apontando para uma perspectiva de totalidade”.

Assim, na busca por conteúdos sobre intersectorialidade no âmbito da Política de Educação, percebemos que há pouca produção sobre o tema e que ainda há uma discussão pouco consistente sobre a compreensão desta área sobre a intersectorialidade e sobre a possibilidade de incorporação desta enquanto uma estratégia de gestão, aplicável também à Política de Educação.

O que tivemos maior acesso foram a alguns relatos de experiências intersetoriais e, a partir desse conteúdo, tentamos extrair a compreensão de alguns autores sobre determinados elementos que compõem o debate sobre intersectorialidade.

Em seguida, tentaremos desvelar como o debate sobre a intersectorialidade está explicitado no campo da Saúde. O olhar dessa política sobre essa temática nos permitirá fechar um ciclo contemplando as diferentes interpretações sobre o tema nas políticas de assistência social, educação e saúde, as quais são complementares e determinantes para a análise da experiência de concertação intersectorial em Londrina.

51 De acordo com o site oficial Cidades Educadoras (colocar nas referências), uma Cidade Educadora é aquela que, para além de suas funções tradicionais, reconhece, promove e exerce um papel educador na vida dos sujeitos, assumindo como desafio permanente a formação integral de seus habitantes. Na Cidade Educadora, as diferentes políticas, espaços, tempos e atores são compreendidos como agentes pedagógicos, capazes de apoiar o desenvolvimento de todo potencial humano. Este conceito ganhou força e notoriedade com o movimento das Cidades Educadoras, que teve início em 1990 com o I Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado em Barcelona, na Espanha. Os princípios norteadores das Cidades Educadoras estão organizados na [Carta das Cidades Educadoras](#), cuja versão final foi aprovada em 1994, no III Congresso Internacional, em Bolonha (Itália). Mais de 486 cidades de 36 países do globo são signatárias da referida Carta. Atualmente, 16 municípios compõem a Rede Brasileira de Cidades Educadoras. Entre eles: São Paulo, [Santo André](#), Horizonte, Mauá, Embu, Belo Horizonte, Sorocaba, São Carlos, entre outros.

2.2.6 Política de Saúde: Uma Análise sobre a Incorporação da Intersetorialidade

Fruto de uma grande mobilização política que caracterizou a área da Saúde desde o final da década de 1970, culminando com o Movimento de Reforma Sanitária no Brasil⁵² que teve como marco a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, a Constituição Federal de 1988, reconhece em seu Artigo 196, as determinações políticas, econômicas e sociais no processo saúde-doença. A partir de então a Saúde é anunciada enquanto direito de todos os cidadãos e dever do Estado, passando a compor o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Assistência Social e a Previdência.

A saúde foi a primeira política da Seguridade Social a ser regulamentada em todo o território nacional, por meio da Lei Orgânica n° 8.080/90 e pela Lei 8.142/90. O Artigo 3° desta Lei 8.080/90 define um conceito ampliado de saúde que aponta fatores determinantes e condicionantes da saúde, demonstrando claramente o reconhecimento da complexidade dos problemas, que permeiam a vida das pessoas e indiretamente a necessidade da articulação entre os setores para o alcance das condições desejáveis de saúde.

A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso a bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País (BRASIL, 1990).

A Saúde Coletiva⁵³ nasce, nesse no final de década de 1970, no contexto da ditadura militar, vinculada à luta pela democracia e ao movimento da Reforma Sanitária. Apontam-se as influências do preventivismo e da medicina social em sua constituição. “A Saúde Coletiva

52 De acordo com o site oficial da Fiocruz, o movimento da Reforma Sanitária nasceu no contexto da luta contra a ditadura, no início da década de 1970. A expressão foi usada para se referir ao conjunto de ideias que se tinha em relação às mudanças e transformações necessárias na área da saúde na perspectiva da sua universalização a partir da compreensão de que todo brasileiro tem direito à saúde, definindo com clareza o dever do Estado e a função complementar da saúde privada. Este processo teve como marco institucional a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986. Entre os políticos que se dedicaram a esta luta está o médico sanitarista Sergio Arouca. As propostas da Reforma Sanitária resultaram, finalmente, na universalidade do direito à saúde, oficializado com a Constituição Federal de 1988 e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

53 Segundo Monnerat e Souza (2014), os campos da Saúde Coletiva e da Administração Pública são os que possuem maior bibliografia disponível e reflexão acumulada sobre o tema da intersetorialidade. Já na Educação e na Assistência Social há pouca produção, embora, a Assistência Social apresente a concertação intersetorial como princípio norteador de seus programas sociais, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

pode ser considerada como um campo de conhecimento de natureza interdisciplinar cujas disciplinas básicas são a epidemiologia, o planejamento/administração de saúde e as ciências sociais em saúde” (PAIM; ALMEIDA FILHO, 1999 *apud* OSMO, 2015, p. 206).

A partir de então, o debate da intersetorialidade se fortalece no campo da Saúde Coletiva, mediado por esse conceito ampliado de saúde. Nesse contexto, “a intersetorialidade tem sido pensada como uma estratégia fundamental para atuar sobre problemas estruturais da sociedade e que incidem sobre o processo saúde-doença” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 42-43).

Contudo, Monnerat e Souza (2014) destacam, que embora haja uma produção significativa sobre o tema nesta área da Saúde Coletiva, ao analisarmos as bases conceituais sobre as quais a intersetorialidade vem sendo discutida e também os princípios que norteiam a ação intersetorial desencadeada pelo setor identificaremos, dentre outras, uma visão endógena de intersetorialidade.

Tal visão encontra-se expressa no próprio texto da Lei Orgânica da Saúde, no seu Artigo 12 e em seu Parágrafo único:

Art. 12 – Serão criadas comissões intersetoriais de âmbito nacional, subordinadas ao Conselho Nacional de Saúde, integradas pelos Ministérios e órgãos competentes e por entidades representativas da sociedade civil. Parágrafo único – As comissões intersetoriais terão a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1990, grifo nosso).

No texto da Lei, portanto, fica expressa a compreensão de que a intersetorialidade seja uma estratégia que deva ser colocada a serviço do atendimento dos interesses desta área, revelando assim que o entendimento sobre a necessidade da construção de objetivos comuns e de uma lógica mais horizontalizada na relação com os demais setores ainda não havia sido incorporado por esta política pública.

Segundo MONNERAT e SOUZA (2014, p. 43):

Com efeito, observa-se que, ao longo de sua história, a área da Saúde Coletiva, vem apresentando uma visão bastante endógena da intersetorialidade, compreendendo, a partir de um viés restritivo, que são as outras áreas de política pública que devem se juntar a este setor para intervir sobre um problema de saúde previamente identificado.

Neste contexto, as autoras reafirmam que:

[...] embora se reconheça que o debate sobre intersectorialidade oriundo do campo da saúde coletiva seja um dos mais significativos, parte considerável desta produção concebe a proposta de ação intersectorial a partir de uma perspectiva bastante específica. Ou seja, a concepção que prevalece, incluindo aí a definição da própria Organização Mundial de Saúde (OMS), compreende a intersectorialidade como uma articulação de ações de vários setores para alcançar melhores resultados de saúde (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 43, grifo nosso).

Assim, a busca dos debates em torno do tema da intersectorialidade acaba tendo por objetivo principal potencializar os resultados específicos da área da Saúde, reforçando a visão administrativa da incorporação de indicadores de efetividade e eficiência nas políticas públicas. Nesse sentido, o atendimento integral das necessidades dos usuários, ouvindo deles suas reais demandas e atuando sobre elas mesmo que não estejam diretamente relacionadas a questões de saúde, não se constitui, a princípio, como meta perseguida.

Vale destacar que essa intervenção ampliada, que procura abarcar a totalidade das demandas sociais de um indivíduo ou família, compreendendo a relação intrínseca entre elas e suas implicações no processo saúde-doença não se dará de forma direta, devendo ocorrer por meio da articulação de saberes e pactuação de objetivos com os demais setores.

Portanto, contrariando o pressuposto apresentado e ainda hegemônico na área da Saúde, de que são as outras áreas que devem se juntar a ela para potencializar sua intervenção específica – pressuposto esse que esvazia a proposta intersectorial de sua perspectiva de reciprocidade - a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) recomenda que a Saúde tenha uma intervenção receptiva mas também convocatória de outros setores (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 43).

Na Saúde temos como exemplos de iniciativas que trazem a necessidade da pactuação intersectorial, dentre outros, o Programa de Saúde da Família (PSF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), ambos desenvolvidos nos anos 1990 e considerados como estratégias estruturantes da atenção básica em saúde e porta de entrada preferencial do Sistema Único de Saúde (SUS).

Monnerat e Souza (2014) destacam que, normalmente, o Programa Saúde da Família está sendo implementado nas áreas mais periféricas onde a pobreza, a partir de suas multicausalidades, está muito presente. Nesse contexto, fica ainda mais evidente a incompletude do setor de Saúde para impactar os indicadores locais.

As autoras destacam que, segundo o Ministério da Saúde, a equipe de Saúde da Família tem como uma de suas atribuições:

[...] atuar de forma intersetorial, por meio de parcerias estabelecidas com diferentes seguimentos sociais e institucionais, de forma a intervir em situações que transcendem a especificidade do setor saúde, com efeitos determinantes sobre as condições de vida e saúde dos indivíduos, famílias e comunidade (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 44).

Com a edição da Norma Operacional Básica de 1996, instrumento responsável por emitir instruções operacionais voltadas à consolidação do Sistema Único de Saúde em todo o país, o PSF foi explicitado como Estratégia Saúde da Família (ESF), definindo campos de intervenção cuja perspectiva da integralidade de ações é determinante.

Nesta Norma, a atenção à Saúde é definida da seguinte forma:

A atenção à saúde, que encerra todo o conjunto de ações levadas a efeito pelo SUS, em todos os níveis de governo, para o atendimento das demandas pessoais e das exigências ambientais, compreende três grandes campos, a saber: a) o da assistência [...]; b) das intervenções ambientais [...]; e c) o das políticas externas ao setor saúde, que interferem nos determinantes sociais do processo saúde-doença das coletividades, de que são partes importantes questões relativas às políticas macroeconômicas, ao emprego, à habitação, à educação, ao lazer e à disponibilidade e qualidade dos alimentos (BRASIL, 1996, p. 2, grifo nosso).

Este ato normativo, portanto, insere de forma mais contundente a responsabilidade da política da saúde quanto à articulação com outros setores no processo de atenção à saúde. Esta é uma perspectiva inovadora dentro do campo da saúde, que visa a transformação do modelo clínico de atenção à Saúde, centrado na doença, para um novo modelo, centrado na qualidade de vida das pessoas na correlação com seu ambiente.

Monnerat e Souza (2014) destacam, contudo, que há uma persistência da concepção endógena prevalente no campo da Saúde e que este é um dos principais desafios para a efetivação do modelo de atenção à saúde da família preconizado na legislação.

Destacam, também, que esta concepção é reforçada pelo paradigma biológico ainda hegemônico no campo da saúde, dificultando inclusive a percepção por parte dos profissionais da área sobre a insuficiência das ações de Saúde frente à multideterminação dos agravos em saúde e a busca de parcerias intersetoriais.

A despeito de tal desafio encontramos outros setores dentro da Saúde que se lançam no sentido de protagonizar propostas e ações, que têm a perspectiva intersetorial como base e como horizonte. Tais iniciativas são frutos do pioneirismo desta política pública no debate sobre o tema da intersetorialidade e no avanço da compreensão sobre a multidimensionalidade da saúde, sobretudo, nos setores da Saúde de maior complexidade, nos quais a intervenção intersetorial se mostra imperativa.

Um desses setores da Saúde que têm avançado no que se refere ao fortalecimento da perspectiva intersetorial é o campo da Saúde Mental, sobretudo, o campo da atenção aos usuários de álcool e outras drogas.

Duarte (2014), destaca que a Política de Drogas no Brasil avançou, significativamente, a partir da Política de Atenção Integral aos Usuários de Álcool e outras Drogas, de 2003. Segundo ele, o Ministério da Saúde reconheceu que houve um atraso histórico do Sistema Único de Saúde (SUS) na sua responsabilização pelo enfrentamento aos problemas associados ao consumo de álcool e outras drogas. Este atraso está relacionado a dois fatores fundamentais, segundo o autor: primeiro, as intervenções correlatas ao enfrentamento do uso de álcool e outras drogas, estiveram predominantemente vinculadas ao campo da Justiça e da Segurança Pública; segundo, a complexidade dos problemas relacionados ao consumo de álcool e outras drogas, que sempre desafiaram a área da Saúde Pública.

Este autor ressalta, também, que o enfoque na prevenção foi reforçado após a Política de Atenção Integral aos Usuários de Álcool e outras Drogas, de 2003.

Duarte (2014, p. 197) defende que “é possível cuidar sem reprimir”. Para isso, ele aponta a perspectiva da intersetorialidade como componente fundamental, articulando esforços do governo e da sociedade civil em favor da construção de uma política “inclusiva, humanizada, não discriminatória e que garanta o direito à saúde, à liberdade, à integridade e a dignidade dos usuários de drogas”. O autor concebe tal política como sendo uma política de base territorial e comunitária com foco na cidadania e na formação e/ou fortalecimento de redes de cuidados.

Nesse sentido a intersetorialidade aqui se apresenta como um mecanismo necessário para o enfrentamento de um problema extremamente complexo, que normalmente está associado a vários fatores que extrapolam a questão da saúde física ou biológica, envolvendo questões de vínculo familiares e/ou comunitários, acesso, oportunidade, discriminação, pertencimento, sobrevivência, entre outros, e que precisa ser reconhecido e enfrentado por todos, inclusive com protagonismo da comunidade e do próprio usuário.

Uma iniciativa que se destaca no campo da Saúde no que se refere ao avanço da sua incorporação da perspectiva intersetorial é a iniciativa da IV Conferência Nacional de Saúde Mental – Intersetorial (IV CNSMI) realizada entre os dias 27 de junho e 01 de julho de 2010 em sua etapa nacional em Brasília.

No relatório final da referida conferência que teve como tema “Saúde Mental direito e compromisso de todos: consolidar avanços e enfrentar desafios”, encontramos

a seguinte justificativa para a convocação de uma conferência da área da Saúde com enfoque intersetorial:

A convocação da intersetorialidade, de fato, foi um avanço radical em relação às conferências anteriores, e atendeu às exigências reais e concretas que a mudança do modelo de atenção trouxe para todos. Desde a III Conferência Nacional de Saúde Mental, realizada no ano de 2001, cresceu a complexidade, multimensuralidade e pluralidade das necessidades em saúde mental, o que exigiu de todo o campo a permanente atualização e diversificação das formas de mobilização e articulação política, de gestão, financiamento, normatização, avaliação e construção de estratégias inovadoras e intersetoriais de cuidado (BRASIL, 2010, p. 7).

A IV Conferência de Saúde Mental - Intersetorial reafirmou o campo da saúde mental como intrinsecamente multimensural, interdisciplinar e intersetorial. Tal campo se insere na saúde e ao mesmo tempo o transcende, construindo interfaces importantes e necessárias com os campos dos direitos humanos, assistência social, educação, justiça, trabalho, economia solidária, habitação, cultura, esportes, lazer, etc.

O Relatório Final da IV CNSMI reafirma os princípios gerais da Reforma Psiquiátrica, com a superação do modelo asilar e a construção de uma rede substitutiva diversificada, com a garantia dos direitos de cidadania das pessoas com transtorno mental e seus familiares. A Conferência se manifestou contrária a todas as propostas de privatização e terceirização de serviços de Saúde, defendendo um sistema estritamente público e estatal de Saúde Mental. Reafirmou, também, a necessidade da participação ativa dos usuários na rede de serviços na produção do próprio cuidado em saúde mental e no ativismo junto aos dispositivos de controle social.

Apesar das limitações relacionadas à concepção de intersetorialidade que ainda possui uma perspectiva endógena na área da Saúde, conforme apontado anteriormente, não se pode negar que avanços significativos, contraditoriamente têm surgido no que se refere ao debate e a construção de referenciais e normativas, que colocam a área da Saúde como protagonista numa concertação intersetorial. Não há outro caminho a não ser fortalecer, cada vez mais, esse debate para que em meio ao movimento dialético e contraditório possam emergir novas propostas e novas compreensões, que favoreçam a superação da perspectiva endógena ainda hegemônica nesse setor.

CAPÍTULO 3

A EXPERIÊNCIA DE CONCERTAÇÃO INTERSETORIAL⁵⁴ NO MUNICÍPIO DE LONDRINA A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO GRUPO GESTOR INTERSETORIAL (GIACA): CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES

Neste capítulo iremos tratar da experiência de concertação intersetorial vivenciada no município de Londrina, iniciada a partir da constituição do Grupo Gestor Intersectorial (GIACA) no final do ano de 2013, a qual tem as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde como protagonistas.

Para a construção desse capítulo apresentamos a análise dos dados coletados por meio da pesquisa documental e da pesquisa de campo.

Com base na pesquisa documental⁵⁵ e na primeira fase da pesquisa de campo, foi possível construir um breve relato sobre a constituição do município de Londrina e sobre a composição das suas redes de serviços de Assistência Social, Educação e Saúde. Conseguimos elaborar também uma abordagem histórica sobre a organização e o funcionamento da experiência de concertação intersectorial de Londrina, discorrendo brevemente sobre as primeiras articulações entre as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde no município – articulações estas que são prévias a constituição do GIACA e que dão base a forma como estão organizadas hoje as estratégias de articulação intersectorial no município - e, em seguida, apresentando a constituição deste grupo, destacando seu papel nesse processo.

54 Denominamos como experiência de concertação intersectorial no município de Londrina, todo esforço implementado ao longo da trajetória das políticas públicas do município, sobretudo, das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, no sentido de se estabelecer uma aproximação, fluxos, protocolos e estratégias e ações articuladas. Assim, mesmo as ações desenvolvidas anteriormente à implantação do GIACA e que se pautavam na perspectiva da construção da intersectorialidade no município, serão denominadas neste estudo enquanto um processo de concertação intersectorial, haja visto, que, conforme esclarecido anteriormente, essa expressão destaca o caráter histórico e contínuo da implementação de uma perspectiva intersectorial na gestão das políticas públicas.

55 Foram analisados todos os documentos que registram o funcionamento e a organização da experiência de concertação intersectorial de Londrina a partir da implantação do GIACA que estão disponibilizados publicamente, sendo eles: a coletânea de artigos sobre o aprimoramento da gestão de políticas sociais, fruto da cooperação acadêmica entre a UEL e a PUC-SP (PROCAD); o Fluxo de Atendimento Intersectorial que envolve as Políticas Públicas das áreas da Assistência Social, Educação e Saúde na cidade de Londrina (ANEXO A); a Nota Técnica Conjunta N°01/2016 –SMAS/SME/SMS/NRE (ANEXO B); o Caderno de Perguntas e Respostas elaborado pelo GIACA com o foco de sanar dúvidas sobre o Fluxo de Atendimento Intersectorial. Analisamos também os Relatórios Anuais de Avaliação (2014 e 2016) os quais não estão disponibilizados publicamente, contudo, nos foram disponibilizados pelos sujeitos da primeira fase da coleta de dados da pesquisa de campo, conforme já esclarecido.

Ressaltamos que não havendo registros públicos sobre a constituição do GIACA, a construção deste histórico foi realizada com base nas memórias e experiência profissional da autora que, atuando enquanto assistente social da Secretaria Municipal de Assistência Social da Prefeitura de Londrina, na função de Gerente de Gestão das unidades de CRAS do município, participou como membro do GIACA desde a sua origem, do final do ano de 2013 até o mês de dezembro do ano de 2016.

Nesse sentido, com objetivo de garantir o enriquecimento desta construção, recorremos a outros sujeitos participantes do GIACA. Assim, realizamos uma abordagem prévia sobre o histórico de constituição do GIACA e sobre organização e funcionamento dessa experiência em Londrina e, em seguida, remetemos à dois participantes do GIACA, na perspectiva de realizar complementações.

Foram intencionalmente selecionadas para esta consulta duas participantes do GIACA, obedecendo aos seguintes critérios: a) participar do GIACA desde a sua constituição e se manterem participantes até os dias de hoje; b) representar no GIACA outras áreas que não a de Assistência Social (foi selecionada uma representante da Política de Educação e uma da Política de Saúde). As representantes selecionadas receberam o material previamente elaborado e realizaram seus apontamentos, contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento do mesmo, atendendo as nossas expectativas iniciais de realizar no texto adequações.

Em seguida, com o objetivo de contemplar também informações atualizadas sobre o andamento dos trabalhos do GIACA, sobretudo a partir do ano de 2017, ano em que a pesquisadora não estava mais participando do processo e considerando a ausência de registros já apontada, enviamos um questionário previamente estruturado (APÊNDICE A) para as mesmas representações que participaram da consulta relatada anteriormente. Os resultados obtidos através da resposta a este questionário foram incorporados no texto, que apresenta o histórico da implantação e funcionamento do GIACA.

Ambas as etapas de coleta de dados aqui relatadas constituíram a primeira fase da pesquisa de campo.

Adiante neste capítulo, respondendo ao objeto da nossa pesquisa, analisamos os dados coletados na segunda fase da pesquisa de campo com o objetivo de extrair as principais concepções e percepções dos sujeitos envolvidos nesse processo de concertação intersetorial de forma a identificar se e como elas contribuem para o aprimoramento da articulação das ações de Proteção Social desenvolvidas no município.

A segunda fase da pesquisa de campo foi desenvolvida, conforme já apontado na introdução desse estudo, por meio da técnica do grupo focal. Um dos aspectos considerados para escolha desta técnica de pesquisa foi a perspectiva da sua viabilidade, pois a amostra dessa segunda fase de coleta de dados corresponderia a dezoito profissionais vinculados às Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde (três de cada Política), portanto uma amostra grande. Outro fator importante que foi considerado refere-se à contribuição da técnica escolhida para os propósitos do estudo, uma vez que possibilitaria a interação entre os sujeitos, o que potencializaria a elucidação de suas concepções e percepções sobre intersectorialidade, objeto dessa pesquisa.

Os sujeitos selecionados deveriam respeitar ao critério de participar há pelo menos doze meses das reuniões de rede e/ou sub-rede em algum dos territórios de Londrina. A definição desse critério levou em conta a compreensão de que, embora a intersectorialidade não se resume às articulações estabelecidas entre representantes das políticas sociais no âmbito das reuniões de rede e sub-rede, em Londrina, tais reuniões constituem-se em espaços privilegiados para o desenvolvimento e consolidação dessa articulação entre os setores.

Nesse sentido, vale destacar que o GIACA define, através do Fluxo de Atendimento Intersetorial, que envolve as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde na cidade de Londrina, elaborado em 2013, que as reuniões de rede devem ter como foco:

a leitura dos pontos de estrangulamento, vulnerabilidades, potencialidades de todos os territórios, isto é, o diagnóstico territorial intersectorial - georreferenciamento e geoprocessamento - para estabelecimento de ações mais coletivizadas de enfrentamento – ex. campanhas, gestão junto a órgãos, educação permanente, entre outras, como também experiências e estratégias de intervenção adotadas por cada sub-rede para enfrentamento das situações apontadas pela leitura territorial (LONDRINA, 2013, p. 01).

O referido Fluxo foi o primeiro documento elaborado no final do ano de 2013 pelo ainda Grupo de Trabalho constituído no âmbito do Fórum Municipal de Educação, o qual, posteriormente, daria origem ao Grupo Intersetorial de Acompanhamento à Criança e ao Adolescente, que mais tarde viria ser chamado somente de Grupo Gestor Intersetorial (GIACA).

Também no referido documento fica estabelecido, que cada território de CRAS tenha uma reunião de rede em funcionamento com periodicidade mensal. Nesse sentido, considerando que a Política de Assistência Social está organizada em Londrina a partir de dez

territórios de CRAS, conforme a pactuação estabelecida no referido Fluxo, Londrina deve ter dez reuniões de rede, pelo menos, acontecendo nos territórios.

O Fluxo de Atendimento Intersetorial também estabelece que as reuniões de sub-rede devem desenvolver:

[...] a) estudos de caso das situações levadas ao grupo; b) o diagnóstico de situações que se repetem na busca de uma atuação preventiva em uma escala macro-social”. Nesse sentido, cada território pode discutir intersetorialmente qual a melhor forma de organização, considerando as orientações do referido Fluxo e a realidade local, no que se refere à junção de micro territórios para efeito da constituição das reuniões de sub-rede e também quanto a frequência das reuniões (LONDRINA, 2013, p. 02).

Também, no referido documento, fica estabelecido que os territórios organizem as reuniões de sub-rede ou espaços congêneres, também com frequência mensal. Assim, convencionou-se organizar as reuniões de sub-rede por micro-território⁵⁶ de CRAS ou a partir da junção de alguns deles, a depender da realidade de cada região.

Identificamos, portanto, de acordo com o site da Prefeitura de Londrina, que no ano de 2019 as redes e sub-redes estão distribuídas e possuem frequência de reunião, conforme descrito no quadro a seguir.

QUADRO 1: QUANTIDADE E FREQUÊNCIA DAS REUNIÕES DE REDE E SUB-REDE NOS TERRITÓRIOS DE LONDRINA

IDENTIFICAÇÃO DO TERRITÓRIO DE CRAS	QUANTIDADE DE REDES	FREQUÊNCIA DAS REUNIÕES DE REDE	QUANTIDADE DE SUB-REDES	FREQUÊNCIA DAS REUNIÕES DE SUB-REDES
TERRITÓRIO CENTRO A	01	TRIMESTRAL	01	MENSAL
TERRITÓRIO CENTRO B	01	MENSAL	00	*
TERRITÓRIO LESTE	03	01 BIMESTRAL E 02 MENSAS	03	MENSAL
TERRITÓRIO RURAL	01	SEMESTRAL	06	MENSAL
TERRITÓRIO NORTE A	01	MENSAL	03	ESPORÁDICA
TERRITÓRIO NORTE B	01	MENSAL	04	MENSAL
TERRITÓRIO SUL A	01	BIMESTRAL	02	MENSAL
TERRITÓRIO SUL B	01	BIMESTRAL	03	MENSAL
TERRITÓRIO OESTE A	01	MENSAL	00	*
TERRITÓRIO OESTE B	01	BIMESTRAL	03	MENSAL
TOTAL	12		25	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora/autora.

* Nestes territórios não acontece reunião de sub-rede específica, as discussões de caso acontecem em outras ocasiões, conforme a necessidade ou no mesmo dia da reunião de rede.

⁵⁶ Os micro-territórios de CRAS são subdivisões internas existentes em cada território da política de assistência social, as quais possuem abrangência variada, considerando alguns elementos como: a proximidade dos bairros, as condições de acesso da população à unidade de CRAS, a incidência de desproteção social (tais como: pobreza e violência) ou ainda características culturais muito específicas, como por exemplo, no caso de Londrina, os povos indígenas (LONDRINA, 2019a).

Observe-se, portanto, que temos em funcionamento doze redes e vinte e cinco sub-redes no município. Vale destacar, que quanto às reuniões de rede a distribuição atual tem considerado o sugerido pelo Fluxo instituído em 2013 e, de tal modo, cada um dos dez territórios têm pelo menos uma reunião de rede em funcionamento. Contudo, com relação a frequência em que estas se realizam somente quatro das dez redes fazem reunião mensal, havendo, inclusive, na região rural, apenas uma reunião por semestre, o que provavelmente se justifique devido a distância entre os microterritórios, dificultando assim que haja reuniões com mais frequência. Já quanto às reuniões de sub-rede sete dos dez territórios fazem as reuniões de sub-rede com frequência mensal. Procuramos compreender, a partir desta segunda fase da pesquisa de campo, o porquê da priorização da frequência das reuniões de sub-rede em detrimento das reuniões de rede.

Segue breve relato da constituição do município de Londrina e da composição da sua rede de serviços das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde e os resultados provenientes da coleta de dados da primeira e segunda fase da pesquisa de campo.

3.1 A CONSTITUIÇÃO DO MUNICÍPIO DE LONDRINA E A COMPOSIÇÃO DA SUA REDE DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE⁵⁷

Londrina é um município fundado em 10/12/1934, situado na região norte do Estado do Paraná. Sua população estimada é de 563.943 habitantes. É considerado um município de grande porte⁵⁸, sendo que sua área territorial corresponde a 1.656,606 km² englobando a área urbana e 8 distritos rurais, sendo eles: Londrina, Guaravera, Irerê, Lerroville, Maravilha, Paiquerê, São Luiz e Warta (IPARDS, 2019).

Na década de 1920 Londrina era um espaço pertencente ao município de Jataizinho, conhecido como Gleba Três Bocas. Em 1924 o inglês Simon Joseph Fraser, mais conhecido como Lord Lovat, veio para o Brasil e identificou no Norte do Paraná terras que podiam ser

57 Esclarecemos que não se constituiu enquanto objetivo desse item apresentar um histórico ampliado sobre o município de Londrina e sobre a rede de serviços de assistência social, educação e saúde nele instaladas. Nesse sentido, o presente relato foi construído, predominantemente, a partir das informações coletadas em sites oficiais de organismos nacionais, estaduais e municipais, tais como: site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDS), e da Prefeitura de Londrina.

58 Conforme critérios estabelecidos na Lei 10257/01 que institui o Estatuto das Cidades.

desbravadas. Em 1925 Lord Lovat, com outros vindos da Inglaterra, criaram a Companhia de Terras Norte do Paraná, iniciando-se assim o trabalho de colonização desta região do estado. Em homenagem a Londres, capital inglesa que possuía uma névoa semelhante à da região, os colonizadores denominaram a comarca de "Londrina", que significa "pequena Londres" (LONDRINA, 2018).

A cidade se desenvolveu e experimentou um alto índice de crescimento populacional e econômico durante todo o século XX, amparado inicialmente pelo plantio e comercialização do café, sendo reconhecida como a "*Capital do Café*" até o ano de 1975. A partir dos anos 1970 o perfil econômico londrinense foi se alterando progressivamente, tendo evoluído para um importante e diversificado centro agroindustrial e de serviços, até se tornar uma das principais cidades do interior do Brasil (CASTELNOU, 1996).

Londrina é a segunda cidade mais populosa do Estado do Paraná, sendo considerado um importante polo de desenvolvimento estadual e regional e também um importante eixo de ligação entre o Sul e o Sudeste do país. Segundo os dados do IPARDS 2019, em 2015 Londrina possuía um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 32.387,71 sendo o mais rico município do norte paranaense (IPARDS, 2019).

No que se refere à sua organização administrativa, a Prefeitura de Londrina conta, atualmente, com 16 Secretarias Municipais. Algumas destas secretarias, tais como as de Agricultura e Abastecimento, Ambiente, Assistência Social, Cultura, Educação, Idoso, Políticas para as Mulheres, Saúde e Trabalho, Emprego e Renda, são responsáveis diretas pela gestão e execução de políticas públicas e possuem serviços, em grande medida descentralizados, os quais visam atender as necessidades básicas da população. Já as secretarias de Fazenda, Gestão Pública, Governo, Planejamento, Orçamento e Tecnologia, Recursos Humanos, Obras e Pavimentação e Defesa Social são responsáveis por atividades meio, sendo que muitas delas subsidiam a execução das políticas públicas e/ou as complementam (LONDRINA, 2018).

Considerando que este estudo se debruça sobre a experiência de articulação intersetorial vivenciada em Londrina e nela as políticas de Assistência Social, Educação e Saúde são protagonistas, destacaremos aqui alguns dados relacionados à oferta de serviços vinculados a essas políticas públicas.

A Política de Assistência Social em Londrina teve sua trajetória pautada nos caminhos percorridos por esta política no restante do país, caminho este predominantemente marcado pela execução de ações pontuais desenvolvidas por organizações de caráter filantrópico (SOUZA, 2006).

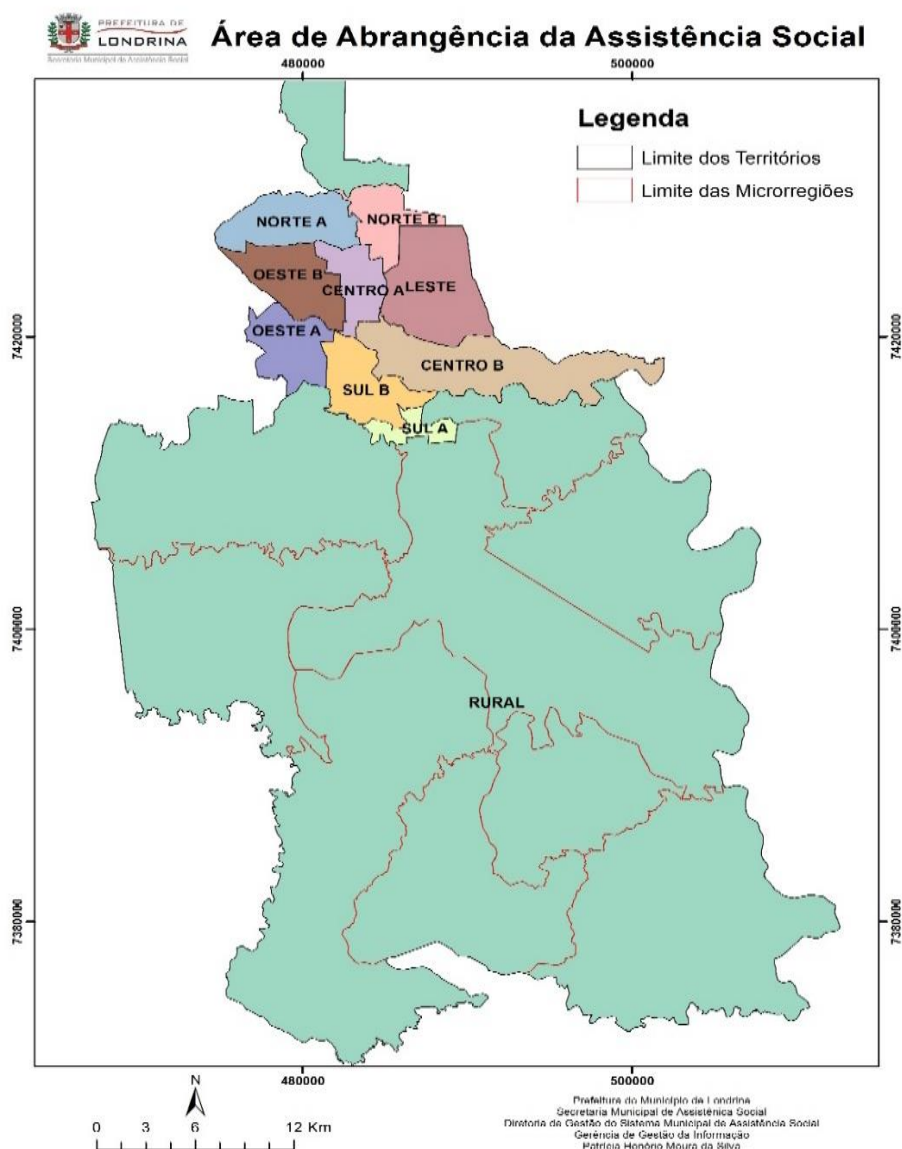
Conforme Souza (2006), em Londrina, até 1993, a execução de serviços sócio assistenciais era atrelada às áreas de Saúde e Educação. Após uma mobilização intensa envolvendo assistentes sociais da Prefeitura do Município de Londrina, entidades da categoria e a Universidade Estadual de Londrina (UEL), a legislação que organiza a Assistência Social no município foi promulgada em 26 de dezembro de 1991, através da Lei nº 4.910. Esta lei criou a Secretaria Municipal de Assistência Social como estrutura formal que compunha a administração pública municipal, sendo uma das pioneiras do Estado do Paraná. Apesar da Lei datada de 1991, a Secretaria de Assistência Social só foi efetivamente implantada em 1993.

A partir das diretrizes nacionais de 2004 consubstanciadas na Norma Operacional Básica (NOB/2005), a Política Nacional de Assistência Social passa a se estruturar a partir de dois níveis de proteção social: básica e especial de média e alta complexidade (BRASIL, 2005). Londrina, por sua vez, passa a organizar a oferta da Política Municipal de Assistência Social de acordo com a perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelecendo uma rede de serviços sócio assistenciais de proteção social básica e especial que mais tarde, no ano de 2009, passará por uma reestruturação de forma a atender as determinações da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução 109 de 11/11/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (LONDRINA, 2018).

A territorialização da Política Municipal de Assistência Social tem como principal parâmetro de organização a distribuição das dez unidades de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) nos territórios, com exceção da região rural que, embora não tenha uma unidade de CRAS territorialmente instalada, tem um CRAS exclusivo de referência, o qual encontra-se instalado na zona urbana. (LONDRINA, 2019a).

A seguir imagem que demonstra a área de abrangência territorial da Política de Assistência Social de Londrina:

FIGURA 1: ÁREA DE ABRANGÊNCIA DOS TERRITÓRIOS DE CRAS EM LONDRINA



Fonte: Plano Diretor: diagnóstico socioterritorial e propostas afetas à política de assistência social (Londrina, 2018).

Considerando que Londrina está dividida em seis regiões (centro, norte, sul, leste, oeste e rural) há mais que uma unidade de CRAS em alguma dessas regiões. É o caso das regiões centro, norte, sul e oeste, que possuem duas unidades de CRAS em cada uma. As demais (leste e rural) possui apenas uma unidade de CRAS.

Internamente cada território de CRAS possui uma subdivisão interna denominada de microterritório. Segue quadro que demonstra a subdivisão interna por território de CRAS.

QUADRO 2: DIVISÃO TERRITÓRIAL INTERNA POR UNIDADE DE CRAS

IDENTIFICAÇÃO DO TERRITÓRIO DE CRAS	IDENTIFICAÇÃO DOS MICRO TERRITÓRIOS DE CADA CRAS						
	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	MICRO 4	MICRO 5	MICRO 6	MICRO 7
TERRITÓRIO CRAS CENTRO A	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	-	-	-	-
TERRITÓRIO CRAS CENTRO B	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	-	-	-	-
TERRITÓRIO CRAS LESTE	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	MICRO 4	MICRO 5	MICRO 6	MICRO 7
TERRITÓRIO CRAS RURAL	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	MICRO 4	MICRO 5	MICRO 6	MICRO 7
TERRITÓRIO CRAS NORTE A	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	MICRO 4	MICRO 5	MICRO 6	-
TERRITÓRIO CRAS NORTE B	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	MICRO 4	MICRO 5	MICRO 6	-
TERRITÓRIO CRAS SUL A	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	MICRO 4	-	-	-
TERRITÓRIO CRAS SUL B	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	MICRO 4	-	-	-
TERRITÓRIO CRAS OESTE A	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	-	-	-	-
TERRITÓRIO CRAS OESTE B	MICRO 1	MICRO 2	MICRO 3	MICRO 4	-	-	-

Fonte: Elaborado pela pesquisadora/autora.

Nas unidades de CRAS acontece a oferta do principal serviço de Proteção Social Básica - denominado Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) – e também a oferta dos benefícios socioassistenciais. Nos CRAS são realizadas, ainda, as inclusões e atualizações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO) que possibilitam o acesso das famílias à programas, projetos e benefícios federais, estaduais e municipais. Já os serviços de proteção social básica complementares ao PAIF, tais como: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, bem como o Programa de Inclusão Produtiva são ofertados por meio de instituições não governamentais que estabelecem parceria com a administração municipal.

Quanto aos serviços de Proteção Social Especial de média e alta complexidade, estes possuem uma capilaridade física de menor abrangência, estando concentrados em sua maioria na região central da cidade. Entretanto, o atendimento prestado por tais serviços também ocorre de forma descentralizada, haja visto que suas equipes estão organizadas de forma a se deslocar aos territórios para a execução dos serviços.

Os Serviços de Proteção Social Especial de média complexidade são ofertados em 3 unidades de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e no Centro Especializado para Pessoa em Situação de Rua (CENTRO POP). No antigo CREAS I, transformado em Centro POP a partir de fevereiro de 2016, são ofertados dois serviços: o

Especializado para Pessoas em Situação de Rua e o Especializado em Abordagem Social; no CREAS II são ofertados os serviços de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC); no CREAS III é ofertado o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI) - principal serviço de média complexidade da Política de Assistência Social - voltado ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual intra e extra familiar, de abusos físicos e psicológicos, de negligência de natureza grave no contexto familiar, envolvidos e/ou submetidos à exploração sexual comercial e adolescentes autores de violência sexual contra crianças; no CREAS IV oferta-se o PAEFI voltado à pessoas idosas e pessoas com deficiência (acima de dezoito anos, não dependentes de cuidados), em situação de risco social por violação de direitos, e suas respectivas famílias. O Serviço de Proteção Social Especial à Pessoas com Deficiência e Idosas e suas Famílias - voltado a pessoas com deficiência que vivenciem situação de violação de direitos e que sejam dependentes de cuidados e, portanto, necessitem da oferta do serviço em caráter domiciliar - é executado por instituição não governamental parceira (LONDRINA, 2018).

Os serviços de alta complexidade da Política de Assistência Social consistem em serviços voltados para pessoas que vivenciam situação de violação de direitos e que estão submetidas ao rompimento temporário ou definitivo dos vínculos familiares e ou comunitários. São exemplos desse serviço os acolhimentos institucionais para crianças e adolescentes, para mulheres e homens e para pessoas com deficiência e idosas. Londrina conta, hoje, com uma rede de acolhimentos cujos convênios com a Prefeitura são administrados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, constituída por quatro abrigos voltados para o público criança e adolescente e mais oito abrigos para o público adulto. O público idoso e mulher vítima de violência são atendidos em acolhimentos administrados pela Secretaria do Idoso e pela Secretaria da Mulher, respectivamente (LONDRINA, 2018).

Os benefícios assistenciais também integram o sistema de proteção social da política de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Eles se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: eventual e continuado. Ambas as modalidades são previstas em lei, no âmbito federal pela Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pela Lei nº 12.435/ 2011 (Lei do SUAS) e no âmbito do município de Londrina, pela Lei Municipal nº 10.558/2008 e demais normatizações e dispositivos complementares (LONDRINA, 2019).

Londrina conta com os seguintes benefícios eventuais os quais são custeados por meio de recursos municipais: Cupom Alimentação; Auxílio Natalidade; Auxílio Funeral; Transporte Urbano Municipal, Intermunicipal e Interestadual e Benefício Municipal de Transferência de Renda (PMTR) (LONDRINA, 2019).

Em Londrina são 20.064 famílias recebendo o Benefício de Transferência de Renda Federal do Programa Bolsa Família, conforme folha de pagamento do mês de maio de 2019. Tal benefício é pago pelo governo federal (LONDRINA, 2019b).

Quanto ao benefício continuado, em Londrina, são 13.774 beneficiários que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) no valor de um salário mínimo, conforme informações do INSS de novembro de 2018 (LONDRINA, 2019). O BPC é pago com recursos do governo federal vinculados à política de assistência social (LONDRINA, 2019).

No que se refere à Política de Educação destacamos, que somente em 1992, por meio da Lei Municipal, 4.945 é constituída em Londrina uma Secretaria Municipal específica e independente para a gestão e execução desta política, cuja missão definida é:

[...] contribuir para o desenvolvimento da sociedade, através da promoção da igualdade de oportunidades para todas as crianças jovens e adultos londrinenses. A educação de Excelência, direito de todos, é continuamente construída, oportunizando a valorização do ser, fazer, aprender e conviver de forma ética, reflexiva, competente, sustentável e responsável, sempre respeitando a etapa de desenvolvimento e as habilidades de cada aluno, em constante união com a família e a comunidade (LONDRINA, 2018).

A Rede Municipal de Ensino de Londrina é responsável pela oferta de Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental I, que compreende do primeiro ao quinto ano. Dispõe de cento e vinte unidades escolares públicas distribuídas em: trinta e três Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI's), setenta e quatro unidades escolares na região urbana e mais treze unidades escolares na região rural. Além dessa rede municipal, a prefeitura estabelece parceria com mais cinquenta e três instituições não governamentais para a oferta de Educação Infantil (LONDRINA, 2018).

Além da organização municipal voltada para a oferta de serviços educacionais, Londrina também conta com as unidades vinculadas à rede estadual de ensino. O órgão gestor

responsável por esta rede é o Núcleo Regional de Educação instalado em Londrina e que atende dezenove municípios⁵⁹ (PARANÁ, 2018).

Em Londrina encontramos setenta e três escolas ou colégios estaduais responsáveis pela oferta de Ensino fundamental II e do Ensino médio (PARANÁ, 2018). De acordo com o IPARDES (2019), o município realizou em 2017 um número de 110.801 matrículas no ensino regular distribuídos entre as seguintes modalidades de ensino: 22.770 na Educação infantil; 63.946 no Ensino fundamental; 19.573 no Ensino médio e 4.512 na Educação profissional.

Ainda assim há dificuldades relacionadas a taxa de analfabetismo⁶⁰, correspondendo a 4,51% para pessoas acima de quinze anos. Entre as pessoas acima de cinquenta anos essa taxa corresponde a 11,53%. No que se refere as taxas de rendimento educacionais nos ensinos fundamental e médio, temos: 96,5% de aprovação nos anos iniciais (de 1ª a 4ª série e/ou 1ª ao 5ª ano), 89,8% nos anos finais (5ª a 8ª série e/ou 6º a 9º ano) e 82,2% no ensino médio (IPARDS, 2019).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁶¹ tem-se os seguintes dados: 6,8 para os anos iniciais (4ª série e/ou 5º ano) na rede municipal de ensino e 7,1 para a rede estadual, 4,9 para os anos finais (8ª série e/ou 8º ano) na rede estadual de ensino e 3,6 para o ensino médio na rede estadual e 6,6 para o ensino médio ofertado pela rede federal.

No que se refere ao ensino superior o IPARDS (2019) destaca que o município possui doze instituições de ensino superior (IES) instaladas, sendo uma federal, uma estadual e dez particulares. Além destas Londrina conta com mais vinte e três polos de educação à distância para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância. Tais IES e polos de apoio à educação a

59 Os dezenove municípios que ficam sobre a responsabilidade do NRE de Londrina são: Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Cambé, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Londrina, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sertanópolis e Tamarana (PARANÁ, 2018).

60 Foi considerado como analfabetas as pessoas maiores de quinze anos que declararam não serem capazes de ler e escrever um bilhete simples ou que apenas assinam o próprio nome, incluindo as que aprenderam a ler e escrever, mas esqueceram (IPARDS, 2019).

61 “O índice foi criado em 2007 e representa a iniciativa de reunir num só indicador, dois conceitos igualmente importantes para a qualidade de ensino: aprovação escolar, obtido no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, sendo o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) - para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil - para os municípios. Uma mesma escola ou município pode ter o IDEB referente aos anos iniciais, aos anos finais de ensino fundamental e do ensino médio. Um mesmo município pode ter o IDEB referente às redes federal, estadual e municipal” (IPARDS, 2019, p. 41).

distância condensaram, em 2017, um total de 49.354 matrículas, sendo que destas, 41.171 foram da rede presencial de ensino e 8.183 da rede à distância.

Quanto a Política de Saúde em Londrina destacamos que a organização do Sistema de Saúde do Município teve início nos anos 1970 a partir da criação do Serviço Municipal de Pronto Socorro, através da Lei 1639/70, e da implantação, pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), de duas Unidades de Saúde em bairros urbano-periféricos (Jardim do Sol e Vila Fraternidade) para servirem de campo de estágio para estudantes do curso de medicina (LONDRINA, 2018).

Inicialmente o modelo de atenção à saúde foi organizado com a inserção de auxiliares de saúde, que eram pessoas da própria comunidade, capacitadas no serviço, tendo como referencial o modelo de Atenção Primária à Saúde, proposto pela Organização Mundial da Saúde. Nesse período, foi criada a Autarquia dos Serviços Municipais de Saúde e foram implantados os primeiros postos de saúde na Vila Nova, no Jardim Bandeirantes, no Carnascialli, no Jardim Leonor, no Jardim Piza e no Centro Social Urbano que marcaram de maneira especial a história da saúde em Londrina.

Na década de 80 houve uma grande expansão no número de Unidades de Saúde, inclusive para a zona rural, acompanhada do aumento do quadro de recursos humanos, auxiliares de saúde, enfermeiros, odontólogos e médicos. Em 1984 foi criado laboratório para exames de análises clínicas (LONDRINA, 2018).

Houve nesse período a necessidade de uma expansão rápida da rede de serviços de saúde descentralizada, devido ao crescimento populacional nas regiões periféricas da cidade em virtude da implantação dos conjuntos habitacionais. Paralelamente, em âmbito nacional, ocorria a discussão sobre a necessidade de um sistema de saúde integral e equânime, discussão essa que atingiu seu ápice na VIII Conferência Nacional de Saúde de 1986 e que deu origem a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), a partir da Constituição Federal de 1988. No final desta década o município já contava com uma rede de serviços composta por Unidades de Saúde, laboratórios de análises clínicas e clínicas odontológicas.

Conforme previsto no Plano Municipal de Saúde (2018-2021) o objetivo da Política Municipal de Saúde é:

[...] promover o cumprimento do direito constitucional à saúde, visando à redução do risco de agravos e o acesso universal e igualitário às ações para a sua promoção, proteção e recuperação, assegurando a equidade na atenção, diminuindo as desigualdades e promovendo serviços de qualidade, observando os princípios da integralidade e intersetorialidade nas ações e nos serviços de saúde, ênfase em programas de ação preventiva, humanização do atendimento e gestão participativa do Sistema Municipal de Saúde (LONDRINA, 2018).

Para o cumprimento de tal objetivo e considerando que a política da saúde está organizada por níveis de complexidade, atualmente, no que se refere ao atendimento das demandas relacionadas a saúde básica, a cidade dispõe de uma rede pública de atendimento à saúde composta por cinquenta e quatro Unidades Básicas de Saúde distribuídas nas regiões urbana e rural do município da seguinte forma: sete na região centro, onze na região norte, oito na região leste, sete na região oeste, nove na região sul e doze na região rural (LONDRINA, 2018).

Para o atendimento de saúde mental Londrina conta com três (03) unidades de Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), que prestam atendimento eletivo ambulatorial, sendo que uma é voltada para o atendimento de pacientes em estado de sofrimento mental (desde ansiedade até surto psicótico) em situações de urgência, por meio de encaminhamentos dos serviços de saúde ou do pronto socorro, outra para usuários de álcool e outras drogas lícitas ou não, ofertando atendimento individual e familiar, terapia comunitária, grupos e oficinas terapêuticas e, por fim, mais uma unidade de CAPS voltada ao atendimento a crianças e adolescentes com necessidades de acompanhamento em saúde mental (LONDRINA, 2018).

A rede municipal de saúde conta ainda com unidades de serviço de saúde complementares, que atendem demandas urgentes e que prestam atendimentos na área de especialidades⁶².

Assim, após enunciados os principais serviços que compõem a rede de assistência social, educação e saúde no município de Londrina, passaremos a tratar sobre o histórico de concertação intersetorial envolvendo essas três políticas públicas e suas configurações mais recentes.

62 Hoje a rede de serviços de saúde conta também com uma gama de serviços privados.

3.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA EXPERIÊNCIA DE CONCERTAÇÃO INTERSETORIAL⁶³ EM LONDRINA: HISTÓRICO E CONFIGURAÇÕES ATUAIS

Como visto no capítulo 2 a perspectiva intersetorial tem sido adotada na gestão de políticas públicas a partir da expectativa de um trabalho com enfoque na integralidade das necessidades humanas. Portanto o reconhecimento da intersectorialidade como tipo de gestão necessária parte da compreensão dos fenômenos sociais enquanto demandas complexas, multifacetadas e multidimensionais e da insuficiência do modelo segmentado de políticas públicas para o alcance de respostas mais adequadas a realidade social vivenciada nos territórios.

Londrina possui um histórico considerável no que se refere às iniciativas de concertação intersectorial. Trataremos aqui, sobretudo, da experiência mais recente de concertação intersectorial, iniciada em 2013 com a Constituição do Grupo Gestor Interssetorial (GIACA). Em tal experiência as políticas de assistência social, educação, saúde desempenham protagonismo.

Antes, contudo, apresentaremos um breve histórico sobre as primeiras articulações entre essas três políticas numa perspectiva de concertação intersectorial no município.

3.2.1 Primeiras Articulações Entre as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde no Município de Londrina na Perspectiva de Uma Concertação Interssetorial

De acordo com Konno *et al* (2017) as primeiras iniciativas de articulação entre os serviços vinculados às diversas políticas públicas do município de Londrina teve início em meados do ano de 2002. Tais iniciativas tinham por objetivo cumprir uma das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social realizada outubro de 2001. Neste mesmo ano a

63 Conforme já anunciado na introdução desse estudo, utilizaremos a terminologia concertação intersectorial para nos referir às estratégias de articulação intersectorial adotadas pelas políticas públicas ao longo de suas trajetórias no município de Londrina, pois, como a própria terminologia indica, o fortalecimento da perspectiva intersectorial entre as políticas públicas decorre de um processo de sucessivas aproximações, assim, consideramos que qualquer iniciativa nesse sentido, sejam as mais longínquas ou as mais recentes, devam ser consideradas parte desse processo permanente de concertação intersectorial. Ressaltamos, contudo, que ainda hoje são reconhecidas e identificadas pelos agentes públicos enquanto “trabalho em rede” ou ainda “articulações da rede”.

Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) iniciou o processo de descentralização dos seus serviços.

Uma das atribuições das equipes técnicas dos CRAS era “a articulação da rede de serviços socioassistenciais, na época composta por cento e vinte e uma entidades não governamentais que prestavam serviços mediante convênios com a administração pública” (KONNO *et al*, 2017, p. 127). Inicialmente as primeiras articulações entre os serviços foram protagonizadas pela política de assistência social e, posteriormente, disseminada em vários territórios, envolveu além dos serviços socioassistenciais, outras políticas públicas. Tais articulações eram e ainda são denominadas enquanto “trabalho em rede” ou “articulações em rede” ou ainda “rede intersetorial”.

Antes de darmos continuidade ao relato histórico das primeiras articulações entre os serviços pertencentes às diversas políticas públicas no município de Londrina é necessário esclarecer que há distinções entre o conceito de rede e o de intersetorialidade.

Segundo Carvalho (2003, *apud* Pereira e Teixeira, 2013, p. 120) a rede consiste em “uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações, que se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida cotidiana, no mundo dos negócios, na vida pública e entre elas”. Contudo, as autoras advertem que as redes podem manifestar-se nos mais diferentes campos e, portanto, existem distintas abordagens e análises sobre as mesmas.

No que diz respeito às tipologias de redes, Gonçalves e Guará (2010, *apud* Pereira e Teixeira, 2013, p. 120) assinalam que há várias opções na classificação das redes sociais, sobretudo porque as necessidades humanas são múltiplas. Tais autores classificam as redes nos seguintes tipos:

[...] redes primárias ou de proteção espontânea (sustentadas pelos princípios da solidariedade e do apoio mútuo, são constituídas pelo núcleo familiar, pelas relações de amizade e de vizinhança); redes sociocomunitárias (são constituídas por organizações comunitárias, por associações de bairro e por organização filantrópicas, que sustentadas no princípio da confiança ativa oferecem serviços às suas microlocalidades); redes sociais movimentalistas (são formadas por movimentos sociais, cujo objetivo gira em torno da defesa dos direitos, da vigilância e da luta pela garantia da participação popular); redes setoriais públicas (formadas por serviços de natureza especializada, resultantes da ação do Estado por meio das políticas públicas); redes de serviços privados (formadas por serviços especializados fornecidos pela iniciativa privada àqueles que por eles podem pagar); redes regionais (constituídas por serviços de diversas políticas públicas compartilhados entre municípios de uma mesma região); e, redes intersetoriais (são aquelas que compartilham serviços das organizações governamentais, não governamentais, do setor privados e até mesmo da comunidade, tendo em vista o atendimento integral das demandas sociais) (grifos nossos).

Segundo Pereira e Teixeira (2013) a noção de intersetorialidade surgiu ligada ao conceito de rede. Nesse sentido o conceito de rede precede o conceito de intersetorialidade que, ao mesmo tempo, o qualifica. Portanto, podemos falar de um tipo específico de rede, a rede intersetorial, que é aquela que se efetiva por meio da articulação entre serviços setoriais públicos e privados e que pressupõe mais que diálogo ou construção de fluxos de encaminhamentos entre os setores, mas sim uma interrelação que se operacionaliza a partir da definição de paradigmas e objetivos comuns e da alteração significativa na gestão e execução dos serviços prestados à população.

Feito esse esclarecimento sobre o que estamos compreendendo ao utilizarmos a terminologia “rede intersetorial”, podemos retomar o relato sobre como se deu as primeiras articulações entre os serviços setoriais, constituindo-se assim os primeiros movimentos dentro de um processo continuado de concertação intersetorial.

A partir de 2005, com a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foi priorizada a implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e foi estimulada a formação das sub-redes nos territórios ou conjunto de territórios, pois já existiam as redes que abrangiam, normalmente, uma região (KONNO, *et al*, 2017).

Essa articulação se deu de forma diferente nas diversas regiões da cidade devido às particularidades destas e ao maior ou menor envolvimento dos gestores e das instituições locais.

Com o objetivo de dar continuidade a esse processo organizativo das redes, a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), em 2005, criou a Gerência de Articulação Intersetorial que, conforme o Decreto 297 de 07/07/2010, tinha como uma de suas competências “promover ações que visem à execução de serviços de forma integrada junto a outras políticas” (KONNO, *et al*, 2017, p. 127).

Nos anos seguintes esse trabalho foi ganhando corpo e incorporando outras políticas, tendo como eixo articulador os territórios onde se operacionalizam os serviços de atendimento à população.

Podemos considerar como uma iniciativa inovadora no sentido de promover a interlocução entre as políticas públicas, a organização do Fórum Municipal de Educação de Londrina que, embora oficialmente tenha sido implantado em 19/10/2016, por iniciativa da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal da Educação, já funcionava por iniciativa do Ministério Público, desde meados de 2012. Este espaço tem por finalidade reunir os representantes dos seguimentos da educação e da sociedade civil para discutir, formular e acompanhar a política educacional do município (LONDRINA, 2018).

Podemos afirmar que, em Londrina, a articulação entre os serviços pertencentes às políticas de assistência social, educação e saúde, foi protagonizada principalmente pelos profissionais e agentes locais, tendo a política de Assistência Social como referência e que essa articulação intersetorial, se mantendo até o fim de 2013, enfrentando vários percalços, dentre eles, o pouco envolvimento, necessário e esperado, dos órgãos gestores das políticas públicas (KONNO *et al*, 2017)

Como destaca Japiassu (1976, *apud* Konno et al, 2017) a realidade é contraditória e está em permanente movimento, produzindo relações dinâmicas por meio das quais podem ser produzidas iniciativas inovadoras.

Assim, destacamos a seguir o processo de constituição do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA), um marco para a implementação do processo organizativo de concertação intersetorial no município, por instituir, como protagonistas nesse processo, os profissionais dos órgãos gestores das políticas de assistência social, educação e saúde.

3.2.2. Constituição do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA)

O Ministério Público de Londrina, ao final do ano de 2013, provocou a constituição de um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do já existente Fórum Municipal Educação contemplando a participação de profissionais dos órgãos gestores das políticas públicas de assistência social, educação (municipal e estadual) e saúde e do Conselho Tutelar. O objetivo era que o GT realizasse um estudo do Caderno de Orientações sobre o Programa de Combate ao Abandono Escolar, publicado nesse mesmo ano pela Secretaria de Estado da Educação (SEED-PR) com apoio do Ministério Público e da Associação dos Conselheiros Tutelares, atendendo ao disposto no Termo de Convênio de Cooperação Técnica celebrado em 21/11/2012 e, posteriormente, para que fosse constituída, formalmente, uma Rede de Proteção voltada ao enfrentamento das situações de abandono e evasão escolar no município.

De acordo com o referido Caderno de Orientações o Programa de Combate ao Abandono Escolar parte da concepção democrática de escola e tem como objetivo:

Implementar políticas públicas educacionais de prevenção e combate ao abandono escolar, evitando a infrequência escolar e efetivando o direito ao acesso, permanência e sucesso no Sistema de Ensino de todas as crianças e adolescentes (PARANÁ, 2013, p. 7).

Assim, com a finalidade de potencializar o alcance de tal objetivo, o documento define competências das escolas (a partir da intervenção dos professores, da equipe pedagógica e da direção), do Conselho Tutelar, do Ministério Público e também da Rede de Proteção a ser constituída em cada município do Estado. Tais competências compõem um “passo a passo” no combate ao abandono escolar e “objetivam evitar que o abandono escolar venha a se efetivar como evasão escolar”⁶⁴ (PARANÁ, 2013, p.3).

Segundo esse documento a referida Rede de Proteção deve ser composta nos municípios, prioritariamente, pelos seguintes serviços ou órgãos:

Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS); Centro de Atendimento Psicossocial (CAPs); Conselho Tutelar; Conselho Estadual de Educação; Conselho Municipal de Educação; Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente; Conselho Estadual da Assistência Social; Conselho Municipal da Assistência Social; Escolas Estaduais; Escolas Municipais; Fórum de Direitos de Crianças e Adolescentes (Fórum/DCA); Hospitais e postos/unidades de saúde; Agentes comunitários de saúde; Ministério Público; Secretarias de Estado e Municipais ligadas direta ou indiretamente às áreas da criança, adolescente e família; Vara da Infância e da Juventude; Conselhos Comunitários; Programa/serviço municipal especificamente dedicado à prevenção e ao combate ao abandono escolar (PARANÁ, 2013, p. 5-6).

Até então os casos de abandono e evasão escolar eram encaminhados ao Conselho Tutelar, por meio da Ficha de Notificação do Aluno Ausente - a conhecida “Ficha Fica”. O Programa de Combate ao Abandono Escolar propunha agora que, antes do encaminhamento do caso ao Conselho Tutelar e após esgotadas as possibilidades de intervenção da escola, seja acionada a Rede de Proteção e, se após as intervenções dos vários serviços que compõem esta rede não houver êxito no que se refere ao retorno escolar do aluno – e somente nestes casos - o Conselho Tutelar seja comunicado para que possa realizar a sua intervenção.

Um aspecto positivo a ser destacado no conteúdo do referido Caderno de Orientações é que ele traz uma perspectiva de totalidade, reconhecendo a multicausalidade da infrequência escolar e apontando possíveis causas. Assim, anuncia alguns indicativos que a escola deve estar atenta em identificar quando diante de situações de alunos que vem

64 O abandono ocorre quando o aluno deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo. Entende-se por evasão escolar a situação do aluno que abandonou a escola ou reprovou em determinado ano letivo, e que no ano seguinte não efetuou a matrícula para dar continuidade aos estudos (PARANÁ, 2013, p. 3).

apresentando faltas sistemáticas, tais como: indicativos de não adaptação do aluno ao ambiente escolar; de vivência de conflitos no âmbito escolar ou familiar; de insuficiência de condições materiais para frequentar a escola, tais como: transporte, uniforme e material escolar; de vivência de violência e uso de substâncias psicoativas; de dificuldades de aprendizagem; de constrangimento ou alguma ameaça à sua integridade moral, física, psicológica; dentre outros.

Nesse sentido, o referido documento prevê que:

[...] a equipe pedagógica identificará o(s) motivo(s)/situações do afastamento do(a) estudante [...] propondo ações conjuntas para reinseri-lo(a) ao ambiente escolar [...] com a previsão de projetos pedagógicos adequados à realidade do caso, para que a reinserção ocorra de maneira plena, inclusive com a oferta de reposição de conteúdos perdidos (PARANÁ, 2013, p. 11).

Assim fica claro a defesa apresentada no documento de que se implemente nas escolas e na Rede de Proteção como um todo, um tipo de atendimento especializado e prioritário voltado para estudantes infrequentes, a partir de um plano personalizado de intervenção, com o objetivo de se atingir o retorno escolar efetivo.

Por outro lado, ao nosso ver, uma das limitações identificadas no Caderno de Orientações do Programa de Combate ao Abandono Escolar é a incompatibilidade entre as principais diretrizes para a concertação intersetorial - horizontalidade nas decisões, mútua colaboração entre os envolvidos, decisão e responsabilização compartilhada – e o “passo a passo” nele proposto. No referido documento, destaca-se que após as intervenções da equipe pedagógica e da direção da escola na perspectiva do retorno escolar de alunos infrequentes e persistindo as situações de faltas injustificadas:

[...] a equipe diretiva deverá acionar a Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente. Para oficializar legalmente a ação, a escola deverá enviar uma cópia do FORMULÁRIO DE NOTIFICAÇÃO OBRIGATÓRIA DE ESTUDANTE AUSENTE (ANEXO III), devidamente preenchida e uma cópia em branco do FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO À REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ANEXO V) para o representante da Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente responsável pela comunidade local, ou seja, que atue nas imediações da escola. Efetuados os encaminhamentos o representante da Rede de Proteção deve informar os encaminhamentos realizados, por meio de Ofício, à escola. (PARANÁ, 2013, p. 12).

Compreendemos que esse tipo de fluxo na medida em que dá ênfase aos aspectos burocráticos da articulação entre setores, reforça uma lógica fragmentada e pontual de se relacionar com as situações de desproteção social.

Contudo foi a partir desse documento que o trabalho do GT se organizou, inicialmente, realizando o seu estudo a fim de compreender seus princípios e diretrizes e também as orientações procedimentais sobre o funcionamento da Rede de Proteção e, posteriormente, elaborando um caminho possível para Londrina, considerando as especificidades do município no que se refere ao enfrentamento do abandono e evasão escolar.

O GT, após análise do Caderno de Orientações, entendeu que esta poderia ser uma oportunidade para o fortalecimento do processo de concertação intersetorial já existente no município e que, para tanto, seria necessária à sua reorganização, otimizando assim o espaço das redes e sub-redes de forma a contemplar também a discussão sobre abandono e evasão escolar. Sobretudo, o GT compreendeu que esta poderia representar uma oportunidade no que se refere ao fortalecimento do caráter preventivo do trabalho em rede e sub-rede, a medida em que contribuiria para intensificar a participação e envolvimento da política de educação. Sendo assim, houve por parte do GT, o entendimento de que criar um espaço paralelo e específico para as discussões sobre abandono e evasão escolar ou uma Rede de Proteção específica com objetivo focalizado nas situações de abandono e evasão escolar poderia gerar uma concorrência desnecessária ao processo organizativo de concertação intersetorial em construção.

O processo de articulação entre as políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde, se dava no cotidiano do trabalho nos territórios e se caracterizava, sobretudo, pelo agendamento estudos de casos os quais podiam ser acionados por quaisquer dos serviços. Ocorriam também as reuniões periódicas de rede e sub-redes. O foco das reuniões de rede e sub-rede era, principalmente, discutir as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas nos territórios e realizar o planejamento de estratégias de enfrentamento a essas situações de forma articulada entre as políticas públicas.

Nesse sentido, se por um lado o trabalho desenvolvido nas redes e sub-redes possuía caráter mais abrangente que o proposto pelo Programa de Combate ao Abandono Escolar, pois tinha como foco as situações de vulnerabilidade e risco social, independentemente do público que era acometido por elas, por outro, não era comum se contemplar a discussão sobre as situações de abandono e evasão escolar no âmbito das reuniões de rede e sub-rede. Assim, tomados os cuidados necessários, o GT compreendeu que seria possível articular tais objetivos e constituir um único processo organizativo intersetorial com foco na Proteção Social Integral.

Foi elaborado, então, ainda no ano 2013, um documento denominado de Fluxo de Acompanhamento Intersetorial que envolve as Políticas Públicas das áreas da Assistência Social, Educação e Saúde na cidade de Londrina (ANEXO 1), voltado à criança e adolescente em situação de vulnerabilidade. Tal fluxo institui as redes e sub-redes já em funcionamento no município, enquanto espaços privilegiados para a discussão e definição de encaminhamentos relacionados às situações de abandono e evasão escolar e de outras situações de vulnerabilidade e risco que envolvessem crianças e adolescentes, ampliando o escopo das suas intervenções.

O objetivo do fluxo proposto encontra-se assim definido no documento:

O trabalho pretendido busca romper com a prática do mero encaminhamento dos casos de uma política setorial para outra, fazendo com que cada política assuma sua parcela de responsabilidade de forma consistente e colaborativa com as outras políticas, passando assim a olhar e intervir na realidade de crianças, adolescentes, jovens e famílias de forma ampla e eficiente. Busca-se a corresponsabilidade em um trabalho articulado que compreenda a realidade em sua totalidade (LONDRINA, 2013, p. 1).

Percebe-se, a partir desse objetivo, que havia uma compreensão entre os formuladores do documento de que o processo de articulação intersetorial vivenciado até o momento vinha apresentando falhas no que se refere à compreensão sobre a perspectiva do encaminhamento. Nesse sentido, o documento procurou ressaltar que o encaminhamento proposto pelo Fluxo previsse uma perspectiva colaborativa e corresponsável. Ou seja, encaminhar o caso não significa passar a responsabilidade de atuar sobre uma dada situação para um outro setor, mas sim solicitar a outro setor ou a outros setores a colaboração para a intervenção conjunta sobre a situação e, portanto, exige que haja uma corresponsabilização permanente entre todos os envolvidos.

No início de 2014, o referido documento foi apresentado numa reunião do Fórum Municipal de Educação como resultado do trabalho desenvolvido pelo GT, sendo aprovado pelos participantes, após contribuições para sua implementação. O GT passa a se constituir, a partir de então, enquanto grupo permanente de trabalho, com caráter independente do Fórum Municipal de Educação, assumindo a responsabilidade pela gestão e acompanhamento dessa experiência de concertação intersetorial no município.

O Grupo foi posteriormente batizado por seus integrantes como GIACA, que significa, Grupo Intersetorial de Acompanhamento a Criança e ao Adolescente. Contudo, vale destacar, que o trabalho do GIACA também foi sendo ampliado, gradativamente, no contexto de sua operacionalização. Ele acabou por se constituir enquanto Grupo que realiza a gestão do

processo de concertação intersetorial no município, não se restringindo apenas ao acompanhamento de crianças e adolescentes, embora este segmento esteja presente em grande parte das discussões da rede e sub-rede nos territórios. O GIACA, que teve seu início vinculado ao Fórum Municipal da Educação, passa, já a partir de 2014, a ter vínculo direto com a Administração Pública, como um organismo institucional da Prefeitura do Município de Londrina, com enfoque no desenvolvimento do trabalho intersetorial entre as políticas públicas do município.

A composição do GIACA foi definida de forma bastante flexível, não havendo a exigência de paridade entre as políticas. Contudo, o que se verificou no contexto de sua implantação e ainda nos dias de hoje, é a participação de pelo menos dois representantes dos órgãos gestores da assistência social, da educação municipal, da educação estadual e da saúde. Quanto a representação do Conselho Tutelar no GIACA, num primeiro momento, foi composta por um representante do Conselho Tutelar Sul e, posteriormente, foi identificada a necessidade de que cada Conselho Tutelar⁶⁵ tivesse uma representação no Grupo.

Assim, o GT que inicialmente tinha um caráter temporário e objetivo muito específico – que era o de realizar um estudo do Caderno de Orientações sobre o Programa de Combate ao Abandono Escolar e, posteriormente, constituir, formalmente, uma Rede de Proteção voltada ao enfrentamento das situações de abandono e evasão escolar no município – se transformou em um grupo permanente, tendo como objetivo principal fortalecer e subsidiar o trabalho das redes e sub-redes nos territórios de Londrina por meio do planejamento, monitoramento e a avaliação desse processo de forma sistemática, ou seja, seu objetivo foi ampliado.

Londrina passou a contar, a partir de então, com uma organização de representantes dos órgãos gestores das três políticas públicas e do Conselho Tutelar para discutir, planejar e avaliar o processo de concertação intersetorial no município. Até então a articulação intersetorial acontecia, exclusivamente, no âmbito dos territórios, por iniciativa dos trabalhadores dos equipamentos públicos, sem o envolvimento direto dos gestores das áreas afins - o que dificultava em muito que as decisões sobre o processo de concertação intersetorial fossem decisões refletidas e compartilhadas entre as áreas, com organização e fluxos pactuados

65 Em Londrina existe cinco unidades de Conselho Tutelar, assim distribuídas regionalmente: Conselho Tutelar Norte A, Norte B, Centro, Sul e Oeste.

e com incidência real sobre o conjunto dos trabalhadores - ficando relegadas à iniciativas pontuais e locais.

Os membros do GIACA passaram a se reunir mensalmente, o que acontece até os dias de hoje. Além de participar das reuniões seus membros têm como atribuição fomentar, no âmbito de cada política que representam, a discussão e reflexão sobre a importância da consolidação no município de uma perspectiva intersetorial entre as políticas públicas através de orientações específicas e capacitações internas em cada área. O Fluxo instituído passou a ser o referencial para esse trabalho de capacitação interna, pois ainda hoje há muito desconhecimento sobre o mesmo entre os trabalhadores das três áreas.

O GIACA procura monitorar processo de concertação intersetorial vivenciado, sobretudo através das reuniões de rede e de sub-rede nos territórios. Esse monitoramento acontece através do destacamento de representantes das políticas públicas para a participação nas reuniões de rede e sub-rede. No caso da Política de Assistência Social são os coordenadores e equipes técnicas de CRAS que cumprem tal função e no caso das demais políticas, são representantes dos órgãos gestores (secretarias, núcleo de educação) que desempenham esse papel.

Também, a partir do ano de 2014, periodicamente, normalmente uma vez ao ano, o GIACA desencadeia um processo de avaliação por meio do qual as redes e sub-redes manifestam, a partir de questionários ou roteiros pré-elaborados pelo GIACA, sobre o desenvolvimento dos trabalhos, suas potencialidades e dificuldades⁶⁶. Posteriormente, o GIACA condensa tais manifestações e produzem um relatório de avaliação por área. Este relatório anual subsidia o planejamento do GIACA com relação as ações, que devem implementar no ano seguinte com foco no fortalecimento do processo de concertação intersetorial.

Em decorrência do trabalho desenvolvido pelo GIACA que priorizou, inicialmente, uma articulação constante com os secretários (as) municipais de Assistência Social, Educação e Saúde e com a chefia do Núcleo Regional de Educação, em 08 de abril de 2016 ocorreu a publicação da Nota Técnica Conjunta n° 01/2016, assinada por estes gestores.

66 Conforme já esclarecido na introdução desse trabalho, tais relatórios não encontram-se disponibilizados por meios públicos, contudo, tivemos acesso aos Relatórios de Avaliação dos anos de 2014, 2016 e 2017, através dos membros do GIACA que foram sujeitos da primeira fase da nossa pesquisa de campo.

Essa iniciativa, proposta pelo GIACA e que contou com total compreensão por parte dos secretários de cada pasta e da chefia do Núcleo Regional de Educação, partiu do entendimento de que a adoção da perspectiva intersetorial enquanto uma estratégia sistemática e continuada de gestão no município, dependeria, em grande parte, do reconhecimento público por parte desses gestores, deixando claro às suas equipes que a intersetorialidade deve ser prioridade no processo de gestão. Vale destacar, contudo, que somente esse reconhecimento não é suficiente para a implementação dessa estratégia de gestão, sendo necessária também a priorização de investimentos (de pessoal, de materiais e financeiros) com essa finalidade.

A Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 – SMAS/SME/SMS/NRE, expressa o reconhecimento, por parte desses gestores, do Fluxo de Atendimento Intersetorial instituído em 2013 e das reuniões de redes e sub-redes vivenciadas nos territórios, ao mesmo tempo em que eles oficialmente “instituem como diretriz para suas equipes de trabalho a participação nas ações das redes/sub-redes interssetoriais nas diversas regiões de Londrina” (LONDRINA, 2016, p. 1).

Além disso, o documento estabelece orientação, com foco no aprimoramento do processo de concertação intersetorial, ao recomendar a definição de representação de cada unidade de serviço vinculada às estas políticas nos territórios, para a participação sistemática nas reuniões evitando assim a rotatividade de profissionais, algo que pode prejudicar a continuidade dos trabalhos.

Com base nos resultados obtidos através das respostas do questionário enviado às representações da Educação e da Saúde no GIACA, identificamos que a publicação da Nota Técnica 01/2016 - SMAS/SME/SMS/NRE, foi determinante para a continuidade do funcionamento do próprio Grupo e das redes e sub-redes nos territórios e, sobretudo, para um maior envolvimento dos representantes dos órgãos gestores no monitoramento desse processo. A partir do início do ano de 2017 houve uma implementação no âmbito da gestão de cada área, no sentido de definir representantes dos órgãos gestores que pudessem acompanhar de forma sistemática as redes, participando diretamente desses espaços.

O Núcleo Regional de Ensino e a Secretaria Municipal de Educação elegeram, internamente, profissionais para que assumiram essa função de acompanhamento dos processos desenvolvidos nas redes, por região do município. Por sua vez, a Secretaria Municipal de Saúde organizou-se também nesse sentido e destacou Coordenadoras das Unidades Básicas de Saúde ou profissionais de nível superior, que atuam nestas Unidades para representarem o órgão gestor desta Política nas reuniões de rede. Já a Secretaria Municipal de Assistência Social decidiu por

manter como representação do órgão gestor as coordenações das unidades de CRAS que já participavam ativamente das reuniões de rede e sub-rede.

Vale destacar que, conforme esclarecido pelas representantes do GIACA, embora tais estratégias, instituídas por meio de portarias internas de cada área, tenham sido fundamentais no sentido de se aprimorar o monitoramento das redes e sub-redes por parte dos órgãos gestores das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, a dificuldade quanto à não participação assídua dessas representações dos órgãos gestores nas reuniões de rede dos territórios, se manteve, constituindo-se um dos grandes desafios do GIACA.

Também foi destacado pelas representações do GIACA que no ano de 2017, em função da troca de prefeito e secretários municipais, houve substituições de profissionais nos órgãos gestores de cada área, ocasionando assim uma descontinuidade no processo de trabalho do Grupo. Nesse contexto, as políticas de Educação e Assistência Social tiveram suas representações alteradas. Elas afirmam que esse foi um momento de bastante apreensão para o GIACA, sobretudo porque as representações da Política de Assistência Social exerciam um papel fundamental de mobilização e organização do Grupo. Nesse sentido, no ano de 2017 os trabalhos do GIACA demoraram a ser retomados, pois seus novos membros precisaram de um período de apropriação da proposta e da rotina de trabalho. A participação do Conselho Tutelar nas reuniões do GIACA permaneceu ocorrendo de forma pontual, em algumas reuniões apenas.

Elas ressaltam, ainda, que a troca de gestores provocou instabilidade ao funcionamento das redes e sub-redes nos territórios. Embora o GIACA tenha conseguido, antes desse processo de mudança de gestão, estabelecer alguns instrumentos importantes para a continuidade do trabalho desenvolvido - a exemplo, sobretudo, da Nota Técnica 01/2016 - SMAS/SME/SMS/NRE - as redes e sub-redes sofreram considerável impacto com a substituição dos membros do GIACA, pois este não conseguiu realizar ao longo do ano de 2017 o mesmo processo de monitoramento que vinha realizado nos anos anteriores. Além disso também no âmbito das redes e sub-redes aumentou a rotatividade dos participantes, gerando um grande desgaste para o trabalho desenvolvido.

Nesse sentido, para que pudéssemos identificar como se deu o andamento dos trabalhos das redes e sub-redes nos anos de 2017 e 2018, solicitamos às representantes do GIACA que, caso tivesse sido mantida a produção de relatórios anuais nesse período, eles nos fossem disponibilizados. Assim, tivemos acesso ao relatório do ano de 2017, pois, o relatório do ano de 2018 ainda não tinha sido finalizado e, portanto, não nos foi disponibilizado.

Na análise do referido relatório identificamos que, no ano de 2017, os desafios relacionados à rotatividade de pessoas nos espaços da rede e sub-rede se intensificaram, sobretudo, quanto aos representantes da Política de Educação, seja estadual ou municipal e do Conselho Tutelar. Questões relacionadas a falta de compreensão do fluxo e à alta expectativa de resolutividade dos casos individuais em detrimento de discussões mais abrangentes relacionadas ao desenvolvimento e garantia da Proteção Social, também aparecem como desafios que se intensificaram no referido ano.

As representantes do GIACA também apontaram através do questionário, algumas iniciativas importantes do GIACA, nesse período entre os anos de 2017 e 2018. Dentre elas, foi realizada a apresentação, em meados de 2017, do Fluxo de Atendimento Interstorial que Envolve as Políticas Públicas das Áreas da Assistência Social, Educação e Saúde na Cidade de Londrina no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) como forma de:

[...] consolidar (validar) esse processo de trabalho desenvolvido pelas redes e sub-redes, como espaço de trabalho intersetorial de proteção à criança e ao adolescente” (Representação da Saúde no GIACA).

Essa iniciativa provocou a definição de um representante do CMDCA para participar das reuniões do GIACA, acompanhando os trabalhos e servindo de elo entre os dois órgãos.

Outra iniciativa destacada foi a apresentação do referido Fluxo no evento realizado na Semana de Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes em maio de 2018. O evento contou com a participação de representantes do Ministério Público, de Conselheiros Tutelares, dos Secretários Municipais das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde e de profissionais, sobretudo, dessas áreas. Na avaliação das representantes, essa ação contribuiu para dar visibilidade ao trabalho desenvolvido pelo GIACA e pelas redes e sub-redes. Também no ano de 2018 foi realizada pelo GIACA a atualização do Caderno de Perguntas Respostas, instrumento disponibilizado no site da Prefeitura que tem por objetivo esclarecer de forma direta e clara aos profissionais e ao público em geral o que é e como funcionam o Fluxo de Atendimento Interstorial que envolve as Políticas Públicas das áreas da Assistência Social, Educação e Saúde na Cidade de Londrina, o GIACA e as redes e sub-redes.

As representações do GIACA destacaram ainda que se tem como proposta do Grupo, organizar um evento para troca de experiência entre os participantes de todas as redes e sub-redes do município. Contudo, essa proposta ainda não foi efetivada até o momento.

Por fim, as representantes do GIACA disseram que apesar das inúmeras dificuldades, há um reconhecimento da importância desse Grupo por parte dos seus membros, os quais estão convictos de que o seu trabalho deve continuar. Contudo, uma das principais dificuldades encontradas é a ausência do tempo de dedicação necessário ao aprimoramento das ações inerentes ao Grupo Gestor, por parte dos membros que o compõe, até pelas posições/cargos que ocupam dentro dos órgãos gestores de cada área.

Avaliam que o GIACA tem cumprido o importante papel de sustentar a importância da intersectorialidade no âmbito da gestão das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, garantindo assim a continuidade das articulações intersectoriais nos territórios. Elas destacam que, em 2018, a inclusão da apresentação do Fluxo Intersetorial da Rede no evento sobre a Semana de Combate a Violência Sexual contra a criança e ao adolescente, contando com a presença de representantes do Ministério Público, Conselhos Tutelares e dos secretários municipais das três políticas públicas, contribuiu para dar visibilidade e firmar esse processo de trabalho no âmbito das representações ali presentes. Outro elemento importante foi a atualização do Caderno de Perguntas e Respostas.

Destacamos, nesse sentido, que a constituição do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA) foi um marco importante para o processo de concertação intersectorial entre as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, pois, ele passou a desempenhar um papel fundamental de gestão nesse processo, dando suporte às equipes que estão nos territórios e atuando sobre as potencialidades e dificuldades identificadas com foco no aprimoramento dessa estratégia de gestão.

3.3 CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS DA PESQUISA

Inicialmente destacamos os procedimentos metodológicos adotados para a segunda fase da coleta de dados e o relato de como ela ocorreu. Como já mencionado na introdução deste estudo, optamos para esta segunda etapa da pesquisa de campo, pela técnica do grupo focal por compreender que ela possibilitaria um rico espaço de reflexão na medida em que reuniria sujeitos de diferentes regiões do município, pertencentes à políticas públicas diferentes, podendo ser também de variadas categorias profissionais. Tais sujeitos, dada a própria característica do município, que é de grande porte e, portanto, dividido em regiões distantes umas das outras, normalmente mantêm contato mais frequente com profissionais de diferentes

áreas vinculados ao território em que trabalham. As trocas de experiências com profissionais de outras regiões são menos comuns.

Consideramos, também, na escolha desta técnica de coleta de dados, o fato de que o grupo focal, além de nos possibilitar o alcance dos objetivos deste estudo, também poderia trazer contribuições significativas aos sujeitos participantes, uma vez que lhes possibilitaria, a partir desse contato com profissionais de outras regiões e de outras políticas, o acesso à outros olhares e compreensões. Isso pode ser constatado nos relatos dos participantes ao final dos grupos realizados, os quais expressaram satisfação pela oportunidade de trocar experiências com outros profissionais que vivenciam também a experiência de concertação intersetorial.

Foram realizados dois grupos, sendo que um aconteceu no dia 09/04/2019 e outro no dia 16/04/2019. Ambos ocorreram na sede do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS 3), localizada na Rua Rio de Janeiro, n° 1.288, no centro de Londrina, no período entre as 9 horas e 12 horas. A escolha do espaço em que seria realizado os grupos considerou, sobretudo, a localização central do mesmo, procurando facilitar o reconhecimento do endereço por parte dos participantes.

Na dinâmica do grupo focal, inicialmente solicitamos que os sujeitos procedessem a leitura e, em havendo a concordância, realizassem a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE D), o qual explica o objetivo geral da pesquisa e as condições em que a mesma se efetivaria, inclusive deixando claro que o debate realizado no grupo focal seria registrado por meio de gravação em áudio. Todos concordaram com os termos e realizaram a assinatura do referido instrumento.

Em seguida, solicitamos aos sujeitos que respondessem, individualmente, à um formulário denominado Caracterização dos Sujeitos da Pesquisa (APÊNDICE C). Tal formulário tinha por objetivo principal identificar quem eram os participantes, a que região do município estão vinculados profissionalmente, a que área da política pública pertencem, a quanto tempo participam da experiência de concertação intersetorial do município de Londrina e o que motivou sua inserção nesse processo, se por escolha pessoal ou por determinação da chefia, por exemplo.

Segue abaixo o quadro que sintetiza os dados coletados através do referido formulário. Por questões éticas mantivemos em sigilo a identificação dos profissionais:

QUADRO 3: CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DO GRUPO FOCAL 1

NOME	REGIÃO	ÁREA	SERVIÇO	PROFISSÃO	TEMPO NA REDE/SUB-REDE	INSERÇÃO
PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 1	LESTE	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CRAS LESTE	ASSISTENTE SOCIAL	6 ANOS	OPÇÃO/ESCOLHA
PROFISSIONAL DA SAÚDE 1	LESTE	SAÚDE	UBS LINDÓIA	ACS	1 ANO	DETERMINAÇÃO DA CHEFIA
PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 2	RURAL	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CRAS RURAL	ASSISTENTE SOCIAL	1 ANO	OPÇÃO/ESCOLHA
PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO 1	RURAL	EDUCAÇÃO	COLÉGIO ESTADUAL DE GUARAVERA	PEDAGOGA	6 ANOS	OPÇÃO/ESCOLHA
PROFISSIONAL DA SAÚDE 2	RURAL	SAÚDE	UBS 3 BOCAS	ACS	4 ANOS	DETERMINAÇÃO DA CHEFIA
PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 3	CENTRO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CRAS CENTRO A	ASSISTENTE SOCIAL	3 ANOS	DETERMINAÇÃO DA CHEFIA
PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO 2	CENTRO	EDUCAÇÃO	COLÉGIO ESTADUAL JOSÉ DE ANCHIETA	PROFESSORA	5 ANOS	DETERMINAÇÃO DA CHEFIA

Fonte: Elaborado pela autora.

QUADRO 4: CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DO GRUPO FOCAL 2

NOME	REGIÃO	ÁREA	SERVIÇO	PROFISSÃO	TEMPO NA REDE/SUB-REDE	INSERÇÃO
PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 4	SUL	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CRAS SUL B	ASSISTENTE SOCIAL	6 ANOS	OPÇÃO/ESCOLHA
PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO 3	SUL	EDUCAÇÃO		PROFESSORA	6 ANOS	OUTRAS*
PROFISSIONAL DA SAÚDE 3	SUL	SAÚDE	ASMS SAÚDE	ENFERMEIRA	2 ANOS	DETERMINAÇÃO DA CHEFIA
PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 5	NORTE	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CRAS NORTE B	ASSISTENTE SOCIAL	4 ANOS	OPÇÃO/ESCOLHA
PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO 4	NORTE	EDUCAÇÃO	E.M.PROF. JOVITA KAISER	PROFESSORA	6 ANOS	DETERMINAÇÃO DA CHEFIA E OPÇÃO ESCOLHA**
PROFISSIONAL DA SAÚDE 4	NORTE	SAÚDE	UBS JOÃO PAZ	ACS	2 ANOS	INDICAÇÃO DE OUTRA PESSOA
PROFISSIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 6	OESTE	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CRAS OESTE B	PSICÓLOGA	6 ANOS	DETERMINAÇÃO DA CHEFIA
PROFISSIONAL DA SAÚDE 5	OESTE	SAÚDE	UBS JD. DO SOL	ACS	4 ANOS	DETERMINAÇÃO DA CHEFIA
PROFISSIONAL DA SAÚDE 6	CENTRO	SAÚDE	DAPS	ENFERMEIRA	3 ANOS	OPÇÃO/ESCOLHA

Fonte: Elaborado pela autora.

*A profissional informa que quando assumiu a direção da escola em que trabalha ainda hoje foi convidada pelos sujeitos que já acompanhavam, a participar das reuniões de rede e sub-rede.

**Esse sujeito esclarece que houve consenso entre ela e os demais membros da equipe pedagógica da Escola em decorrência da função por ela exercida, nesse sentido, como não houve uma imposição da chefia contrariando a vontade do sujeito, consideramos para efeito de análise dos dados, que a sua inserção no processo foi por opção/escolha predominantemente.

Foi definida como amostra desta segunda fase da coleta de dados da pesquisa, um representante de cada Política Pública envolvida na experiência intersetorial de Londrina (Assistência Social, Educação e Saúde), por região do município, perfazendo uma amostra de dezoito pessoas. Realizamos o convite aos profissionais para participarem da entrevista, com o

auxílio do GIACA que, ao tomar conhecimento de nosso projeto de pesquisa, se colocou à disposição para nos disponibilizar os nomes e telefones dos profissionais que representam cada uma dessas políticas no âmbito da rede e sub-rede nas seis regiões do município. A partir da disponibilização desses contatos, fizemos o convite via contato telefônico e consideramos que fomos bem-sucedidos a partir dessa estratégia.

A partir dos quadros 1 e 2 podemos observar que participaram da pesquisa seis profissionais da Assistência Social, seis da Saúde e quatro da Educação. Sendo assim, a Política de Assistência Social e de Saúde contaram com a participação de representantes das seis regiões do município, contudo, a Política de Educação, embora tenha havido a confirmação prévia dos participantes, via telefone, no dia da realização do grupo focal houve ausências, sendo que participaram apenas as representações das regiões centro, norte, sul e rural. Assim, tivemos efetivamente participando da pesquisa um total de dezesseis sujeitos.

No primeiro dia de grupo focal foram convidados a participar os profissionais da região, centro, leste e rural e no segundo dia os profissionais das regiões norte, sul e oeste, o que corresponderia um total de nove participantes por grupo focal. Essa organização não obedeceu nenhum critério específico, sendo utilizada apenas para possibilitar que o grupo fosse composto por um número menor de participantes por vez, obedecendo as orientações de Gatti (2005) no que se refere a como deve ser a estruturação do grupo focal. Contudo, considerando as ausências já anunciadas e o fato da representação da Saúde da região centro, por incompatibilidade de agenda, ter participado no segundo dia de grupo focal, não houve uma distribuição homogênea no que se refere a quantidade de participantes por grupo, sendo que no primeiro dia contou com sete participantes e no segundo com nove. Ainda assim, foram obedecidas as orientações proferidas por Gatti (2005) no que se refere ao número máximo de participantes por grupo, que, segundo a autora, pode chegar a doze.

Outra informação relevante que pode ser observada nos quadros 1 e 2 é que sete dos profissionais que participaram da pesquisa responderam que estão na rede ou sub-rede entre cinco e seis anos, ou seja, 43% do total da amostra. Dentre estes, seis estão inseridos na experiência de concertação intersetorial desde 2013, quando o GIACA foi instituído e quando houve a implementação do Fluxo de atendimento Intersetorial que envolve as Políticas Públicas das Áreas da Assistência Social, Educação e Saúde e um se inseriu no ano seguinte, em 2014. Este dado é importante, pois demonstra que tais sujeitos estão acompanhando o processo de concertação intersetorial há um período significativo, o que é extremamente relevante na construção de suas concepções e percepções. Outros quatro participantes informam que já

participam do processo entre três e quatro anos o que corresponde à 25% e os outros cinco profissionais, portanto 32% da amostra participam há um ou dois anos.

Ainda gostaríamos de ressaltar, na sistematização do instrumento de Caracterização dos Sujeitos da Pesquisa, os dados sobre a forma de inserção desses sujeitos na experiência de concertação intersetorial. Identificamos que sete dos dezesseis participantes foram inseridos nesse processo por determinação da chefia. Este dado pode demonstrar que a perspectiva intersetorial ainda precisa ser amplamente difundida a fim de que cada vez mais, um maior número de profissionais possa reconhecê-la enquanto uma estratégia determinante no aprimoramento da gestão de políticas sociais e possam compreender a relevância da sua participação e envolvimento. Outros sete sujeitos responderam que foram inseridos nesse processo por opção/escolha, sendo quatro representantes da política de Assistência Social, dois da Educação e apenas um da Saúde. Por fim, um dos sujeitos respondeu que sua inserção foi por indicação de outra pessoa que não a chefia e um outro sujeito respondeu que a inserção se deu de outra forma, não contemplada pelo instrumento, contudo, não esclareceu como.

Após o preenchimento do Formulário de Caracterização dos Sujeitos da Pesquisa os participantes foram orientados a colocar um crachá previamente preenchido pela pesquisadora a fim de que houvesse maior facilidade de identificação dos participantes durante os debates. Os crachás apresentavam cores distintas por área de política social (uma cor para os profissionais da Assistência Social, outra para a Educação e outra para a Saúde). Foi solicitado que os participantes se mantivessem com os crachás fixados em local visível durante todo o período da realização do grupo focal.

Antes do início do debate, a partir do Roteiro para a Coleta de Dados (APÊNDICE B), a pesquisadora apresentou duas colaboradoras que estavam auxiliando no registro dos dados e esclareceu os objetivos da pesquisa, falando de sua motivação pelo tema e se comprometendo a posteriormente realizar a apresentação dos resultados da pesquisa, pelo menos, através da disponibilização do link de acesso ao relatório final da pesquisa. Em seguida deu-se início ao grupo focal.

Passaremos agora à análise dos dados coletados por meio da técnica do grupo focal, os quais foram sistematizados em três eixos: Concepção de Proteção Social; Concepção de Intersetorialidade e Percepção sobre a Contribuição da Experiência de Concertação Intersetorial Vivenciada, no Aprimoramento da Gestão e Execução dos Serviços Prestados aos Usuários.

3.3.1 Concepção de Proteção Social

No roteiro elaborado para a coleta de dados através do grupo focal, as questões 1 e 2 indagavam sobre a compreensão dos participantes sobre Proteção Social e sobre o papel do Estado e do agente público para a garantia desta, respectivamente.

Do conjunto de profissionais (16) que participaram dos grupos focais, sete manifestaram de forma explícita sua compreensão sobre Proteção Social ancorados na perspectiva do direito, a exemplo destes:

Eu acho que quando se fala de Proteção Social diz respeito também a essa questão do acesso aos direitos, de viabilizar o acesso aos direitos, aos serviços e também prevenir situações de risco [...]. (Profissional da Assistência Social 1).

Mas eu acho que é isso mesmo, é a garantia do direito, dentro do que está na Constituição e dentro do que cada um dos serviços tem para aquela família [...]. (Profissional de Saúde 6).

Esse reconhecimento expressivo, de 43, 75% dos participantes, quanto à vinculação da Proteção Social à uma perspectiva de direito está relacionada, ao nosso ver, ao avanço significativo na trajetória da Proteção Social do nosso país que, por muito tempo, conforme já assinalado no capítulo 2 desse estudo, era reconhecida quase que exclusivamente como favor ou benemerência. Assim, não obstante o fato dessa visão ainda persistir nos dias de hoje, podemos identificar que há uma compreensão mais disseminada, sobretudo entre os agentes públicos, sujeitos da nossa pesquisa, sobre Proteção Social enquanto resposta à direitos historicamente conquistados.

Uma das abordagens, de modo particular, fez a associação direta da Proteção Social enquanto estratégia de enfrentamento às necessidades:

[...] Proteção Social, eu acho que é toda essa questão, primeiro a gente identificar quais são as necessidades e todo mundo acho que tem claro isso. Assim, acho que a própria pessoa, acho que cada um de nós deve saber o que que é necessidade, o que que eu preciso, o que e onde que eu vou buscar, de quem é a responsabilidade pra garantir aquilo. Então, eu acho que todos nós temos responsabilidades, acho que eu enquanto pessoa, pra poder garantir que eu seja cidadão eu tenho responsabilidade e eu tenho direito [...]. (Profissional de Saúde 3, grifo nosso).

Conforme adverte Pereira (2016) normalmente o que se tem é uma compreensão de necessidades, enquanto expressão de interesses pessoais, do desejo e das preferências individuais.

A profissional de saúde preferiu destacar em sua resposta que cabe ao indivíduo, para que ele adquira “*status* de cidadão”, ir em busca de sanar suas necessidades exercendo, assim, a parte que lhe cabe de responsabilidade no processo da sua própria proteção e dos membros de sua família. Tal visão não reconhece a origem historicamente forjada das necessidades humanas, contribuindo assim para o deslocamento da responsabilidade precípua de sua garantia para o âmbito individual, relativizando de tal forma a responsabilidade do Estado.

Embora, como já destacado anteriormente, tenhamos encontrado em grande parte das respostas a compreensão da Proteção Social enquanto direito, duas respostas nos chamaram a atenção pelo mesmo fato de relativizarem a responsabilidade do Estado na efetivação da Proteção Social e, ao mesmo tempo, incluírem um outro elemento que é a culpabilização do usuário das políticas sociais pela sua própria desproteção social, na medida em que associam o não acesso dos mesmos aos seus direitos à situações de comodismo:

Eu acho que é a garantia mesmo dos direitos. E você falou da questão de quem é responsável por isso. Eu acho que realmente o governo é responsável por disponibilizar isso, mas eu acho que é responsabilidade de cada indivíduo também, de ir atrás dos seus direitos, da família prover esses direitos para as crianças, para os membros da família em si. Porque as vezes a gente até tem acesso, mas tem a negligência da família, de não colocar a criança na escola, de não mandar a criança pra escola, de ter um idoso negligenciado dentro de casa, as vezes a gente sabe que os serviços não são completos, que não tem assistência para todo mundo, mas muitas vezes quando a gente tem, a população não vai atrás. Então, eu acho que também tem a parte do governo, a parte dos serviços, de disponibilizar essas coisas para as pessoas, mas também tem do indivíduo e da família de ir atrás [...] As vezes a gente como serviço, a gente se vê mais preocupado com os direitos das pessoas do que as próprias pessoas com os direitos delas, com o direito à saúde, à educação, ao lazer, à cultura. Muitas vezes eles não se interessam. Então, eu acho que também é responsabilidade do indivíduo e da família dele, de ir atrás dos seus direitos. (Profissional da Saúde 5, grifos nossos).

Mas eu acho que é isso mesmo, é a garantia do direito, dentro do que está na Constituição e dentro do que cada um dos serviços tem para aquela família. E, eu acho que assim, esta família ela tem que ser ator também nesse processo, porque muitas vezes eles esperam só do serviço, que o serviço sane todas as necessidades, mas ele também tem que ser ator deste processo. Então, é aí que a colega coloca assim: ah, a gente faz, movimentada e aí a família não corresponde! Então, eu acho que não é só a garantia, mas também de que a gente possa, de uma forma ou de outra, fazer com que esta família também entenda que ele é ator deste processo, que a gente acaba ficando limitado dentro das nossas ações se ele também não compartilhar e também ele não

fizer o papel dele. Então, essa garantia, ela está dentro da Constituição, ela está dentro das diretrizes que cada Secretaria tem, mas, que ele também tem que se apropriar, esta família tem que se apropriar para que haja essa Proteção Social. (Profissional da Saúde 6, grifo nosso).

No capítulo 1 deste estudo destacamos que, conforme Bizerra e Góis (2014), quando deixamos de associar os males sociais à própria lógica e funcionamento do modo de produção capitalista, estamos contribuindo para consolidar na sociedade a naturalização da desigualdade social e estamos vinculando a pobreza à fracassos e méritos individuais, culpabilizando o indivíduo e a família pela sua condição de pobreza.

Vale ressaltar que as duas abordagens acima são de profissionais que tinham afirmado reconhecer a Proteção Social enquanto direito (Profissional da Saúde 5 e Profissional da Saúde 6). Essa contradição, a nosso ver, demonstra o quanto as concepções e percepções, que construímos ao longo de nossa trajetória de vida, são permeadas pelos discursos hegemônicos na sociedade. Nesse exemplo, percebe-se que tanto no que se refere à afirmação da Proteção Social enquanto direito, quanto no que se refere à ideia da culpabilização do indivíduo pelo seu fracasso, ambos os discursos, embora contraditórios, estão disseminados na sociedade e, de modo geral, temos a tendência a reproduzi-los sem fazer uma reflexão consciente sobre os seus significados e incompatibilidade.

Nesse sentido, compreendemos que os espaços privilegiados nos quais a relação intersetorial acontece, sobretudo as reuniões de rede, devem promover esse debate e procurar levar os sujeitos participantes a realizarem tal reflexão contribuindo, assim, para que as contradições sejam elucidadas e para a eleição de um paradigma comum entre os participantes, o que, conforme Pereira (2014) constitui-se num elemento fundamental no processo de concertação intersetorial.

Cabe destacar que as abordagens acima expressam uma visão limitada de direito. Assim, reconhecem o direito até um certo ponto, desde que esse não se sobreponha à responsabilidade individual dos usuários das políticas públicas de assumirem a conduta de “ator responsável pela materialização do direito”.

Tal abordagem está ancorada numa perspectiva meritocrática, que estabelece uma relação direta entre o direito e o mérito. Tal visão, de cunho liberal e que é reforçada pelo modelo gerencial de gestão de políticas sociais, desconsidera as condições objetivas forjadas nas relações concretas entre as classes, obscurecendo o caráter desigual das relações sociais e

reforçando a culpabilização do indivíduo pela própria desproteção social. Conforme Bizerra e Góis (2014) a meritocracia ignora a condição de classe, gênero e raça, colocando todas as pessoas num mesmo patamar no que se refere às oportunidades. Conforme já destacamos no capítulo 1, na lógica da meritocracia os direitos sociais, arduamente conquistados, perdem seu valor e transformam-se em ajuda, favor e privilégios.

Portanto, possibilitar que esse tipo de concepção seja debatido entre os profissionais responsáveis pela execução das políticas públicas, e, portanto, pela objetivação da Proteção Social, é algo extremamente importante. Outras compreensões devem ser colocadas em cena, sobretudo aquelas que reconhecem que o modo de produção capitalista produz desigualdades e que, portanto, é responsabilidade precípua do Estado intervir na realidade social garantindo direitos sociais e, por sua vez, que é responsabilidade dos agentes públicos serem mediadores nesse processo.

Como mais um elemento que demonstra a contradição presente nos discursos profissionais e de toda a sociedade, destacamos, que dentre as respostas apresentadas para o questionamento sobre a compreensão de Proteção Social, houve um número significativo delas que reconheceram a responsabilidade do Estado na garantia da Proteção Social e que recorreram, inclusive, ao seus conhecimentos sobre o arcabouço jurídico para reforçarem suas compreensões. Sobretudo, os profissionais de assistência social fizeram essa defesa:

Pra mim, a Proteção ela está ligada não só a questão da família, que eu acho que tem uma responsabilidade fundamental na proteção do seus membros, como do Estado também. Isso, inclusive, está fundamentado em Lei hoje, e eu espero que continue assim (risos), a responsabilidade do Estado. O Estado tem a responsabilidade de fazer a proteção das famílias e os indivíduos [...] proteger os seus membros, os indivíduos de situações de risco, de vulnerabilidade. (Profissional da Assistência Social 4, grifo nosso).

[...] É, questão de proteção mesmo do cidadão, de garantir que o Estado, junto com a família, possa garantir que a pessoa tenha os direitos constitucionais garantidos de uma vida digna. (Profissional da Educação 4, grifo nosso).

[...] um direito de toda sociedade brasileira e um dever do Estado, é assim que eu penso a Proteção. (Profissional da Assistência Social 5, grifo nosso).

A gente também, quando fala em Proteção Social, a gente não pode esquecer que realmente, vamos dizer assim, o mentor, o garantidor, entre aspas, para que isso efetivamente aconteça é o Estado [...] A primeira responsabilidade, no meu entendimento, é dele. (Profissional da Assistência Social 2, grifo nosso).

[...] claro, a responsabilidade, a gente não pode deixar de lado a responsabilidade do Estado, até porque, a gente está falando de políticas públicas, então, é responsabilidade do Estado. (Profissional da Assistência Social 1, grifo nosso).

Fica evidente aqui, que a compreensão da Proteção Social enquanto um direito e enquanto uma responsabilidade estatal também está presente entre os participantes das redes e sub-redes e, portanto, no processo de concertação intersetorial vivenciado no município de Londrina. Contudo, tendo em vista que, majoritariamente, foram os profissionais da Política de Assistência Social que expressaram essa compreensão, demonstra-se a necessidade de se ampliar, dentro dos espaços de diálogo intersetorial, esse debate, a fim de que este olhar também seja apresentado e discutido, sobretudo, porque o processo de concertação intersetorial pressupõe, conforme já abordado no capítulo 2 por Pereira (2014, p. 26), “mudanças de fundo; isto é, mudanças de conceitos, valores, institucionalidades, ações e formas de prestação de serviços”.

Segundo Tejadas (2010), tendo em vista a centralidade das propostas de enfrentamento à pobreza em anos recentes, há uma tendência à vinculação restrita da Proteção Social ao desenvolvimento das políticas que compõem o tripé da Seguridade Social no Brasil (assistência social, saúde e previdência) - quando não, ao desenvolvimento específico da Política de Assistência Social, uma vez que o campo do enfrentamento à pobreza está institucionalmente vinculado a essa Política. Isso demonstra, segundo a autora, o modo ambíguo como a Proteção Social é compreendida, ora sob um espectro amplo, ora a partir de um espectro muito restrito.

Pereira (2014) enfatiza, que a integração proposta pela intersetorialidade se traduz na articulação de saberes e experiências durante os processos de identificação do problema, de tomada de decisão, de planejamento e execução compartilhados.

As “mudanças de fundo” são produtos, portanto, do exercício democrático do diálogo e da pactuação entre os mais variados setores, dando origem à uma decisão consensuada, forjada no bojo das relações dialéticas marcadas pela reciprocidade e pela contradição. Certamente, essas “mudanças de fundo” não suprimem conceitos e valores já introjetados na sociedade, contudo, são elas que subsidiarão as escolhas de estratégias, ações e atividades com foco no aprimoramento permanente da concertação intersetorial.

No que se refere à compreensão dos participantes quanto ao papel do agente público na garantia da Proteção Social, apenas duas abordagens fazem o reconhecimento explícito da responsabilidade dos agentes públicos, enquanto representantes do Estado, em atuar na perspectiva da garantia da Proteção Social:

[...] eu, como agente público, eu também tenho a responsabilidade de garantir essa Proteção Integral. (Profissional da Assistência Social 3).

Enquanto agente público, a gente está representando uma política pública, um serviço, e a gente está no intermédio ali pra que a pessoa tenha acesso à aos seus direitos [...] Então, a gente é como mediador assim entre o acesso a política e o acesso a essa política pública [...] a gente está ali no intermédio entre o Estado e o acesso da pessoa à essa política pública. (Profissional da Assistência Social 1).

Tais abordagens expressam um reconhecimento abrangente sobre a responsabilidade dos agentes públicos na garantia da Proteção Social. Ou seja, há o reconhecimento que em todos os processos de gestão e de execução das políticas sociais a garantia da Proteção Social deve ser perseguida, passando a se constituir enquanto um dos principais objetivos profissionais.

Contudo, ao passo que apenas dois dos sujeitos da pesquisa revelaram expressamente essa compreensão, nos parece assertivo afirmar, que esse é um debate que também precisa ser incorporado no processo de concertação intersetorial, pois é imprescindível que haja o reconhecimento por parte dos profissionais quanto a sua responsabilidade na mediação do acesso dos usuários à Proteção Social, sem deixar de ter claro, por outro lado, que o próprio sistema capitalista produz desproteções sociais e, portanto, o profissional não será, em nenhuma hipótese, o “salvador da pátria”. É necessário que se tenha clareza quanto ao fato da intervenção profissional ser muito limitada às condições objetivas vinculadas ao próprio sistema, mas que ela produz efeitos importantes no processo de fortalecimento e consolidação dos direitos sociais. Também é importante reconhecer que essa responsabilidade profissional é compartilhada, tanto entre os níveis hierárquicos de gestão quanto entre as mais diversas políticas públicas.

Nesse sentido, conforme verificamos anteriormente, Tejadas (2010) ressalta a importância de se ter como referência uma concepção ampla de Proteção Social, garantindo assim a incorporação nas mais diversas políticas sociais da responsabilidade pela Proteção Social, de forma complementar, favorecendo a integração e a integralidade de tal Proteção. Nesse sentido, se todas as políticas sociais são responsáveis pela Proteção Social, seus agentes devem estar devidamente convictos de que faz parte de suas responsabilidades profissionais serem mediadores nesse processo.

As demais falas vão tangenciar elementos, que dão a conotação do reconhecimento da responsabilidade dos agentes públicos nesse processo, contudo, destacam-se nelas, focos específicos:

[...] como é que vamos falar em Proteção [...] colocando pela nossa experiência, o pessoal não sabia, então, pegava o folhetinho lá, até lia, mas não entendia. O que é? Então, a gente pensou assim, onde é que está o nosso papel como agente público? Se a gente fala, e é o nosso papel, em propiciar acesso, eu acho que, olha gente, é elementar, o primeiro acesso é às informações, é um papel nosso, é o esclarecimento, é informações sobre o serviço, é levar isso até o usuário, minimamente. (Profissional da Assistência Social 2).

Nesta abordagem, o profissional da assistência social enfoca a importância do usuário ter acesso à informação para que a Proteção Social seja efetivada e atribui aos agentes públicos, enquanto um dos seus papéis, a responsabilidade por fazer com que essa informação chegue até eles. É importante considerar, contudo, que essa atribuição de tornar a informação acessível aos usuários não se esgota no agente público que atua no território, diretamente com a população usuária do serviço. O acesso a informação é um direito dos usuários e, portanto, é responsabilidade de todos os níveis hierárquicos dentro do processo de gestão. Nesse sentido, o acesso à informação deve ser incorporado na gestão enquanto uma diretriz que permeia todo o processo e, sob a qual todos os agentes públicos têm responsabilidade pela sua efetivação.

Na Política Nacional de Assistência Social (2004) e suas normativas complementares, o reconhecimento do acesso à informação por parte dos usuários enquanto elemento fundamental no processo de fortalecimento da Proteção Social é explícito. O segundo volume do Caderno de Orientações Técnicas do PAIF (2012), por exemplo, instrumento que orienta os profissionais sobre as características desse serviço bem como sobre as responsabilidades técnicas dos trabalhadores que atuam nele, destaca que desde a acolhida do usuário o direito ao acesso à informação deve ser fortalecido e reiterado nas outras etapas do processo de atendimento e/ou acompanhamento das famílias no âmbito desse serviço.

Outras três abordagens sobre o assunto nos chamam a atenção, pois remetem a responsabilidade do agente público na mediação do acesso dos usuários à Proteção Social. Nesse sentido remetem à capacidade que ele deve ter de olhar as situações de desproteção que chegam até ele com um olhar mais abrangente, tentando capturar o todo, descortinando o aparente e descobrindo outros elementos que circunscrevem aquela situação de desproteção.

É olhar assim o todo daquela família, daquela criança, daquele adolescente e, como ela falou, a gente não pode pegar uma parte fragmentada porque o ser ele é complexo. Tem que olhar pra ele e entender que não é uma parte da história que vai julgar todo o contexto dele, mas sim olhar aquela criança, aquele contexto familiar no qual ela está inserida, não é? Aquelas vulnerabilidades as quais ela está sujeita ali e como uma rede tentar realmente entender quais os fatores estão ali, dando origem a esse problema (Profissional da Saúde 2).

[...] se os serviços ou as políticas não entenderem que isso é uma responsabilidade sua, o conhecer essa família, o conhecer de fato esse território, saber com que famílias eu estou lidando, estou trabalhando, estou atendendo, até a questão do próprio atendimento não é efetivo, não consegue resultados efetivos no teu encaminhamento, no teu atendimento, porque você desconhece a realidade [...] a gente percebe isso claramente, porque aí eu não conheço a realidade daquela família, eu não conheço o contexto que aquela família vive no território, e eu defino alguns encaminhamentos, algumas diretrizes de vida para aquela família que são incompatíveis, que são até, as vezes, prejudiciais. Muitas vezes, ao invés de eu ajudar eu atrapalho (Profissional da Assistência Social 4).

Essa é uma perspectiva extremamente importante no processo de qualificação da Proteção Social. Ter clareza de que a situação apresentada pelo usuário do serviço, pode ser apenas o ponto de partida e não o todo e se responsabilizar por ir em busca de um conhecimento mais aprofundado sobre a realidade vivenciada por ele e por efetivar as articulações necessárias para que a Proteção Social, em várias áreas da qual ele necessita, possam chegar até ele, é fator determinante para o fortalecimento da Proteção Social, impactando na melhoria das condições de vida dos indivíduos e famílias.

Como ponto de partida é necessário compreender as situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias, enquanto expressão de um processo reiterado de desproteção social. Conforme afirma Jaccoud (2009), Sposati (2012) e Couto (2010), essa compreensão remete a responsabilidade do Estado pela efetivação de direitos sociais. Portanto, ao utilizarmos a terminologia da desproteção social contribuimos para reafirmar a responsabilidade estatal e, ao mesmo tempo, para desmistificar ideia do fracasso individual, muito presente na perspectiva meritocrática disseminada na sociedade.

Contudo, vale destacar que essa compreensão não desconsidera a contínua produção e reprodução de necessidades sociais geradas pelo próprio modo de produção capitalista e, portanto, não se tem a ilusão de que os agentes públicos darão conta de sanar todas as necessidades sociais apresentadas e corrigir os desequilíbrios sociais provocados por esse modo de produção. Sobretudo é necessário que se faça um esforço de apreender a realidade vivenciada pelos usuários enquanto parte de uma totalidade dialética e contraditória.

Há sim, por outro lado, o reconhecimento de que as políticas sociais devem estar ancoradas na perspectiva do direito e, portanto, todas as áreas de políticas sociais devem preocupar-se em ampliar acessos, qualificar ofertas e, ao cabo, exercer Proteção Social capaz de minimizar os impactos da desigualdade produzida socialmente.

Vale ressaltar, também, que compreendemos que essa busca pelo conhecimento mais aprofundado sobre a realidade vivenciada pelos usuários não pode ficar presa à análise dos “casos” individuais. Deve extrapolar para uma análise mais ampla da realidade social, com foco na conjuntura econômico-social. Dessa forma corre-se menos riscos de ocorrer a individualização dos problemas e a culpabilização das famílias. Nesse sentido as intervenções intersetoriais não devem incidir apenas sobre os “casos” individuais, devendo atuar também sobre a própria gestão das políticas sociais, fazendo que ela esteja cada vez mais adequada às necessidades concretas das pessoas e das especificidades territoriais.

Uma abordagem específica, pronunciada por um profissional da Educação, nos chama a atenção, pois aponta que nos discursos dessa área, a perspectiva da definição de limites para a responsabilidade de cada área ou ainda de cada setor dentro da área, no processo da construção de estratégias para a efetivação da Proteção Social, ainda se sobreponha à perspectiva da integração, compartilhamento e responsabilização integral.

Essa fala do que é papel a gente ouve muito na escola, os professores falam: não é meu papel dar educação, não é meu papel ter que dar medicamento para a criança, não é meu papel ter que cuidar, ter que ensinar a criança a usar o banheiro, não é meu papel, meu papel é outro. Gente, o nosso papel vai...a gente acaba sempre extrapolando! Complicado delimitar exatamente o que é o papel. É isso que eu falo, não é o papel mas, você consegue desempenhar o seu papel se ela não tiver condições mínimas? Porque tem coisas que é mínimo, básico, necessário. Se a criança não tiver saúde ela não vai aprender, se ela não entender o que é limite, se não tiver horário, se ela não tiver rotina, ela não vai ter condição de aprendizagem. Então, uma coisa puxa a outra, então você abraça outros papéis (Profissional da Educação 3).

Conforme afirma Pereira (2014), quando falamos em intersetorialidade temos que ter clareza que as ideias de articulação, soma, síntese, unidade, rede, embora sejam utilizadas pela abordagem dialética da realidade, não são suficientes para expressar a necessária superação da fragmentação entre as políticas públicas. A autora quer dizer que mais do que articular políticas sociais, a proposta intersetorial pressupõe a superação de um modelo de gestão, que tem o setor enquanto premissa definidora de políticas públicas.

Conforme já ressaltado no capítulo 2, “o termo setor não corresponde à realidade”, constitui-se num arranjo técnico criado para facilitar a gestão das políticas públicas. Contudo, as políticas sociais de Assistência Social, Educação, Saúde, Previdência, dentre outras, “fazem parte de um todo indivisível, já que cada política contém elementos das demais” (PEREIRA, 2014, p. 25-26).

Quando falamos da responsabilização integral na busca pela Proteção Social, não estamos propondo a extinção do escopo interventivo de cada área, com suas especialidades e responsabilidades e nem mesmo a eliminação de setores. Acreditamos que as especialidades contribuem para o aprimoramento da gestão e intervenção das políticas sociais na medida em que opera para a construção de *expertises*. Contudo, a introdução da perspectiva da integração e do compartilhamento e, portanto, da perspectiva intersetorial, qualifica a Proteção Social a medida em que, embora mantidas as subdivisões das áreas e as especificidades dos setores, todos eles assumam a responsabilidade de serem mediadores, interlocutores e agentes mobilizadores da Proteção Social, a fim de que ela alcance efetivamente os usuários, as suas necessidades e, nesse sentido, a responsabilização de todos passa a ser integral.

É, acho que cada instituição que participa da rede, ela tem uma atribuição bem delineada. Então, na atenção básica tem a nossa que é através das nossas portarias, das nossas diretrizes, só que a gente acaba extrapolando [...] quando você se aproxima da família, você vê que não é só o pré-natal, que eu preciso correr atrás de outras informações, e essas outras informações chegam até você através dessas articulações com outros setores, setores que a gente muitas vezes, nem sabe com quem está falando, mas você passa (risos), eu falo assim, a gente passa um óleo de peroba e liga [...] É por isso que eu falo assim: muitas vezes extrapola realmente; à medida que você se aproxima e vai criando vínculo, não é mais só um pré-natal que eu tinha que fazer, eu tinha que saber da onde que vinha, quem que era essa família e aí você vai fazendo as articulações fora até do território (Profissional da Saúde 6, grifos nossos).

Aqui fica claro o reconhecimento por parte do profissional de saúde de que as atribuições legais, previamente estabelecidas nas funções de cada área, não dão conta, muitas vezes, de prover ao agente público um conhecimento amplo sobre as reais necessidades das famílias, comprometendo assim que se consiga articular maior aporte para a efetivação da Proteção Social, sendo necessário, portanto, que ele empreenda outras estratégias de articulação intersetorial.

Contudo, uma outra reflexão realizada por outro profissional, sugere que tais estratégias não são inerentes à responsabilidade profissional, mas sim, algo a mais, algo que

ultrapassa as suas atribuições. Tal concepção traz limitações importantes ao processo de gestão para a implementação da Proteção Social, pois uma vez que não se reconhece a responsabilidade do agente público em desenvolver estratégias de articulação intersetorial com foco na superação da fragmentação das políticas públicas, estas se tornam pontuais e dependentes da compreensão individual de cada profissional.

[...] o nosso papel, realmente, seria só chegar lá, conversar com a família, identificar os problemas e fazer os encaminhamentos, mas a gente sabe que é uma coisa demorada [...] (Profissional da Saúde 5, grifo nosso).

Muitas vezes o estabelecimento de fluxos e protocolos de encaminhamentos entre as políticas públicas são considerados elementos definidores de maior ou menor grau de articulação entre os setores. Compreendemos que a definição de fluxos e protocolos são estratégias fundamentais dentro de um processo de concertação intersetorial, na medida em que pressupõe análise, pactuação e planejamento compartilhado entre os setores. Contudo, não são suficientes para o rompimento da lógica da fragmentação entre as políticas públicas. Se faz necessário compreender que o encaminhar não significa se desresponsabilizar. Deve significar, por outro lado, o compartilhamento da responsabilidade, a mobilização de vários setores em torno de uma situação, a fim de que as necessidades dos usuários sejam o mais integralmente possível contempladas ampliando, assim, o escopo de sua proteção.

Ainda na perspectiva de extrair das falas dos sujeitos as concepções e percepções sobre Proteção Social, destacamos também que nove dentre os dezesseis profissionais, ao definirem sua compreensão, fizeram questão de explicitar quais situações devem ser alvo de Proteção Social, ressaltando a necessidade das políticas sociais atuarem de forma mais ampliada, incidindo sobre a integralidade das necessidades sociais. Destacamos aqui algumas dessas abordagens:

[...] nós que estamos assim representando saúde, educação e assistência, nós estamos à frente, mas, porém, é todo um conjunto, para trabalhar a Proteção, garantir realmente o serviço, tanto para aquela criança, para aquela família (Profissional da Saúde 2, grifo nosso).

[...] a Proteção Social só vai ser garantida quando ela, a criança, for olhada de uma maneira integral, em todas as suas necessidades, que envolve não só saúde, educação, assistência, mas segurança, trabalho, entre outras coisas [...] nosso papel enquanto agente público é acolher mesmo a pessoa, a família ou o aluno como ele chega e tentar enxerga-lo integralmente [...] mas eu tenho que acolher o que ele me traz e tentar olhar

integralmente e conversar com as outras políticas [...] (Profissional da Assistência Social 3, grifo nosso).

A gente também, quando fala em Proteção Social, como todo mundo já falou, a gente percebe, claramente, essa questão da intersetorialidade [...] A Proteção Social ela vai ser garantida numa intersetorialidade [...] (Profissional da Assistência Social 2, grifo nosso).

[...] pensar na Proteção Social mesmo numa forma de pensar integralmente, pensar o sujeito nesses políticas integralmente [...] tem que pensar mesmo de forma intersetorial [...] pensar integralmente e de maneira articulada [...] (Profissional da Assistência Social 1, grifo nosso).

Eu já penso que vai além disso aí, eu acho que não é só na situação de risco, na situação de vulnerabilidade. É atender dentro de todas as necessidades que a pessoa tem, inclusive no caso da Educação (Profissional da Educação 3, grifo nosso).

Nestas abordagens, podemos observar que há um olhar mais ampliado de Proteção Social vinculado à ideia de intersetorialidade. De modo geral, há compreensão sobre a necessidade de integração entre diferentes políticas públicas para a satisfação de um patamar mais abrangente de necessidades sociais, que vão além das necessidades consideradas básicas.

Aqui há uma abordagem menos contrastante sobre necessidades básicas entre os profissionais representantes das três políticas que participam da pesquisa. Podemos inferir que essa visão, mais homogênea entre as áreas, é reforçada na própria dinâmica cotidiana desses profissionais, na qual se torna evidente que os indivíduos e suas famílias necessitam de um conjunto de ofertas, vinculadas às mais variadas políticas públicas, para que atinjam um nível de Proteção Social que de fato provoque alterações significativas nas suas condições de vida.

Essa compreensão mais comum entre os sujeitos da pesquisa, também pode ser considerada produto do próprio processo de concertação intersetorial vivenciado por eles, pois nesse movimento de concertação os conhecimentos e as especificidades das políticas públicas vão sendo valorizados numa perspectiva de complementariedade com foco na Proteção Social.

Além disso, em vários momentos, como veremos a seguir em outros eixos de análise, os sujeitos da pesquisa manifestam a importância, que esse processo de concertação intersetorial vivenciado por eles têm exercido na ampliação dos seus conhecimentos, sobretudo no que se refere às outras políticas sociais, sobre suas intervenções específicas, exaltando o quanto determinante essa experiência é no desenvolvimento do trabalho cotidiano, na medida em que qualifica suas capacidades de respostas às necessidades dos usuários.

As abordagens apresentadas, portanto, reconhecem, a partir da experiência concreta vivenciada nos campos de trabalho e da relação estabelecida com outros setores no processo de concertação intersetorial, que as necessidades apresentadas pelos usuários dos serviços, seja de que área for, estão repletas de demandas relacionadas às mais variadas políticas sociais e, portanto, uma intervenção com foco na Proteção Social deve, sobretudo, reconhecer a multiplicidade das necessidades sociais e atuar sobre todas elas de forma articulada, a fim de que se possa garantir uma Proteção Social mais efetiva.

Deve-se ressaltar, contudo, que esse reconhecimento é apenas um dos elementos fundamentais rumo a um patamar mais avançado de Proteção Social por parte das políticas sociais, sendo necessária a objetivação dessa compreensão na implementação de recursos de todos os tipos, sejam financeiros, humanos e materiais.

Nesse sentido é necessário que se tenha clareza que - embora o cotidiano e o próprio processo de concertação intersetorial favoreçam a compreensão sobre a importância de uma intervenção social com foco na integralidade das demandas – tanto uma coisa como outra não serão capazes de alterar estruturalmente a produção e reprodução de visões fragmentadas e pontuais sobre as políticas públicas. Estas são intrínsecas à própria configuração de tais políticas, as quais possuem formato fragmentado e, portanto, a superação de tais visões pressupõe a superação do próprio modelo fragmentado de gestão.

Resta-nos destacar, ainda, que alguns profissionais ressaltam que tipo de direitos devem ser efetivamente considerados para a implementação da Proteção Social.

Garantia de direitos, direito ao Sistema de Proteção, direito a você ter um lugar onde morar, direito de você ter o que comer, à educação, à saúde, às necessidades básicas, psicológicas, esportes [...] (Profissional da Educação 4, grifo nosso)

Ah, eu acho que vai além do básico [...] vai além da alimentação, da saúde física, a gente vai ter que falar de esporte, de lazer, de cultura, de acessos integrais dessas pessoas, de crianças, adolescentes, adultos, pra garantir além de alimentação, de outras coisas, de qualidade de vida, de saúde mental [...] (Profissional da Assistência Social 6, grifo nosso)

E essa Proteção Social não só nas vulnerabilidades mesmo, em todas as instâncias [...] (Profissional da Saúde 1, grifo nosso).

De modo geral, o que se observou nesse eixo de análise foi que o reconhecimento da Proteção Social enquanto direito já é bem disseminado entre os sujeitos da pesquisa.

Contudo, contraditoriamente, quando se remete ao papel do Estado na sua efetivação ainda aparecem abordagens que ressaltam elementos limitadores desse direito, pois evocam a necessidade do indivíduo e da família se responsabilizarem subsidiariamente por essa efetivação, trazendo à tona juízos de valores que impõem a estes a culpa pela própria desproteção.

Por fim, quando se trata do reconhecimento da responsabilidade dos agentes públicos nesse processo de implementação de uma gestão voltada para a garantia da Proteção Social, fica evidente o reconhecimento de que as atribuições legais previstas para cada função e para cada área não dão conta de responder à integralidade das necessidades dos indivíduos e famílias, contudo, a ideia da responsabilização integral, o que pressupõe que o agente público assuma a responsabilidade de fazer a mediação, a interlocução e a mobilização para que a Proteção Social vinculada às mais diversas áreas de políticas públicas efetivamente alcance os usuários – ainda não é unânime entre os sujeitos entrevistados.

Diante do exposto, compreendemos que a discussão sobre Proteção Social, seu histórico e definição e suas implicações concretas no cotidiano da gestão das políticas sociais precisam ser amplamente debatidas no contexto do processo de concertação intersetorial, a fim de que possam ser eleitos pressupostos e objetivos comuns capazes de balizar uma intervenção que se pretenda intersetorial.

3.3.2 Concepção de Intersetorialidade

Para analisarmos as concepções e percepções dos sujeitos da pesquisa sobre intersetorialidade retomaremos as abordagens realizadas nos grupos, quando da apresentação da terceira questão do Roteiro para a Coleta de Dados que indagava especificamente sobre esse tema.

A partir da fala de dois sujeitos da pesquisa fica clara a percepção sobre a perspectiva de processo, que encontra-se imbricada, o tempo todo, na compreensão de intersetorialidade.

[...] é muito legal a questão da rede, porque, eu acho assim, que a partir do momento que você observa o problema e tem como repartir com os serviços, dá força [...] a gente vai entendendo a questão da rede, e soma forças, pra mim soma forças! [...] Por isso que eu acho importantíssimo! É lógico que tem falhas a rede, mas é

importantíssimo! É importantíssimo todos os serviços entenderem essa importância, porque não é entendido ainda, infelizmente! (Profissional da Educação 1, grifo nosso).

Então, acho que o intersetorial é um trabalho de formiguinha, porque muitas vezes as pessoas elas não entendem o seu papel dentro deste processo e é um processo sempre de construção mesmo, mas também faz com que a gente não caminhe sozinho, porque quando a gente consegue juntar esses pontos a gente consegue entender melhor e a gente consegue caminhar de uma forma mais conjunta [...] (Profissional da Saúde 6, grifos nossos).

A concertação intersetorial é exatamente esse movimento que, conforme afirma Pereira (2014), contempla reciprocidades e contradições. Não há uma intersetorialidade estática, com características inflexíveis e elementos imutáveis. O que se tem é um processo de avanços e desafios contínuos, de pactuações e tentativas de construção de consensos e, sobretudo, um processo no qual uma concepção mais ampla sobre intersetorialidade, mais favorável à qualificação da Proteção Social, pode emergir. Vale destacar que, mais do que a expectativa sobre um produto decorrente da articulação intersetorial, deve-se valorizar o próprio processo, pois ele mesmo representa um avanço a medida em que insere elementos novos na gestão de políticas públicas a partir da perspectiva do compartilhamento e não da fragmentação.

Destacamos, também, que apenas três profissionais construíram abordagens que expressaram, de forma direta, suas concepções de intersetorialidade:

É, a intersetorialidade eu acho que seriam vários setores, é educação, saúde, assistência social e demais órgãos, trabalhando juntos. É assim, cada um fazendo o seu dever, entretanto, interligados um ao outro, para garantir, acho que o direito do cidadão (Profissional da Saúde 1, grifos nossos).

Eu vejo assim: eu entendo a intersetorialidade como o espaço mais favorável, onde a representação dos serviços, das diversas políticas, como as meninas falaram, para estarem articulando, discutindo, encaminhando, enfim, dando um norte para situações que são ali trabalhadas (Profissional da Assistência Social 2, grifos nossos).

[...] eu percebo que o trabalho intersetorial é um trabalho de conexão. Quando você tem uma ligação ali que é comum. E aí, a gente tenta trabalhar na rede o que é comum no calendário de todos. Por exemplo, o que que é comum no calendário de atividades de todas as políticas, porque aí tem essa conexão. Daí a gente consegue perceber o que cada um vai fazer, dentro da sua especificidade, mas assim, está ligado, está conectado [...] Então, a gente vai pegando esses temas para dar uma conexão e nessa conexão eu conheço o outro, eu conheço quem é o meu parceiro de trabalho no território, eu conheço as suas dificuldades, eu conheço o que que ele tem de bom, qual o recurso positivo que esse serviço tem e ali a gente tenta desenvolver. Então, no meu entendimento intersetorialidade eu vejo como conexão (Profissional da Assistência Social 5, grifos nossos).

Na resposta do profissional da saúde 1, destacamos os termos “interligados” e “garantir o direito do cidadão”. Nesta abordagem, portanto, a concepção que se apresenta demonstra o reconhecimento da intersetorialidade enquanto estratégia de interligação entre os setores com foco na garantia de direitos. É importante observar aqui o reconhecimento da Proteção Social enquanto direito do cidadão. Tal concepção demonstra uma compreensão, que articula intersetorialidade e Proteção Social, o que é extremamente favorável ao processo de concertação, desde que essa seja disseminada entre todos participantes desse processo.

Na reflexão da profissional de assistência social 2 há uma definição limitada de intersetorialidade, vinculada à ideia de espaço. Inferimos aqui que a experiência de concertação intersetorial vivenciada no município de Londrina incide diretamente sobre sua definição, limitando-a.

A incorporação da perspectiva intersetorial entre todos os trabalhadores exigirá dessa experiência iniciada no município de Londrina, que a articulação intersetorial extrapole as reuniões de rede e sub-rede. Isso não significa dizer que esse espaço não cumpre um papel importante nesse processo, contudo, ele não deve ser identificado como o espaço exclusivo para o exercício da intersetorialidade. A intersetorialidade deve ser cotidiana, intrínseca aos processos de gestão e execução das políticas sociais e, nesse sentido, prescindirá de decisão política e investimentos.

Em Londrina as reuniões de rede e sub-rede são espaços privilegiados onde acontecem as principais articulações entre os profissionais das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde. Contudo, a percepção de intersetorialidade vinculada à “espaço” expressa na abordagem dessa profissional, demonstra que a interlocução entre os setores, nessa experiência local, fica ainda muito restrita a um espaço específico e a dias e horários marcados. Nesse sentido fica evidente que a intersetorialidade enquanto um modo de pensar e agir, enquanto movimento contínuo ou enquanto processo sistemático ainda é um desafio entre os profissionais envolvidos na experiência de concertação intersetorial de Londrina.

Conforme destacamos no capítulo 2, Junqueira (1998) afirma que a realidade local traz uma singularidade para as experiências de intersetorialidade forjadas em meio as tensões políticas e macrosociais e em meio às relações de poder. Nesse sentido cada experiência de concertação intersetorial apresentará elementos distintos, os quais estarão relacionadas à conjuntura e às condições objetivas do município.

Contudo, a organização local por intermédio da qual a concertação intersetorial ganha vida, não deve constituir-se enquanto elemento limitador da intersetorialidade. O processo de concertação intersetorial deve mobilizar várias esferas que compõem a gestão de políticas públicas, conforme afirmam Monnerat e Souza (2014), seja o aparato normativo, administrativo, procedimental e, de modo particular, os investimentos de recursos humanos, materiais e financeiros para essa finalidade. Nesse sentido, a articulação intersetorial precisa extrapolar o âmbito das reuniões de redes e sub-redes, no caso de Londrina, movimentando assim tais esferas para que possa se efetivar.

Por outro lado esta profissional traz também de forma explícita em sua abordagem, o reconhecimento importante de que a intersetorialidade se constitui enquanto movimento de articulação, de discussão e de construção encaminhamentos capazes de nortear as intervenções profissionais nos casos de desproteção identificadas.

Quanto à resposta da representante da Assistência Social 5 faz uma análise da intersetorialidade, enquanto estratégia responsável pela construção de conexão entre os setores. Segundo ela esta construção está diretamente relacionada à capacidade de identificação daquilo que é comum entre as políticas. Nesse sentido se faz necessário conectar objetivos, metas e estratégias. Destaca, ainda, que esta conexão é capaz de produzir conhecimentos sobre os limites e potencialidades de cada política pública. Tal abordagem demonstra uma compreensão abrangente de intersetorialidade.

Compreendemos, contudo, que a estratégia de sincronização de temas e calendários, apontada pela profissional deva ser uma dentre outras a serem adotadas com foco na aproximação entre as políticas sociais e na construção de objetivos comuns e não a única, não devendo se depositar nela toda a responsabilidade em promover a conexão entre os setores.

Em outra abordagem da profissional da Saúde 1 é expresso, mais claramente, o fato de que as articulações intersetoriais em Londrina têm se restringido ao momento da reunião e com foco na resolutividade de “casos” específicos:

[...] quando a gente vai na casa de um paciente e a gente vê que ali tem um risco ou alguma vulnerabilidade, já assim, a gente já entra em contato e na reunião de rede, ali já é abordado tudo e assim a gente discute, a gente consegue resolver algum problema [...] (Profissional da Saúde 1, grifos nossos).

A percepção da intersetorialidade voltada para a resolutividade dos “casos” individuais aparece ainda em três outras manifestações que, embora não tenham respondido diretamente ao questionamento sobre sua concepção de intersetorialidade, apresentaram elementos que nos permitem apreender as concepções e percepções presentes:

Então, essa família que muitas vezes a gente olha e vê assim como vulnerabilidade ela está inserida lá na escola, ela está inserida no CRAS que ela está inserida em outros serviços ali também. Então, essa somatória de informações, é que faz com que a gente possa realmente dar um direcionamento um pouco melhor para aquele indivíduo [...] (Profissional da Saúde 6, grifo nosso).

Eu acho que se a gente não fizer esse trabalho de rede, que na verdade é vários setores fazendo essa conversa, você não entende o contexto todo e aí você não consegue ajudar, você apaga incêndio, você faz uma coisa aqui, mas está faltando outra lá e se não houver um consenso de quem vai atender essa família, essa pessoa, você não consegue dar conta, você se sente muito solitário [...] Profissional da Educação 4, grifos nossos).

Entendo que é uma grande força a intersetorialidade. Porque? Porque, através da intersetorialidade você consegue ajudar mais, proteger mais e ter mais força para cobrar também [...] cobrar de quem tem que cobrar ajuda [...] tem coisas difíceis que fogem [...]eu acho que deveria ter força e cobrar mais gente pra ajudar muitas vezes [...] (Profissional da Educação 1, grifos nossos).

Nas três abordagens fica claro que a estratégia da intersetorialidade é compreendida enquanto conversa entre os setores, dando origem à uma somatória de informações, tendo como finalidade última o atendimento das necessidades individuais das famílias ou indivíduos. É fato que a articulação entre políticas públicas diversas para a análise intersetorial de um “caso”, ampliará as possibilidades de construção de estratégias de enfrentamento mais integrais e, portanto, mais assertivas. Contudo, há que se preocupar em não fazer desse tipo de intervenção a finalidade última do processo de concertação intersetorial.

Nas abordagens da Profissional da Educação 4 e da Profissional da Educação 1, acrescenta-se, ainda, um elemento importante que é a referência da “ajuda” enquanto responsabilidade dos agentes públicos. Nesta perspectiva, o reconhecimento do acesso à Proteção Social enquanto um direito fica fragilizado, uma vez que a “ajuda” carrega consigo uma conotação de favor e de benemerência.

Outras abordagens também enfocam elementos presentes no processo de concertação intersetorial, nos permitindo captar as percepções presentes.

Duas delas esboçam uma compreensão de intersetorialidade, enquanto estratégia voltada para o aprimoramento do processo de encaminhamento de demandas de um setor para outro:

Eu acho que o servidor público ele deve saber como que é essa intersetorialidade para quando chegar a pessoa, quando ver um problema, alguma coisa assim, ou vai procurar algum serviço, ele deve saber pra onde encaminhar essa pessoa no acolhimento né, as vezes não é dele, mas ele deve, deveria ou deve saber pra onde encaminhar a pessoa, porque se não, chega lá, ah, não é daqui e assim não explica, deveria acho que explicar pra pessoa como que é o procedimento tudo certinho, pra que ela tenha assim um entendimento sobre o assunto, ela saiba dos direitos dela né, pra que ela consiga daí resolver (Profissional de Saúde 1, grifos nossos).

A gente tem também uma dificuldade no serviço intersetorial porque a gente não conhece realmente o serviço do próximo. As escolas não conhecem os serviços das unidades, as unidades não conhecem os problemas das escolas, as vezes encaminha, encaminha para o lugar errado, encaminha de forma errada, a gente tem muita dificuldade com isso (Profissional da Saúde 5, grifo nosso).

Ambas as abordagens reforçam a ideia de que a intersetorialidade seja uma estratégia de gestão voltada fundamentalmente à ampliação de conhecimentos acerca dos serviços e ofertas, de modo geral presentes nos vários setores de políticas públicas, ampliando assim, a assertividade no encaminhamento técnico de demandas. Embora, concordemos que, de fato, a articulação intersetorial possibilite aos profissionais esta ampliação de conhecimentos, qualificando assim o atendimento aos usuários, na medida em que o acesso à informação por parte do usuário é facilitado, ao nosso ver, essa não deve ser a finalidade precípua da intersetorialidade. O encaminhamento de demandas não deve ser um fim em si mesmo, ao contrário, deve ser uma das possíveis articulações entre setores, resultado da ampliação da interlocução entre eles, da construção de objetivos comuns e, sobretudo, da incorporação de uma responsabilização integral pela oferta de Proteção Social.

Outro elemento importante que aparece em três das abordagens sobre concepção de intersetorialidade é a valorização da possibilidade do processo de concertação intersetorial promover a ampliação dos olhares, dos saberes e das formas de se interpretar uma dada realidade:

Então, eu acho que quando a gente junta o olhar que a saúde teve nesse caso, daí junta com o que o CRAS já sabe da família, daí as informações que a escola trás, quando você junta, você monta aquele quebra-cabeça e você tem uma possibilidade mais ampla, mais...talvez um pouco mais real do que acontece pra tentar fazer uma

intervenção que vá surtir um efeito que vá alcançar o objetivo[...] eu acho que quando a gente vai juntando as peças a gente consegue fazer um atendimento integral, olhar aquele ser na sua totalidade (Profissional da Assistência Social 6, grifos nossos).

[...] a gente também não conhece o parceiro, chega a outra política ou o outro profissional com um saber totalmente diferente, com uma outra leitura, com uma outra visão. Eu acho que o respeito e a abertura para esse diferente ele é fundamental [...] Porque muitas vezes, a gente percebe que aquela política está tão fechada em si mesma ou o profissional está tão fechado em si mesmo, que ele não consegue olhar um dado, uma realidade, a partir da visão do outro ou entender que só o meu saber é a minha verdade absoluta. Então esse é um problema também. Então, quando a gente tem essa abertura e trabalhar eu acho intersetorialmente, isso é fundamental. É ter essa abertura para entender o olhar do outro, que é tão importante (Profissional da Assistência Social 4, grifos nossos).

E aí você entra sempre em combate, porque, por exemplo, eu estou ali na direção da escola, então você tem que dizer: professor, determinado aluno a gente tem que levar em consideração a situação que ele está vivendo agora, e tal, e tal...E o professor chegar pra você e falar: ah..., mas eu não tenho nada a ver com isso! Eu falo: não professor, você tem sim, você tem sim, porque essa criança ela não pega o probleminha dela e põe numa mochila e tira lá no portão e depois chega em casa ela coloca a mochilinha de volta. Então, nós temos que pensar nisso sim. Esse aluno ele não vai ter condições nesse momento de pensar, não vai ter condições de fazer as atividades e a gente tem que pensar no que está acontecendo na vida dele porque ele também não pode ser penalizado, essa criança não pode. A gente tem que estar vendo o que que está acontecendo com isso. E isso é uma questão da rede, que eu falo assim, que terminou sendo um pouco pesada né, porque quando você tinha o Fica você comunicava que ele não estava vindo na escola e só comunicava, você não sabia os problemas. Com o Programa que tem nas escolas estaduais você tem que saber do problema, você tem que procurar resolver, você só vai encaminhar para a rede quando realmente você não conseguiu um resultado. Então a situação já ultrapassou. Então quer dizer, antes era muito fácil, porque você não sabia do problema (risos). Hoje, você olha aquela criança e fala meu Deus...como que essa criatura está na escola estudando? Me diz? (Profissional da Educação 2, grifos nossos).

Consideramos fundamental que esta percepção esteja presente entre os sujeitos da pesquisa. Em nossa análise ela demonstra avanços já alcançados na própria experiência de concertação intersetorial vivenciada em Londrina. Ao reconhecerem que essa troca de olhares e saberes qualificam o processo de trabalho de cada um no seu setor, tais sujeitos expressam uma visão ampliada de intersetorialidade, contemplando o objetivo da construção de novos saberes capazes de subsidiar alterações significativas na gestão e execução das políticas sociais, com foco na Proteção Social.

Conforme afirma Pereira (2014) a intersetorialidade é um todo dialético composto por reciprocidades e contradições. A soma das partes ou articulação entre elas não proporcionará mudanças qualitativas segundo a autora, mas será na oposição entre o velho e o novo que se forjará um processo de mudança e de superação. Assim, a relação entre os setores,

quando voltada a contemplar trocas de saberes e experiências, pode produzir novos olhares, novos conceitos e um paradigma comum que embasará a intervenção compartilhada entre os setores.

A abordagem da Profissional da Educação 2 revela ao mesmo tempo que ainda persiste entre os profissionais uma visão restrita sobre a responsabilidade de cada política pública na garantia da Proteção Social e, por outro lado, demonstra que os profissionais envolvidos diretamente no processo de concertação intersetorial já conseguem fazer uma análise diferenciada a esse respeito, a qual esboça a perspectiva da corresponsabilidade entre os setores. Fica nítido, portanto, que a relação intersetorial produz uma “ampliação dos olhares”, “novos saberes” e estes precisam ser compartilhados entre todos os profissionais para que, a partir de decisões políticas e associados à investimentos financeiros, sejam fatores potencializadores da incorporação da perspectiva da intersetorialidade.

É importante destacar que, muitas vezes, mesmo que se tenha clareza sobre a corresponsabilidade que todas as políticas têm na garantia da Proteção Social, as questões objetivas do cotidiano provocam uma intervenção muito limitada por parte dos profissionais. É o que constata a profissional abaixo:

Eu só queria complementar que eu vejo assim: a gente tem vários profissionais que tem essa sensibilidade de entender que é papel a gente identificar, estar sensível, fazer os encaminhamentos, acho que encaminhamentos de forma correta, saber o como lidar, ir atrás, buscar os outros serviços, fazer as parcerias, mas, eu vejo também assim que, as vezes, a própria demanda ela acaba levando pra um movimento assim que, poxa, mas se eu me envolver nisso eu tenho tantas pessoas pra atender, e acho que cada vez, as demandas elas tem sido assim trazidas de uma forma tão complicada e tão complexa, que acho que isso demanda um tempo tão grande, que muitas vezes, eu vejo que no serviço, os profissionais eles não tem todo esse tempo pra dar conta de todas as demandas complexas que são trazidas. Então, acho que isso é um fator que tem levado a que o serviço, as vezes, seja cruel. É, e aí, acho que sobrecai, que é uma coisa que a gente tem discutido muito, sobre o trabalhador uma responsabilidade assim de que as vezes não é dele [...] (Profissional da Saúde 3, grifos nossos).

Diante dessa abordagem, é importante destacar que uma concepção ampliada de intersetorialidade e a compreensão desta, enquanto estratégia fundamental na garantia da Proteção Social, são elementos fundamentais no processo de concertação intersetorial, contudo, tais elementos devem ser canalizados para o tensionamento da estrutura de gestão vigente, de

forma a produzir alterações concretas nas condições objetivas de operacionalização das políticas públicas.

A ampliação de olhares provocada pelo processo de concertação intersetorial também é explicitada na abordagem realizada pela Profissional de Saúde 6 ao afirmar que, nesse processo, o diálogo deve ser estabelecido com diferentes setores e agentes, independentemente de participarem efetivamente ou não das reuniões de rede e sub-rede:

Acho que começa com essa forma da gente conversar com nossos pares, com aqueles que independente se eles estão inseridos na rede, propriamente dita. A gente na saúde trabalha muito com vizinhos, com madrinha, esses também a gente considera, porque assim, são atores que podem contribuir para uma melhor assistência para aquela família. Então, independente do conhecimento, independente do grau de escolaridade, quem pode contribuir, naquele momento, para apoiar aquela família, a gente chama. Ah é a escola? É o CRAS? É o pastor da igreja? [...] (Profissional da Saúde 6, grifos nossos).

Entendemos que a concertação intersetorial pressupõe o diálogo e a articulação com vários atores, sejam os institucionalmente constituídos ou os informais, pois, a Proteção Social é o horizonte a ser atingido, requerendo flexibilidade, agilidade e criatividade ao processo de concertação. Contudo, temos que ter a clareza sobre a responsabilidade precípua do Estado nesse contexto; ele deve ser o agente promotor de serviços e benefícios que possam atender as necessidades sociais. Acionar a família, vizinhos e a comunidade não pode significar responsabilizá-los pela situação de desproteção vivenciada.

De modo geral, verificamos que os sujeitos da pesquisa manifestam uma visão ainda limitada de intersetorialidade e que esta encontra-se intimamente relacionada ao próprio formato da experiência de concertação interssetorial vivenciada no município de Londrina. É predominante a expectativa de que a articulação intersetorial possa produzir a resolutividade dos “casos individuais”, a melhoria dos fluxos de encaminhamentos e a ampliação de conhecimentos sobre os serviços prestados pelas políticas públicas. Tais avanços são significativos, contudo, para que a Proteção Social se efetive e se consolide ao longo do tempo, são necessárias alterações estruturantes na gestão das políticas sociais, por meio de aportes físicos, humanos e financeiros capazes de gerar melhores condições de intervenção na realidade social, a exemplo de ampliação de serviços, de vagas, de recursos humanos e de qualificação de metodologias.

A partir das abordagens dos sujeitos da pesquisa também é possível perceber, que há pouca compreensão do processo de concertação intersetorial enquanto elemento voltado para a superação da fragmentação da gestão das políticas sociais, ou seja, voltado para alterações na estrutura de gestão.

Destacamos, por outro lado, que identificamos também que a experiência de concertação intersetorial de Londrina tem sido capaz de produzir uma visão que relaciona a intersetorialidade ao desenvolvimento e qualificação da Proteção Social. Esta perspectiva é extremamente importante uma vez que ela se contrapõe a ideia mais comumente disseminada pela perspectiva gerencial de gestão, que a considera como estratégia voltada, prioritariamente, para a otimização de recursos. É fato que diante da realidade econômica do país, marcada por grande recessão, a economia de recursos é fundamental e se faz necessária que os processos de gestão estejam organizados nesta perspectiva, contudo, a Proteção Social não deve deixar de ser a meta a ser perseguida pelas políticas públicas.

Os sujeitos da pesquisa reconheceram também que no bojo do processo de concertação intersetorial têm sido forjados novos olhares, novas formas de se interpretar a realidade. Ou seja, a experiência de concertação intersetorial de Londrina tem contribuído para possibilitar aos envolvidos o acesso a outros paradigmas de compreensão da realidade e isso foi considerado como fator positivo pelos sujeitos da pesquisa.

Realizaremos adiante a análise das abordagens dos sujeitos da pesquisa que, fundamentalmente, apresentaram algum tipo de avaliação sobre o processo de concertação intersetorial de Londrina e assim, passaremos a compor o terceiro eixo de análise desse estudo.

3.3.3 Percepção sobre a Contribuição da Experiência de Concertação Intersetorial Vivenciada no Aprimoramento da Gestão e na Execução dos Serviços Prestados aos Usuários

Nesse eixo, vamos priorizar a análise das manifestações dos sujeitos da pesquisa quando da discussão do quarto item do roteiro elaborado para a coleta de dados, o qual questiona se há, por parte deles, percepção de alteração na gestão dos serviços e de melhoria na qualidade

do atendimento à população, a partir da experiência de concertação intersetorial vivenciada no município.

Contudo, contemplaremos também, nesse eixo, outras abordagens que durante o percurso das discussões nos grupos, exprimiram algum tipo de avaliação sobre o processo de concertação intersetorial no município, destacando as dificuldades e também os avanços identificados pelos profissionais.

Um elemento muito presente nas reflexões dos profissionais é a questão da ausência de condições objetivas relacionadas à estrutura dos serviços, sobretudo, quanto à escassez de recursos humanos, dificultando assim a participação dos mesmos nas reuniões de rede e sub-rede e, de modo geral, o envolvimento adequado de cada setor nesse processo de concertação intersetorial que, conforme Monnerat e Souza (2014) afirmam, exige decisão política e investimentos.

Eu acho assim que nós estamos construindo ainda a intersetorialidade [...] eu não sei se eu estou falando errado, mas eu acho que a gente está num processo de construção ainda da questão da intersetorialidade [...] não tem muito atendimento, no CRAS são pouquíssimos profissionais, teria que ter mais; no Conselho Tutelar, em todos os setores [...] nós estamos num processo de construção e estamos ali, tentando, mas a intersetorialidade, ela não é fácil, justamente por falta de recursos humanos, eu acredito. A gente precisa de tempo, de recursos financeiros também, tem todos os outros recursos, recursos de material que a gente precisa estar divulgando, toda essa parte. Então, nós estamos construindo, mas eu vejo assim que a cada ano está melhorando a questão da comunicação e da forma como está sendo organizado também, está bom (Profissional da Educação 2, grifo nosso).

Só que, devido a poucos funcionários, igual elas estavam falando, como há uma diminuição assim, tá bem claro assim, tá faltando, em todo o lugar está faltando, na área da saúde, educação, todos os lugares. Então, acho que fica meio difícil de ter, de acontecer essa intersetorialidade, que seria essa comunicação entre os setores, de forma assim, regular (Profissional da Saúde 1, grifos nossos).

Serviços são poucos, por exemplo, são poucos numa escola, por exemplo, poucos pedagogos, não tem vice-direção, são poucos no setor da assistência, da saúde, inclusive a maior dificuldade é, eu vejo assim, é no conselho tutelar. É muito pouca gente, muito pouca gente pra ajudar todos esses problemas (Profissional da Educação 1, grifos nossos).

[...] as escolas, quando muito, tem o pedagogo, muitas vezes precisa até estar em sala de aula, não tem o diretor que possa sair da escola, então, eles falam muito dessa dificuldade de ter o pessoal. Isso é uma questão que perpassa outras políticas também, não é só a educação, mas a saúde tem os mesmos problemas, a assistência [...] A gente identifica essa questão das condições mesmo objetivas da questão da participação (Profissional da Assistência Social 4, grifos nossos).

O que ainda é complicado é a questão, as vezes, até dos encaminhamentos nas reuniões de sub-rede, daí as vezes o serviço não pode comparecer aquele dia, mas é por todos esses problemas que já foram falados aqui, então, acaba depois se perdendo ali, porque encaminha o caso mas não consegue comparecer, então daí não discute, aquele caso acaba ficando perdido, mas é importante essa participação e as reuniões, é muito bacana essa questão desse vínculo que se estabelece entre os serviços e a forma de pensar em ações conjuntas pra atender aquelas situações de maneira articulada (Profissional da Assistência Social 1, grifo nosso).

[...] E daí acho que por falta mesmo de profissionais que consigam atender a toda demanda que tem sido trazida todos os dias para os serviços, acho que é isso. Então acho que essa é uma situação grave que tem sido trazida, acho que para todos os serviços, e que isso tem gerado uma situação de conflito para o próprio trabalhador, tem imposto um peso grande para o usuário, porque a gente deixa de atender de uma forma adequada, de identificar as necessidades do usuário e a gente está gerando uma situação muito mais grave pra frente, então acho que isso é um fator complicador (Profissional da Saúde 3, grifos nossos).

Vejam que seis dos dezesseis profissionais manifestaram essa dificuldade quanto à insuficiência de recursos humanos para a efetivação de um processo de concertação intersetorial mais adequado. Dentre as abordagens acima, nos chama a atenção, de modo particular, esta última, proferida pela Profissional da Saúde 3, que enfatiza que a insuficiência de recursos humanos é a causa de uma intervenção limitada e paliativa, que não atende de fato as necessidades dos usuários e que acaba por protelar o problema, ocasionando o seu agravamento. Esse tipo de intervenção não cumpre sua finalidade preventiva e protetiva.

Nesse contexto, se tona compreensível que a experiência de concertação intersetorial de Londrina apresente limitações, como verificamos no eixo de análise anterior, quanto à promoção de um debate mais amplo, com foco em alterações mais estruturantes na gestão das políticas públicas. Contudo, esse ciclo de ausência de condições e intervenções paliativas contribui para a desproteção social e os usuários são os mais atingidos nesse processo, uma vez que o Estado deixa de efetivar sua responsabilidade precípua de garantia dos direitos sociais.

A dificuldade quanto à insuficiência de recursos humanos interfere, segundo os sujeitos da pesquisa, na própria dinâmica das reuniões de rede e sub-rede, uma vez que provoca a rotatividade de profissionais:

[...] Agora, por conta dessa rotatividade, e a gente teve um processo de rotatividade muito grande de 3 anos pra cá, as pessoas vem mudando constantemente, então, cada semana a gente percebe que é um, quando a gente pensa que tem uma pessoa lá representando, já é outra, já mudou, já tem outra pessoa, daí você não consegue [...]

Não dá tempo de se apropriar do processo, quem está começa e ai depois, daqui a pouco, vem outro, tem que começar do começo, ai começa tudo de novo, não dá realmente, é um processo que parece que é um eterno. A pesquisadora colocou e realmente, o processo da rede é um processo inacabado, a gente está sempre na construção, como que é mesmo o termo? Concertação! (risos). Trocar o pneu com o carro andando, na concertação da coisa. Mas a gente precisa também desse tempo para se apropriar do processo de trabalho, entender, e aí eu falo sempre, é parametrizar os conceitos, fluxos, se apropriar dos fluxos, que é uma coisa que a gente não consegue ter tempo com os profissionais ali da ponta pra fazer isso, não tem continuidade e é uma dificuldade [...] eu acho que é importante pessoas que tenham o poder de decisão também, porque as vezes a gente está lá discutindo algumas coisas mas a gente não tem autonomia pra definir, pra decidir sobre algumas coisas [...] Então fica difícil uma pessoa que não está no processo de discussão entender e se posicionar ou decidir alguma coisa, bem complicado (Profissional da Assistência Social 4, grifos nossos).

[...] E é uma dificuldade que a gente tem muito com a educação, porque o pessoal da saúde que vai na rede que eu frequento, o pessoal da saúde e da assistência é sempre o mesmo o da educação eles não conseguem mandar o mesmo para as reuniões de rede, por causa da falta de funcionários, porque as escolas não tem pedagogo, as vezes falta o professor o pedagogo tem que ficar no lugar do professor, aí o diretor não pode sair porque não tem ninguém, as vezes não tem nem secretária, não tem ninguém mesmo e acabam não mandando, as vezes mandam uma pessoa vai numa reunião e daí fica dois, três, quatro meses sem ir, depois vai, traz um caso a gente faz o estudo de caso daí já não aparece mais (Profissional da Saúde 5, grifo nosso).

É, o ano passado, foi trabalhado o tema da questão da violência! Eu tive vontade, nossa, fiquei muito revoltada porque eu não tinha como ficar na reunião, não tinha como estar participando, ai fica uma pedagoga, as vezes aquela pedagoga vai numa reunião, esse ano que a gente conseguiu acertar a pedagoga que vai ficar o tempo todo, mas a cada ano você muda o pedagogo na escola, você muda o trabalho que você começou e ai você tem que iniciar de novo (Profissional da Educação 2).

Fica evidenciado nas falas, que a rotatividade dos profissionais nas reuniões de rede e de sub-rede provoca uma descontinuidade no processo de concertação intersetorial. O profissional que chega pela primeira vez na reunião de rede ou sub-rede, precisa ser esclarecido sobre os objetivos e sobre o funcionamento desse espaço, muitas vezes precisam ser retomados processos de discussão e de tomada de decisão já realizados anteriormente à sua chegada e somente com o tempo de participação é que ele vai conseguindo se apropriar das discussões e vai se sentindo parte desse processo, efetivamente, o que lhe permite se posicionar, contribuir na tomada de decisão e nos encaminhamentos, enfim, se corresponsabilizar pelo desenvolvimento das articulações interssetoriais. Portanto, a rotatividade de profissionais incide negativamente sobre o processo de concertação intersetorial.

Vale destacar aqui que, conforme vimos anteriormente, o processo de concertação intersetorial tem como característica fundamental a continuidade. Conforme Monnerat e Souza (2014), a concretização das parcerias interssetoriais têm se mostrado frágeis ao longo da história, por dois motivos principais: em primeiro lugar pelo peso da tradição fragmentada que

caracteriza as intervenções estatais, gerando disputas por recursos (sempre insuficientes) entre as diferentes áreas e, em segundo lugar, pela fragmentação dos objetivos das políticas públicas que são pensados setorialmente, não havendo uma proposta de complementaridade na construção de tais objetivos e muito menos nas propostas de intervenção de cada setor.

Também a Reforma Gerencial do Estado vem incidindo negativamente sob as possibilidades concretas de consolidação da intersetorialidade no âmbito da gestão das políticas sociais, na medida em que tem como premissa a redução de investimentos nestas políticas, impactando diretamente na redução de trabalhadores e das condições de trabalho, gerando o sucateamento da máquina pública.

Nesse sentido, a própria definição da distribuição de recursos, sejam financeiros, materiais ou humanos, entre as políticas públicas não leva em consideração a perseguição de objetivos comuns entre os setores e, portanto, são pautadas em disputas e na sobreposição da importância de determinadas áreas em detrimento de outras. Nesse contexto, o que percebemos no caso do Brasil, é uma supervalorização das áreas econômicas em detrimento das áreas sociais.

A ausência de investimentos na área da Educação, por exemplo, leva a construção de uma Política Educacional defasada em relação às necessidades e interesses dos alunos, podendo ser este um dos fatores determinantes do abandono e da evasão escolar. Nesse sentido, Estados e Municípios são desafiados a construir estratégias de enfrentamento desse cenário, a exemplo do Programa de Combate ao Abandono e à Evasão Escolar, implementado, como vimos anteriormente, no Estado do Paraná.

Outra questão evidenciada nas falas até aqui é que, na experiência de concertação intersetorial vivenciada em Londrina, a política da Educação é a que tem encontrado maior dificuldade para participar com frequência das reuniões de rede e sub-rede. Essa constatação denuncia, ao nosso ver, que em Londrina, a Política de Educação não tem tido as condições mínimas necessárias para exercer sua responsabilidade no que se refere a Proteção Social, uma vez que não é somente em sala de aula, exercendo sua função pedagógica, que esta política dará conta de enfrentar os inúmeros desafios cotidianos que se manifestam no âmbito escolar.

É necessário que esta política reconheça que tais desafios estão intimamente vinculados à trajetória de vida dos alunos, envolvendo aspectos econômicos e sociais. Estamos

falando aqui de situações de violência, discriminação, saúde, dificuldade de aprendizagem, escassez ou inexistência das condições mínimas de sobrevivência, enfim, de situações de vulnerabilidade e risco social os quais estão intimamente relacionadas, conforme já discutido, à desproteção social vivenciada pelas famílias.

Tais vulnerabilidades e riscos podem também dar origem às situações de abandono e evasão escolar, por exemplo. Assim, enfrentar esses desafios requer, necessariamente, uma articulação intersetorial intensa, que provoque os tensionamentos necessários para que as políticas sociais ampliem cada vez mais o seu escopo de intervenção com foco na efetivação de direitos sociais e da Proteção Social. Vejam que trata-se menos de uma intervenção individual, mas de uma atuação coletiva e intersetorial, capaz de mobilizar a própria gestão das políticas públicas.

Um outro aspecto abordado pelos sujeitos da pesquisa foi sobre a necessidade, cada vez maior, de que os profissionais se envolvam pessoalmente no atendimento das demandas emergenciais apresentadas pelas famílias:

[...] As vezes, a gente tem caso, que a gente acaba articulando a igreja, articulando os vizinhos, articulando tudo o que está ali, a gente pede para um, a gente pra outro. Até a gente vê que no nosso serviço tem colega de serviço que fala assim: ah não, isso não compete a mim! Mas ai a gente vê que tem muita gente envolvida. As vezes a gente vê uma família que está assim com necessidade de cesta básica, a gente coloca lá no mural, de repente, um traz o arroz, outro traz o feijão, a gente faz uma cesta e leva e fala assim foi doado por alguém, a gente não fala que foi o posto, entendeu, para não vincular, de repente, e eles acharem que aquilo dali vem de lá, a gente fala a gente conseguiu pra você lá e leva né, roupa, comida, essas coisas assim, acaba fazendo as doações para ajudar a família, mas a gente sabe que, de repente, isso não é da gente... não é parte da gente mas a gente se envolve entendeu, porque a gente vê a necessidade da pessoa, a gente está ali, vê, e a gente se envolve realmente (Profissional da Saúde 4, grifos nossos).

Eu acho que as vezes a gente extrapola sim essas atribuições, não passando o serviço, a gente acaba levando para o pessoal [...] É questão de cesta básica, as vezes tira do nosso bolso, a gente faz vaquinha pra ajudar a família, enxoval de criança, as vezes até a gente consegue passe pra fazer atendimento além do que tem na Unidade porque o que vai pra Unidade as vezes não dá, a gente consegue...tenta ir atrás de emprego, tenta...ligar uma coisa com a outra, ir atrás de alguém pra ajudar, fora do serviço [...] Não é só a questão de...ah vou encaminhar para um serviço, vou encaminhar para a Assistência, vou conseguir uma vaga pra criança na creche e nas articulações que a gente já conhece, a gente acaba indo além. E não é um ou outro caso, são muitos. Porque, a gente sente, querendo ou não estamos lá trabalhando, estamos numa postura profissional, mas a gente é ser humano [...] E a gente acaba se doendo, se sentindo e fazendo a mais, fazendo no pessoal algo que a gente sabe que deveria ter uma política pública para sustentar aquilo [...] de que adianta a gente fazer o encaminhamento de uma pessoa pra Assistência Social que não tem o que comer hoje? Que não tem o que

comer amanhã? A Assistência Social não vai conseguir chegar lá e fazer alguma coisa de imediato [...] (Profissional da Saúde 5, grifo nosso).

[...] Então assim, a gente se vê cada vez mais nessas situações de misturar o pessoal do profissional porque a gente sabe que por mais que a gente...por exemplo, se a UBS acione o CRAS, se ela for acionar o CRAS em todos os casos que vivenciam essa situação de uma necessidade real, ali urgente, emergente daquela hora, o CRAS não vai dar conta nem dessas, por exemplo, de tanto que a gente sente o aumento [...] Eu lembro de uma situação que aconteceu uma vez, que a gente fez uma vaquinha pra menina ir comprar leite porque o bebê estava esgoelando de chorar dentro do CRAS, fazia sei lá quantos dias que ela não tinha leite e era uma criança pequenininha de tudo, a gente foi e daí na assistência social como na saúde também é muita mulher, um monte de mãe, todo mundo começou a chorar, virou aquele choreiro dentro do CRAS. Gente o que que a gente vai fazer com aquela criança? E daí a gente foi, fez uma vaquinha ali, a gente conseguiu uma coisa aqui, não sei o que, e ai a gente foi lá comprou o leite, trouxe de volta pra o CRAS, falou: olha a gente conseguiu uma doação de leite. Só que a gente não deu o dinheiro pra menina, mas a gente que se juntou, comprou o leite e deu pra mãe [...] (Profissional da Assistência Social 6, grifos nossos).

Nos chama a atenção o fato de que todas as manifestações reconhecem que esse tipo de intervenção, de caráter pessoal, é incompatível com uma prática profissional e, portanto, constitui-se num procedimento inadequado, sendo que a responsabilidade em atender as necessidades emergenciais das famílias é do Estado, por meio de práticas institucionais, da ampliação da rede de serviços e do reconhecimento dos direitos sociais. Contudo, embora apenas três sujeitos tenham citado exemplos concretos, a afirmação deles é de que essa prática é uma constante, sobretudo, entre os profissionais da Assistência Social e da Saúde para os quais as demandas emergenciais aparecem com mais frequência, o que demonstra o quanto as políticas públicas precisam ser fortalecidas de modo a atender efetivamente às necessidades sociais e a garantia de direitos.

Nesse contexto a Proteção Social, objetivo principal do processo de concertação intersetorial, constitui-se num imenso desafio. Podemos pensar: como falar em garantia da Proteção Social se nem mesmo as demandas emergenciais estão sendo atendidas pelas políticas públicas? Este questionamento nos leva a refletir sobre o quanto a intervenção individual, atuando na perspectiva da resolutividade do “caso a caso” é insuficiente para fazer frente à tamanho desafio.

Outro fator relacionado à condição objetiva para a implementação da gestão de políticas sociais numa perspectiva intersetorial, refere-se à própria delimitação territorial que é definida setorialmente e, portanto, apresenta organização diferenciada para cada política pública, conforme enfatiza um dos sujeitos da pesquisa:

A gente tem uma divisão também muito diferente entre a saúde, educação e assistência, cada uma é dividida de uma forma. Na rede a gente acaba tendo esse problema, porque o que entra na nossa rede as vezes são bairros que não fazem parte das unidades, ou então a escola não atende aquele público, ou que não fazem parte daquela sub-rede, aí a escola tem que mandar representante em duas ou três sub-redes diferentes. Essa divisão diferente da saúde, da assistência e da educação, acaba um pouco problematizando a sub-rede [...] Eu acho que cada secretaria fez a sua divisão e de acordo com o que achava melhor e daí na hora de juntar tudo não ficou legal (Profissional da Saúde 5, grifo nosso).

Conforme vimos no capítulo 2 desse estudo, para Monnerat e Souza (2014), a definição de uma região geográfica comum é fundamental no processo de concertação intersetorial. A ausência de um planejamento voltado para essa definição obstaculiza as articulações intersetoriais cotidianas pelo simples fato de as políticas públicas partirem de territórios geográficos distintos em suas intervenções.

Esta constatação demonstra o quanto a gestão das políticas públicas se dá de forma fragmentada. Não se tem um planejamento articulado entre os setores, pois a intervenção intersetorial ainda não é pensada como algo estrutural, que alimenta a gestão e dela se alimenta, simultaneamente. O aprimoramento da gestão, portanto, deve ser o principal foco do processo de concertação intersetorial, contudo, a articulação intersetorial no município de Londrina ainda vem atuando pouco nesse sentido.

Monnerat e Souza (2014) apontam ainda para a necessidade de um planejamento articulado como premissa para o alcance de ações públicas verdadeiramente integradas. As autoras destacam que o uso da ferramenta do planejamento é capaz de articular “memórias técnicas e institucionais específicas” (p. 50). Elas ressaltam também que a partir da estratégia do planejamento articulado, a questão da definição da abrangência territorial, tão importante para uma intervenção intersetorial com foco na realidade local, pode ser melhor estruturada.

De modo geral os aspectos objetivos são apontados pelos sujeitos da pesquisa como os principais elementos, que dificultam a implementação do processo de concertação intersetorial em Londrina. A Profissional da Assistência Social 4 relata que foi realizada uma pesquisa com os serviços do território onde atua para a identificação dos principais motivos que tem provocado o esvaziamento das reuniões de rede e sub-rede:

[...] porque a gente vem sentindo assim, um esvaziamento da participação dos serviços no processo de trabalho, nas reuniões de rede, então a gente tentou fazer esse levantamento com os serviços de qual seria, vamos dizer assim, os motivos, as

dificuldades mesmo que levam a não participação. E aí a gente se deparou assim, em grande parte, é realmente da falta de condição. (Profissional da Assistência Social 4).

Nesse sentido, apresentamos algumas abordagens, que remeteram ao Estado e ao âmbito da gestão a responsabilidade por promover as condições necessárias para que as políticas sociais numa perspectiva intersetorial possa efetivamente se consolidar:

[...] então, há falta de funcionários e ai é onde que entra a parte do Estado, do governo, que não garante pra que isso ocorra corretamente (Profissional da Saúde 1, grifo nosso).

Eu acho que a intersetorialidade falta na parte da gestão, eu penso assim, a gestão, gestão de política pública. Porque a gente sabe que falta gente, sabe que tem um montão de coisas faltando [...] Está todo mundo preocupado com o seu orçamento ali e não há uma diretriz [...] (Profissional da Educação 4, grifo nosso).

[...] por falta mesmo de recursos humanos nas diferentes políticas e que isso tem emperrado vários processos, tem dificultado o encaminhamento de várias situações, então, acho que talvez a gente pudesse realmente colocar como uma situação a ser pautada para um direcionamento maior, porque eu não vejo assim que essa questão de contratação esteja na nossa mão, e a gente não tem outro caminho para dar conta dessas demandas maiores (Profissional da Saúde 3, grifo nosso).

[...] E, essa questão da rede de proteção, é uma questão assim que ao mesmo tempo ela é muito boa, tá, mas ao mesmo tempo, a gente tem que perceber também que o Estado não retire a sua responsabilidade, porque a rede de proteção ela surgiu em outros países, mas, mais por uma questão pra resolver a questão do Estado que não cumpria o seu papel (Profissional da Educação 2, grifo nosso).

Na verdade é a corresponsabilidade do Estado. Que ai, vamos dizer assim, ele quer ouvir as angústias, porém, qual que é o retorno? Que que vai ser feito de tudo aquilo ali? Qual que é a política que vai ser aplicada em cima disso? (Profissional da Saúde 2, grifo nosso).

Nestas falas, fica nítida a compreensão de que cabe ao Estado, mediado pelos órgãos gestores das políticas públicas, propiciar as condições mínimas para que a intersetorialidade possa se desenvolver e se efetivar enquanto uma estratégia consolidada e incorporada no município. Essa compreensão é muito importante, pois apresenta o Estado enquanto responsável pela efetivação das políticas públicas.

Concordamos com a profissional de saúde 3 ao mencionar que essa discussão “precisa ser pautada para um direcionamento maior”. Ou seja, a insuficiência de profissionais precisa ser objeto de análise e de tomada de decisão entre os profissionais no próprio processo de concertação intersetorial, pois tendo em vista que a finalidade última da intersetorialidade

deve ser o avanço da Proteção Social e a superação da fragmentação na gestão das políticas públicas, os elementos que dificultam com que isso se efetive, devem ser alvo das discussões realizadas nas reuniões de rede e sub-rede, dando origem à estratégias coletivas de enfrentamento, pactuadas intersetorialmente.

Contudo, alguns sujeitos da pesquisa ressaltam, em suas falas, o fato de que a perspectiva coletiva para o enfrentamento das dificuldades presentes no próprio processo de concertação não seja ainda priorizada na experiência de Londrina:

Mas a ideia de que a rede é para as situações de vulnerabilidade isso está muito presente, principalmente na educação. E não é só na educação não. Eu não sei se vocês colegas da Educação sentem isso? Sempre tem a fala em relação a rede no sentido da rede discutir situação de vulnerabilidade. Então essa rede de trabalho é uma construção que vai se fazendo ao poucos [...] Mas o que está ficando presente é a discussão de caso. Então assim, é uma situação de urgência, precisa ser resolvida, então leva para a rede. E aí não é trabalho preventivo que está sendo o foco maior (Profissional da Educação 4, grifo nosso).

Você sabe que o engraçado, o engraçado disso tudo é que a gente está falando e a gente está apontando quantas dificuldades e limitações que a gente tem enquanto serviço, que a gente não dá conta, mas, engraçado que isso, no movimento da rede, ninguém aponta né? Aponta as dificuldades mas aí ninguém para pra falar: gente e aí? Vamos fazer o que com isso. Vamos fazer o que com isso? E essa, no meu entendimento, eu acho que esse é um papel fundamental da rede. É entender como é que está esse contexto, e já que é nossa função, de todas as políticas, é a questão da garantia dos direitos e sabendo-se que isso viola, em grande parte, os direitos das pessoas, em que momento, que processo a gente está discutindo isso no espaço da rede? Qual é o nosso direcionamento pra isso? Qual é o nosso movimento de articulação a partir dessa realidade? Que a gente está falando que a nossa condição é essa (Profissional da Assistência Social 4, grifos nossos).

A rede, na verdade, ela tem refletido o individual muitas vezes nessa questão de resolutividade e não de catalizadores. Da gente usar essa realidade pra promover. Mas aí como que a gente faz isso? Aí eu penso no meu papel de sistematizar. Então assim, quantas famílias a UBS não conseguiu levar para o CRAS? Então, dentro daquele mês, quantas famílias foram? Foram oito? Tem que estar escrito, tem que estar no papel essa demanda porque se não a gente fica muito no verbal e a rede é pra isso, então vamos sistematizar, vamos escrever, vamos pedir pauta e levar [...] Eu observo que as sub-redes tem dado maior participação por conta dos estudos de casos, e aí eu volto a falar no reflexo que tem a rede, do trabalho mais individual, isso é muito ruim. Porque daí eu quero resolver, então eu vou para a sub-rede porque eu quero resolver, eu quero encaminhar. E aí a rede pra gente discutir o macro, pra gente pensar em ações maiores, pensar em conceitos, em concepções, aí está esvaziada (Profissional da Assistência Social 5, grifos nossos).

Observem que tais abordagens expressam uma compreensão de intersetorialidade enquanto estratégia voltada para o aprimoramento da Proteção Social e que há nelas o reconhecimento das reuniões de rede enquanto espaço para se pautar análises conjunturais, que

possam levar à tomada de decisão sobre como atuar no processo de tensionamento para a ampliação desta Proteção Social.

Entendemos que essa compreensão é fundamental e precisa ser debatida no âmbito das reuniões de rede para que outros atores possam acessá-la e incorporá-la, fazendo assim com que o processo de concertação intersetorial alce novos rumos e consiga cumprir com sua responsabilidade de provocar avanços no que se refere à gestão das políticas sociais.

Destacamos que a abordagem individual reforça a ideia da intersetorialidade enquanto estratégia exclusivamente voltada à “resolutividade dos casos”. A expectativa que se cria nesse sentido pode minar o próprio processo de concertação intersetorial, pois na medida em que a “resolução dos casos” individuais não acontecem coloca-se em dúvida a própria efetividade da articulação intersetorial.

Os chamados “problemas sociais”, devem ser entendidos enquanto expressões da contradição inerente ao modo de produção capitalista que, conforme verificamos em Marx (1995), no capítulo 1 deste estudo, ao mesmo tempo, em que gera riqueza, gera também pobreza e desigualdade social.

A abordagem individual é necessária, pois ao identificarmos individualmente às situações de desproteção vivenciadas se consegue dimensionar quais aparatos institucionais são necessários para que as famílias ou indivíduos tenham apoio no enfrentamento de certas vulnerabilidades e riscos sociais. Porém, essa abordagem individual, não deve esgotar-se em si mesma, devendo compor uma análise ampliada sobre a realidade do território e devendo, como já dito anteriormente, incidir sobre a gestão das políticas públicas (planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação).

A profissional da assistência social 2 aponta, ainda, outro elemento dificultador do processo de concertação intersetorial vivenciado em Londrina, que é a ausência da representação de outras políticas públicas nas reuniões de rede. Ela enfatiza que esta situação tem prejudicado o encaminhamento de situações que extrapolam o âmbito das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde.

Porém, o que eu vejo além do que as colegas colocaram que é fundamental, concordo de A a Z, é que existe uma representação que ainda não é contemplada no âmbito da intersetorialidade. [...] E aí quando a gente fala em Proteção Social, em trabalho intersetorial, o que é que nós estamos discutindo nos nossos grupos ou quem é que tá

lá que vai poder também dar um suporte, uma força, como já foi dito aqui, para essas outras situações? Então, eu vejo dois elementos importantes que eu acho que a gente precisa pensar: o que realmente é assim o foco, o objeto, o importante a ser tratado nos nossos grupos de rede e de sub-rede; as temáticas; e quem é que está faltando ainda, que não veio pra nós; e se não veio, porque é que não veio [...] em quem que nós vamos chegar? Aonde que isso vai parar? Vai ficar só no âmbito ali da rede, sub-rede? Extrapola vai pra quem? Ou não vai? Ou não tem saída daí? (Profissional da Assistência Social 2).

Esta profissional destaca, portanto, que para além de se ter clareza sobre o foco das discussões que devem ser realizadas no âmbito das reuniões de rede e sub-rede extrapolando, portanto, a lógica somente da discussão dos “casos”, deve-se também perseguir o objetivo da interlocução com outros setores nesse processo. Tal compreensão, ao nosso ver, parte do pressuposto, com o qual concordamos, de que todas as políticas públicas têm responsabilidade nesse processo de concertação intersetorial voltado para a ampliação da Proteção Social. Essa perspectiva é que dará à Proteção Social a perspectiva da integralidade.

Conforme nos esclarece Monnerat e Souza (2014), no capítulo 2 deste estudo, a responsabilidade dos setores específicos é determinante no processo de concertação intersetorial. Não basta que haja uma organização da ação governamental com base no paradigma intersetorial. Os mais variados setores precisam reconhecer a importância da intersetorialidade e, sobretudo, precisam reconhecer individualmente sua responsabilidade nesse processo.

Outra ampliação necessária, apresentada apenas por dois dos sujeitos da pesquisa, é a questão da inserção dos usuários dos serviços nesse processo de concertação intersetorial:

[...] As meninas já colocaram bastante os pontos positivos e eu concordo também, mas eu acho, acredito, que a gente precisa avançar, até em relação a, não sei assim se vou falar uma grande besteira, mas também é por uma experiência, é tudo muito baseado nas nossas experiências de vida e de prática. É assim: como fica a participação do usuário em relação aquilo que é discutido dentro do trabalho da sub-rede, das redes quando ampliadas? Porque eu me lembro bem, um caso, eu ainda estava num período pequeno que eu fiquei no Norte B, que a senhora chegou pra mim e falou assim: ah, então, eu estou sabendo que vai ter aquela reunião de todo mundo e que vocês vão tá falando de mim, aí vocês vão pensar lá o que é que vocês vão resolver? Então, como é que fica isso? [...] Então assim, eu percebo muito isso ainda, que a gente traz para nossas mesas, procura, e é bem por aí mesmo, angariar essa força, discutir com os serviços, ter esse apoio, mas como é que está realmente o envolvimento, depois a partilha dessa situação com o próprio usuário? Como está sendo essa devolução, esse *feedback* pra ele? Como é que ele vê esse trabalho de rede? Então, eu acho que isso é uma questão ainda muito a ser pensada nesses nossos espaços também [...] Há uma ruptura sabe, há uma distância. Nós estamos trazendo para nossas mesas aqui, mas o usuário está vivendo o mundo dele lá, esperando algo que assim, que um monte de

gente vai discutir a situação dele, a situação do trabalho, a situação do adolescente que está fora da escola, cuidado da UBS, na Assistência a situação do Bolsa Família, não é? (Profissional da Assistência Social 2).

O exemplo que essa profissional traz é bastante emblemático e demonstra o quanto o saber do usuário, suas considerações, suas condições objetivas e seu envolvimento são desconsiderados no processo de tomada de decisão sobre ações que irão impactar diretamente a sua vida. Assim, as intervenções realizadas com as famílias, muitas vezes são pautadas, exclusivamente, no saber técnico e acabam, em muitas situações, não sendo legitimadas pelos usuários, por não concordarem ou por não possuírem as condições necessárias de responder aos encaminhamentos propostos. Tais encaminhamentos são planejados por profissionais que julgam conhecer a família e, por este motivo e pelo fato de achar que ela não apresenta as condições necessárias para contribuir nas decisões sobre sua própria vida, julgam também estarem aptos à tomarem decisões por ela.

Destacamos que o processo de concertação intersetorial deve estar comprometido com o fortalecimento da democracia. Conforme verificamos no capítulo 2, Andrade (2008, *apud* Monnerat e Souza, 2014) afirma que as decisões, as pactuações intersetoriais, precisam ser submetidas à mecanismos coletivos de decisão. Nesse sentido, a participação dos usuários e a participação da sociedade civil, de modo mais amplo, deve ser estimulada em todo o processo de concertação intersetorial. Ampliar esses mecanismos coletivos de decisão deve constituir-se numa meta a ser perseguida.

Conforme verificamos no capítulo 1, apesar dos avanços observados historicamente, a Proteção Social desenvolvida no Brasil se configurou numa perspectiva assistencialista e clientelista, reiterando a perspectiva do favor e da caridade e práticas tuteladoras. Yazbek (2014) enfatiza que para o fortalecimento do sistema Público de Proteção Social exige-se a ampliação da perspectiva da universalidade do direito, da transparência e do controle social, a participação e a democratização.

Vale destacar que durante esta fala da profissional os demais participantes mantiveram-se em silêncio, demonstrando não estarem compreendendo como se daria, na prática, essa proposta da participação dos usuários no processo de concertação intersetorial. Ficou demonstrado, portanto, ao nosso ver, que essa discussão parece ainda muito distante do processo de concertação intersetorial de Londrina.

Contudo, a abordagem da profissional da Educação 1, reforça a compreensão da importância da participação dos usuários e traz um elemento a mais, pois, incorpora a perspectiva da participação coletiva, de toda a comunidade e não somente daqueles usuários cujos “casos” estejam sendo pautados nas reuniões de sub-rede:

Ah, a força da própria comunidade né? Então, tem um caso que eu estou discutindo há, vamos por lá 6 anos o mesmo caso, entende? É a família... problema sério...houve um problema mais sério ainda agora ultimamente e já encaminhamos para a promotoria pública 3 anos seguidos...nada. Quem teve a força pra atuar e tentar resolver? A comunidade. A partir do momento que a comunidade tomou posição, a comunidade local, houve alguma coisa de resultado aí para solucionar o problema. Pelo menos, sabe, a comunidade está ajudando e eu achei que ali teve força, a comunidade. Não foi o prefeito, não foi ministério público, não foi nada, quem conseguiu uma soluçãozinha ai, tentar com a segurança lá do colégio, foram os pais, os pais que atuaram, sabe. Eu não sei se a gente precisa esperar um prefeito, um promotor, não dá pra esperar, porque 6 anos lutando, não aconteceu nada. O dia em que os pais falaram ninguém dos nossos filhos mais na escola até que a segurança não resolver o problema. Não deixaram os filhos irem para a escola. Não vamos! Aí todo mundo ligando, ligando...191...pra polícia, e tal, e tal, e tal...resolveu o problema, depois de 6 anos. Até que a comunidade não berrou, não aconteceu, e aí? (Profissional da Educação 1, grifo nosso).

Com base nos estudos sobre intersectorialidade podemos constatar que o processo de concertação intersectorial se torna mais efetivo quando se pode contar com o apoio da comunidade. Assim, as iniciativas intersectoriais, que tenham como foco a melhoria das condições de vida do território, deve terem sido planejadas com a participação da própria comunidade e devem tê-la como agente mobilizador durante todo o processo.

Compreendemos que ao não contemplarmos os usuários e a comunidade como um todo no processo de concertação intersectorial, reforçamos a perspectiva da subordinação e da dependência destes em relação aos serviços e às políticas sociais. Assim, corre-se o risco da Proteção Social acontecer revestida de uma perspectiva assistencialista e não legitimada pela população.

A Profissional da Educação 4 demonstra que o processo de concertação intersectorial tem sido determinante na sua compreensão sobre a importância de considerar a expectativa da família em relação aos serviços a ela ofertados:

[...] É uma coisa que eu aprendi muito com a questão do trabalho em rede é olhar e perguntar assim, tentar verificar qual é a expectativa da família em relação ao serviço que está sendo oferecido, porque as vezes você está querendo uma exigência grande para a criança e pra aquela família onde ele está ainda está bom. Então, ele pergunta até assim, porque você está me cobrando tanto se do jeito que está? Eu estou achando que está bom! Ele não tem a visão que a gente tem, no caso da Educação, da excelência da Educação. Ele tem aquilo que ele vivenciou, e que as vezes é uma baixa educação, onde ele vem de uma família de analfabetos e hoje fulano conseguiu...ele consegue ir lá, atender um telefone, anotar um bilhete, coisa que alguém da família não consegue fazer [...] (Profissional da Educação 4, grifo nosso).

Nesta abordagem fica claro o reconhecimento de que as condições sociais são históricas e determinadas objetivamente. Um processo de concertação intersetorial que eleja essa perspectiva teórico-metodológica deve se comprometer com o respeito às particularidades das configurações territoriais e das condições objetivas de vida de cada indivíduo e família na elaboração e execução dos serviços, programas e projetos.

A participação dos usuários e da comunidade no processo intersetorial de tomada de decisão quanto às intervenções mais adequadas, bem como no processo de definição de políticas públicas e de controle social são elementos fundamentais para que se construa uma Proteção Social mais efetiva, que vá ao encontro real das necessidades sociais do território.

Um outro elemento importante, que a profissional da educação 2 acrescenta na discussão sobre intersetorialidade, é sobre a importância de que os gestores estejam acompanhando sistematicamente o processo de concertação intersetorial para que tenham clareza sobre os limites e as possibilidades e para que possam apoiar esse processo através de estratégias de gestão convergentes:

[...] colocam muito pra gente ficar ali e nós ficamos e a coisa não passa do portão pra fora. Então, por exemplo, nós teríamos que ter representação política, porque o que que acontece? Isso daí, deveria ter reuniões do resultado do que está acontecendo com nossos representantes e esses representantes eles têm que ter o nosso problema. [...] Então nós estamos só trabalhando aqui mas não está saindo do portão pra fora tá. Porque? Porque ali fora teria que ter alguém pra gente passar o bastão também e o bastão está ficando com a gente, né? (Profissional da Educação 2).

Tal abordagem nos faz refletir sobre a importância do GIACA nesse processo de mediação entre as necessidades do território e os órgãos gestores das políticas sociais. A partir de um processo de gestão pautado na análise dos dados produzidos nos territórios, cabe ao GIACA realizar um movimento de tensionamento para que as políticas sociais sejam

implementadas na perspectiva da intersetorialidade ampliando-se, assim, as possibilidades concretas para sua efetivação.

A intersetorialidade deve ser assumida como estratégia de gestão pressupondo, portanto, decisão política. Como dito anteriormente, ela deve provocar alterações na gestão das políticas sociais. A superação da fragmentação das políticas públicas e o fortalecimento da Proteção Social são os principais objetivos a serem alcançados por um processo de concertação intersetorial, sem desconsiderar, contudo, os produtos obtidos no próprio processo, decorrentes da interrelação entre os setores, do diálogo, das pactuações e da construção de objetivos comuns.

Nesse sentido, é fundamental que os órgãos gestores das políticas públicas estejam amplamente envolvidos nesse processo, pois o planejamento, as deliberações sobre o aporte de recursos e sobre a metodologia de gestão, são decididos no âmbito dos órgãos gestores.

Ainda dentro desse eixo de análise sobre a percepção dos sujeitos quanto a alteração na gestão dos serviços e quanto a melhoria na qualidade do atendimento à população, passaremos a apresentar as abordagens que apontaram os avanços que vêm sendo obtidos no processo de concertação intersetorial vivenciado no município.

Uma das abordagens procurou enfatizar o caráter processual da concertação intersetorial, indicando que esse é um caminho necessário, pois, na medida em que promove a interação entre os setores fortalece-se também a luta pela responsabilização do Estado na melhoria das condições de trabalho dos profissionais que atuam nas políticas públicas e na qualificação da oferta de serviços:

Mesmo com as dificuldades que a gente está citando aqui, se não houvesse a rede, estaria bem pior. Então, acho que a gente vai criando assim, dentro da comunidade, arranjos para resolver as situações e conta com a ajuda de outros serviços. Pelo menos eu acho que é um começo pra gente visualizar uma coisa maior, que seria força maior dessa rede pra cobrar mais desse Estado, porque eu acho que a rede vai ter uma força pra cobrar, tem que estar andando nesse caminho também, sabe. Se não começasse pela rede não ia ter nada, daí que não ia ter nada mesmo. Então, um começo muito bom. Eu vejo positivo mesmo. E vejo que a gente está visualizando coisas boas para o futuro, através da rede. Precisa fortalecer a rede, os serviços ali presentes, pra poder cobrar mesmo. Se a gente não estiver ali, de frente do problema, não tomar posição, quem vai tomar? Porque antes ficaria muito mais fraco, eu, você, sozinha, sozinha, sozinha. É pouca força né? (Profissional da Educação 1).

Todos os sujeitos manifestaram-se positivamente quanto ao processo de concertação intersetorial, reconhecendo sua importância e apontando alterações que consideram serem frutos desse processo. Um número significativo de profissionais, seis dos dezesseis, indicaram a maior aproximação e comunicação entre os serviços setoriais como sendo uma das principais alterações decorrentes desse processo, conforme descrito nesses exemplos:

Eu acho, desde que a gente começou o trabalho em rede, o fato da gente estar indo nas reuniões, conhecer as pessoas, pelo menos para nós lá na escola, facilitou muito o acesso ao contato com os outros serviços para poder entender essa dinâmica, saber de fato o que foi feito em todos os serviços, pra você ganhar a confiança do sujeito [...] Fortaleceu muito o trabalho de atendimento dos nossos usuários, principalmente das crianças (Profissional da Educação 4).

Uma coisa que o pessoal coloca, enfim, quem participa sempre coloca como positivo e a gente fez um levantamento e eles levantaram essa questão também, eles pontuaram isso: é essa questão da proximidade com os serviços, os serviços estão muito mais próximos nesse processo de trabalho da rede. Eu conheço com quem eu estou falando, não é? Eu sei com quem eu estou falando, essa pessoa já tem cara, tem voz, tem nome e tudo mais [...] essa troca de informação ela facilita e faz com que os encaminhamentos sejam bem mais efetivos, os resultados sejam mais positivos [...] As pessoas começaram a conhecer os serviços em si, porque não sabiam nem as especificidades do atendimento de cada serviço ali, o que é CRAS, CREAS, hoje o pessoal sabe...o que que é competência de cada um [...] A minha percepção é que as pessoas ficaram mais assim empáticas (Profissional da Assistência Social 4).

Essa troca, vamos dizer assim, valorosa, da experiência de cada um colocado na rede ali, na troca comum. Isso é algo que vamos dizer assim, trouxe de muito positivo pra localidade, para o serviço que está inserido ali, não é? Essa troca. É, e acho que isso reverte assim para que esses usuários que estão sendo atendidos por essas pessoas, eles acabam tendo a situação, de certa forma, melhor encaminhadas, a resolução de uma forma mais adequada né, conseguem mesmo ter auxílio para aquelas situações que eles buscaram ou que as vezes não buscaram mas que foram identificadas por esse grupo ou por esses profissionais, e que eles conseguiram ter um encaminhamento correto, acho que isso é um fator bem positivo também (Profissional da Saúde 3).

Uma das consequências dessa aproximação entre os serviços, apontadas pelos sujeitos da pesquisa, foi a ampliação das possibilidades de interpretação sobre uma dada realidade, tanto das famílias quanto dos próprios profissionais, alterando significativamente o olhar de cada um e gerando empatia:

[...] E essa troca de informações, do que a rede me traz, ela também transforma um pouco esses olhares, porque é muito, é muito...é impessoal, muitas vezes. “Ah, esse daqui ele não muda porque não quer né, ele não faz porque ele não quer”. Mas quando a gente começa a ter esses vários olhares que são construídos na rede a gente fala não,

não é bem assim que funciona [...] Então, essa troca de figurinhas, inclusive dentro da equipe, também faz com que haja um pouco mais de empatia[...] Então, quando a gente está envolvido numa rede de discussão, a equipe também ela...ela também vai se transformando, não da forma as vezes que a gente quer e nem no tempo que a gente gostaria. Mas, quando a gente vai colocando pra equipe olha, esta família a gente olha com cuidado, não é só pra nós que vem toda essa carga, é distribuído também nas outras instituições. Então, a equipe também muda um pouco esse olhar [...] E esse processo é de sucessivas aproximações, porque a rede é assim uma construção diária, todos os encontros é uma transformação e isso causa também muito...eu falo assim, estremece, você fala assim, nossa eu não tinha percebido isso, nunca olhei por esse ponto, e isso também faz uma construção assim desse profissional que está desse lado e que tem que passar a olhar o outro com olhar da assistência, da educação. Então, acho que esse é um aprendizado que a rede me trouxe de poder falar assim deixa eu olhar com o olhar do outro, e acho que se eu não tivesse em nenhum momento participado da rede, esse olhar eu não teria, teria só o olhar do enfermeiro (Profissional da Saúde 6).

[...] A gente mudou a postura, agora a gente faz assim: eu falo para os professores, vamos ouvir primeiro o que eles tem pra dizer e depois a gente pontua em cima dessa fala, não adianta eu querer impor uma ideia de excelência se a ideia de excelência...As vezes você diz: professora são crianças sobreviventes diante da situação deles, eles sobrevivem diante de uma adversidade totalmente imposta pra ele e ainda assim consegue olhar e sorrir pra gente e mostrar que consegue ser feliz [...] Quando você chega e coloca para o professor, olha a situação da criança ou da família é essa, ai todo mundo quer abraçar ela (risos), é diferente o olhar (Profissional da Educação 4).

Acho que o trabalho da rede proporciona que a gente pense em coisas que o dia-a-dia não nos permite [...] Eu também acho que as vezes a gente fica muito fazendo a rede como um muro das lamentações, o nosso momento de dizer tudo o que não está legal, mas a gente conseguiu ir...acho que nesse aspecto a gente conseguiu ir além e de fazer algo com aquilo[...] eu vejo esse aspecto da rede muito positivo porque ali você consegue trazer coisas, compartilhar do cotidiano de trabalho com os outros serviços, que afetam a todos mas que as vezes em outro...a gente não teria outro espaço pra dizer daquilo e a rede nos proporcionou fazer essa discussão. Então, acho positivo nesse aspecto também (Profissional da Assistência Social 6).

Não tem mais aquela culpabilização do outro, porque antes tinha aquele discurso, não, é o fulano que não fez, ele que não deu o encaminhamento [...] E ai, no processo de trabalho as pessoas começaram a conhecer quais são as dificuldades do outro e parece que assim, as pessoas ficaram mais empáticas mesmo, sabe assim. É diferente o processo, você percebe claramente assim. Eu já conheço, eu sei que na escola não é só isso, lá tem essas e essas e essas dificuldades. A gente começa a entender mais a dificuldade do outro, se colocar no lugar do outro, entender qual é a limitação, qual é a dificuldade que o outro tem, isso ficou claro. (Profissional da Assistência Social 4).

É interessante observar que a percepção de que a intersetorialidade tem provocado uma reformulação nos olhares, tendo sido apontada por profissionais das três áreas, o que indica que todas elas têm sido impactadas, resguardadas as particularidades de cada uma, por essa possibilidade.

Como já destacado no capítulo 2 deste estudo, a interdisciplinaridade é a referência mestra da concepção de intersetorialidade. Conforme afirma Pereira (2014) a interdisciplinaridade parte do pressuposto dialético e, portanto, apresenta uma proposta que se

impõe contra a disciplinaridade sem propor a destruição da especialização. Assim, através do diálogo, da negociação a intersectorialidade deve promover a pactuação de objetivos comuns entre os setores, o que irá pressupor uma leitura aproximada sobre a realidade, embasada numa perspectiva teórico-metodológica coerente, eliminando-se do processo outras que sejam inconciliáveis ou antagônicas.

É nesse sentido que, conforme já destacado anteriormente, também, compreendemos que o processo de concertação intersectorial social pode contribuir para a “construção do novo”, ou seja, de uma forma nova de analisar e intervir sobre a realidade social.

Uma representante da Educação apresenta em sua abordagem a percepção de que a experiência de concertação intersectorial de Londrina tem favorecido que os profissionais exerçam seu verdadeiro papel de mediadores entre os usuários e a Proteção Social:

Um ponto bem positivo que eu vejo é porque realmente a gente começa a exercer o nosso papel de funcionário e atendendo a legislação vigente. Porque, nós, dessa forma, eu acho que a gente consegue, não totalmente, mas a gente consegue realmente atender, o que antes era mais difícil, porque você só informava mas você não exercia nenhum papel. Então, eu acredito que com a rede a gente conseguiu um trabalho bem melhor. Eu vejo na parte da educação e da escola, principalmente, porque ali você cobra do professor em informação, cobra o acompanhamento, cobra a observação e você vê o resultado positivo disso daí, quando você tem o retorno de um adolescente pra escola. Por exemplo, a semana passada eu fiz uma denúncia de uma menina que estava com assédio, mas você não tem noção quando você faz, daquilo que você está fazendo para aquele adolescente né? E eu estava andando assim no corredor, muito aluno, você não enxerga um por um, você vai andando, e eu estava passando no corredor, de repente, alguém chegou assim e me abraçou, eu levei um susto, falei quem? Ela me abraçou, me abraçou, apertou, e falou assim: obrigada! Ai você via o alívio. Você pode, por exemplo, a gente ficou um pouco decepcionado porque não desenrolou como a gente queria, mas você vê o alívio e o sentimento de proteção. Antes você não via isso. Então, o que que aconteceu? A partir desse momento, as informações que nós recebemos das meninas ali do CRAS, então já tem uma dinâmica de informação. Antes você tinha que ficar, ai como você vai fazer? Agora não. Nas reuniões a gente já discutiu, já sabe quais os procedimentos: você encaminha para o CREAS, você já encaminha para o Conselho Tutelar, você comunica o Núcleo. Se você tem uma outra situação, você, por exemplo, tinha uma situação lá...ah passa um ofício, faz um relatório para a mãe levar para o médico, pra acompanhar. Então, são questões que a gente discute na reunião da rede e que antes nós não tínhamos essa informação. E o conhecimento, o conhecimento dos serviços, que é muito importante pra todo mundo. Apesar que muita gente não conhecer, mas, mais pessoas já passaram a conhecer. (Profissional da Educação 2, grifos nossos).

A percepção dessa profissional é de que a partir da relação intersectorial estabelecida, possibilitando assim maior acesso às informações e ampliando-se assim os conhecimentos necessários para a realização de articulações e encaminhamentos, os professores passaram a acompanhar de forma mais sistemática os alunos, extrapolando o âmbito

pedagógico, atingindo um acompanhamento sob aspectos mais amplos, que envolve a vida do aluno fora da escola, como é o caso do exemplo citado. Segundo a profissional os professores passaram a ser monitorados, sendo exigido deles essa postura, e isso tem provocado resultados positivos, como inclusive o retorno escolar de alunos.

A percepção disso enquanto cumprimento da responsabilidade eminente do exercício profissional enquanto agente público, é que nos chama a atenção, pois, ao nosso ver, indica um avanço no que se refere à compreensão sobre o papel das políticas sociais em exercer a Proteção Social e da intersetorialidade enquanto estratégia fundamental nesse processo.

Somente mais um sujeito da pesquisa, assim como essa profissional da educação, conseguiu traduzir as percepções de avanços decorrentes do processo de concertação intersetorial em exemplos concretos:

Eu vejo assim que houve melhoras na questão dos grupos de trabalho [...] os grupos de trabalho que ai tem representantes de cada política, isso é muito importante, as comissões. Então assim, na nossa rede foi o grupo de trabalho de saúde mental, agora o grupo de trabalho de enfrentamento às violências no território né, então, tudo isso eu acho que melhorou bastante, a formação desses grupos de trabalho (Profissional da Assistência Social 5).

É interessante observar, que esse exemplo concreto apresentado demonstra que o processo de concertação intersetorial tem promovido movimentos mais amplos em torno de questões que estão presentes nos territórios. Os grupos de trabalho citados são espaços constituídos a partir das discussões de rede e sub-rede, com o objetivo de aprofundar conhecimentos e promover deliberações e encaminhamentos para o enfrentamento de determinadas demandas. Nesse sentido, tais espaços favorecem uma abordagem coletiva das situações de desproteção social. Esse, sem dúvida, é um avanço muito significativo no processo de concertação intersetorial, contudo, ainda se constituem em iniciativas isoladas e incomum.

De modo geral, os sujeitos da pesquisa revelaram um fato determinante no processo de concertação intersetorial vivenciado, que é a ausência de condições objetivas que favoreçam a garantia da Proteção Social. Escassez de recursos humanos e materiais, ausência das políticas setoriais - a exemplo das políticas de cultura, de esporte e do trabalho – e dos usuários, nas reuniões de rede e sub-rede, além da insuficiência de serviços, programas e projetos são os principais desafios que se colocam no processo de consolidação de uma perspectiva intersetorial

entre as políticas públicas em Londrina. Alguns profissionais relatam que nem mesmo as demandas emergenciais dos usuários vêm sendo acolhidas pelas políticas sociais e, diante desse cenário, muitas vezes, o profissional tem que se envolver pessoalmente na resolução do problema. Trata-se de carências materiais que têm sido supridas por meio de “vaquinhas”, doações espontâneas dos profissionais e não por políticas públicas.

Contudo, observa-se também nesse eixo de análise, que há por parte dos sujeitos da pesquisa a percepção de alterações na gestão dos serviços e de melhoria na qualidade do atendimento à população, a partir da experiência de concertação intersetorial de Londrina. Sobretudo, os participantes da pesquisa indicam que houve a ampliação da relação e comunicação entre os serviços, promovendo maior conhecimento entre eles e com isso há maior assertividade no encaminhamento dos usuários. Há também, a compreensão de que a interação entre as várias áreas possibilita a troca de saberes e a mudança de olhares sobre a realidade social vivenciada pelas famílias, possibilitando assim uma análise mais coletiva das demandas. Essa interação provoca ainda uma compreensão maior sobre as condições objetivas vivenciadas por cada política social envolvida e, com isso, estabelece-se uma relação de empatia entre os profissionais.

Por fim, podemos identificar nesse eixo também que iniciativas mais abrangentes, que ultrapassem a discussão e o encaminhamento individual dos “casos” vem acontecendo em alguns territórios e foram identificados pelos sujeitos da pesquisa como experiências exitosas dentro do processo de concertação intersetorial.

Tudo isso considerado, esboçaremos algumas considerações finais sobre as concepções e percepções identificadas ao longo desse estudo e sobre os impactos que elas exercem para o aprimoramento do processo de concertação intersetorial vivenciado no município de Londrina.

CAPÍTULO 4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reconhecer o Estado como uma organização criada pela sociedade burguesa para atuar em favor de seus interesses diante das condições exteriores eminentes ao modo de produção capitalista e, portanto, enquanto um órgão de dominação de classe, nos possibilita avançar na compreensão acerca do desenvolvimento da gestão das políticas públicas e, no seu interior, das políticas sociais, as quais configuram o Sistema de Proteção Social no Brasil.

A função precípua do Estado está em amortecer a colisão entre as classes, garantindo as condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo. Ele atua como administrador dos ciclos de crise do capitalismo. Nesse sentido, embora reconheçamos que a organização da classe trabalhadora e o seu poder de tensionamento junto ao Estado seja determinante para a ampliação de seus direitos e para a melhoria das suas condições de vida, não podemos nos deixar enganar e supor uma neutralidade deste organismo na correlação de forças existente. Ao contrário, é necessário ter clareza dos limites de tais conquistas pois, ao mesmo tempo que elas atendem às demandas da classe trabalhadora, atendem também aos interesses da burguesia, os quais são antagônicos e inconciliáveis.

Assim as políticas sociais são respostas do Estado, diante desse jogo conflituoso de interesses, que tem por objetivo não o bem comum, mas a manutenção da ordem social, do *status quo*. Sua perspectiva aparente nos leva a acreditar que ela tenha por finalidade minimizar as desigualdades sociais e a pobreza, contudo uma análise dialética nos permite compreender que ela exerce uma função estratégica de manutenção das desigualdades sociais e de controle da força de trabalho.

Através da análise do desenvolvimento da gestão pública no Brasil verificamos que o patrimonialismo vem perpassando a administração pública desde o período colonial até os dias de hoje, nos quais, hegemonicamente, a perspectiva gerencial se coloca como estratégia de gestão. Tal constatação nos permite compreender que os avanços no processo histórico da gestão pública brasileira se limitou à incorporação gradativa e progressiva de uma racionalidade instrumental inovadora, não representando, porém, alterações significativas na relação de poder, dominação e controle exercida pelas classes dominantes sobre a classe trabalhadora.

No período mais recente a gestão pública brasileira foi marcada pela Reforma Gerencial, datada dos anos de 1990, que significou um retrocesso nos direitos constitucionalmente garantidos em 1988, embora tenha significado também a implementação de instrumentos de gestão cada vez mais sofisticados no que se refere a um planejamento e monitoramento voltado à eficiência das ações públicas.

Neste cenário a intersetorialidade, proposta na Constituição de 1988, aparece como uma possibilidade de quebra de paradigmas na gestão pública a partir da superação da fragmentação na gestão das políticas públicas e do avanço da Proteção Social. São inovadoras as premissas da horizontalidade na relação entre os setores e na tomada de decisão, do compartilhamento de responsabilidades, da construção de objetivos comuns e do fortalecimento da democracia trazidas pela perspectiva intersetorial para o âmbito da gestão de políticas públicas. Contudo, embora os aspectos inovadores citados componham a essência da intersetorialidade, podem ser operados, apenas aparentemente, na medida em que a perspectiva burocrática-gerencial, pautada na otimização de recursos, se sobreponha a eles, fazendo com que a intersetorialidade se configure como mais uma estratégia desarticulada e desvinculada do seu objetivo central que deve ser a superação da fragmentação na gestão das políticas públicas e o fortalecimento da Proteção Social.

Identificamos através deste estudo que houve, sobretudo a partir da Constituição de 1988, a incorporação da perspectiva intersetorial nas normativas que respaldam as Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, significando um grande avanço para uma gestão que se pretenda articulada e voltada à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Contudo, verificamos, também, que tal incorporação é insuficiente para que de fato se alcance tal finalidade.

Na análise do marco regulatório das políticas citadas identificamos inúmeras referências à intersetorialidade enquanto premissa para a gestão pública. Contudo, não obstante às diretrizes postas, constatamos também que há inúmeros desafios de ordem histórica, conjunturais e de política para a efetivação de tais diretrizes.

Verificamos que no Brasil a articulação intersetorial entre as políticas públicas ainda se constitui numa estratégia pontual e, portanto, precisa ser muito debatida, aprofundada e problematizada, a fim de que, mesmo as experiências que se identifiquem como intersetoriais, hoje operacionalizadas, possam ser avaliadas e reestruturadas permanentemente. Essa prática

avaliativa deve ser assumida e desencadeada por intelectuais, agentes públicos, usuários das políticas públicas e sociedade civil em geral

Nesse sentido, com o objetivo de oferecer contribuições nesse processo avaliativo necessário, o presente estudo propôs como seu objeto de análise as concepções e percepções sobre intersectorialidade presentes na experiência de concertação intersectorial vivenciada no município de Londrina-PR, a partir do qual pretendeu-se responder aos seguintes questionamentos: quais concepções e percepções sobre intersectorialidade estão presentes no cotidiano dos sujeitos envolvidos na experiência de concertação intersectorial vivenciada no município de Londrina a partir da constituição do Grupo Gestor Intersectorial (GIACA)? Elas interferem nas práticas desenvolvidas? Elas são determinantes para a eficácia das ações propostas? Os técnicos identificam alterações no trabalho cotidiano vivenciado? Há o envolvimento dos usuários nesse processo de gestão?

As respostas a tais questionamentos nos possibilita identificar como tem se configurado a experiência de concertação intersectorial de Londrina no que se refere não somente ao seu funcionamento prático-operacional mas, também, quanto à sua configuração política, ou seja, nos permite identificar quais as concepções e percepções que têm embasado esse movimento de concertação intersectorial e para que rumos elas têm levado esse movimento.

Consideramos que a metodologia adotada por este estudo foi assertiva, conseguindo nos levar às respostas aos questionamentos propostos por este estudo.

A presente pesquisa nos permitiu compreender que na experiência de concertação intersectorial de Londrina há, por parte dos sujeitos, o reconhecimento da Proteção Social enquanto direito. Contudo, contraditoriamente, aparecem abordagens que ressaltam elementos limitadores desse direito, responsabilizando os indivíduos e as famílias, trazendo à tona juízos de valores que impõem a estes a culpa pela própria desproteção. Essa contradição demonstra que o reconhecimento da Proteção Social como direito ainda é frágil, refletindo as disputas de interesses existentes na sociedade.

Quando se trata do reconhecimento da responsabilidade dos agentes públicos nesse processo de implementação de uma gestão voltada para a garantia da Proteção Social, fica claro que a compreensão - de que o agente público deve fazer a mediação, a interlocução e a mobilização para que a Proteção Social vinculada às mais diversas áreas de políticas públicas efetivamente alcance os usuários - ainda não é unânime entre os sujeitos entrevistados. Nesse aspecto aparecem ainda algumas compreensões que reforçam a fragmentação na gestão das

políticas públicas, pois dão enfoque às especialidades de cada área e não à construção de objetivos comuns.

No que se refere às concepções e percepções sobre intersetorialidade presentes na experiência de concertação intersetorial de Londrina, verificamos que há grande reconhecimento sobre sua importância, contudo, identifica-se também que a forma como se operacionalizam as articulações entre as políticas setoriais de Assistência Social, Educação e Saúde no município – ainda muito voltada para à discussão de “casos individuais” - exerce influência sobre o modo de conceber a intersetorialidade. Nesse sentido, ainda predomina uma visão limitada sobre os efeitos que a articulação intersetorial pode produzir muito vinculada à resolutividade dos “casos individuais”, à melhoria dos fluxos de encaminhamentos e à ampliação de conhecimentos sobre os serviços prestados pelas políticas públicas.

Percebe-se que há pouca compreensão do processo de concertação intersetorial numa perspectiva mais ampla, enquanto elemento voltado para a superação da fragmentação da gestão das políticas sociais, ou seja, voltado para alterações na estrutura de gestão.

Por outro lado, a interrelação entre intersetorialidade e Proteção Social é reconhecida na experiência de concertação intersetorial de Londrina. Esta perspectiva é extremamente importante uma vez que ela se contrapõe a ideia mais comumente disseminada pela perspectiva gerencial de gestão, que a considera como estratégia voltada, prioritariamente, para a otimização de recursos. Fica evidente que se há uma compreensão sobre a vinculação entre intersetorialidade e Proteção Social e, por outro lado, conforme dito anteriormente, a intersetorialidade é entendida, sobretudo, enquanto uma estratégia eficiente na resolutividade dos “casos”, pode-se inferir, portanto, que exista na experiência intersetorial de Londrina uma perspectiva messiânica de que a intervenção focada no “caso a caso” possa produzir o avanço da Proteção Social.

Também foi possível verificar que a experiência de concertação intersetorial de Londrina tem contribuído para possibilitar aos envolvidos o acesso a outros paradigmas de compreensão da realidade e isso, na percepção dos sujeitos da pesquisa, foi considerado como fator positivo. Contudo, observamos que ainda são necessários a ampliação e o fortalecimento do debate sobre tais paradigmas, promovendo assim a eleição uma diretriz comum, capaz de nortear o processo de concertação intersetorial, dando origem à objetivos comuns entre os setores.

Há, por parte dos sujeitos da pesquisa, a percepção de alterações na gestão dos serviços e de melhoria na qualidade do atendimento à população a partir da experiência de concertação intersetorial vivenciada em Londrina. Sobretudo, no que se refere a alterações práticas no cotidiano das políticas públicas de Assistência Social, Educação e Saúde, tais como: ampliação da comunicação entre os serviços, favorecendo a discussão e “resolução” dos “casos”, reconhecimento dos fluxos e protocolos internos de cada setor qualificando assim os encaminhamentos de usuários, trocas de saberes e experiências promovendo novas compreensões sobre a realidade social vivenciada pelas famílias, possibilitando assim uma análise mais abrangente sobre a demanda apresentada por elas, numa perspectiva de totalidade e, maior empatia entre os profissionais a partir do reconhecimento das condições objetivas de trabalho em cada setor.

Contudo, fica claro que a experiência de concertação intersetorial de Londrina ainda tem incidido muito pouco na alteração das condições objetivas de trabalho, na ampliação da rede de serviços, na qualificação do atendimento à população, na superação da fragmentação na gestão das políticas e, de modo geral, no avanço da Proteção Social no município.

Isso se dá, sobretudo, porque objetivamente as condições de trabalho, ou melhor, a ausência delas, incide diretamente nas possibilidades de envolvimento dos profissionais nesse processo de concertação intersetorial, não permitindo que haja uma tradução concreta dos pressupostos essenciais da intersetorialidade - tais como: análise, planejamento e decisão compartilhada entre os setores, diálogo permanente, pactuação de fluxos e protocolos, dentre outros – no cotidiano das políticas públicas.

Identificou-se que iniciativas mais abrangentes, que ultrapassem a discussão e o encaminhamento individual dos “casos” vem acontecendo como estratégia pontual em alguns territórios e são reconhecidas pelos sujeitos da pesquisa como experiências exitosas dentro do processo de concertação intersetorial.

Contudo, as dificuldades objetivas relacionadas à insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros para a implementação da gestão das políticas sociais, gerando escassez de serviços, programas, projetos e benefícios, foram apontadas como os principais desafios para a implementação e para o fortalecimento do processo de concertação intersetorial, interferindo negativamente no processo de aprimoramento da intersetorialidade em Londrina.

Também foi possível constatar que a participação dos usuários, bem como da sociedade civil, de modo geral - um dos desafios que se coloca para uma gestão que se pauta na perspectiva da intersetorialidade - ainda não foi incorporada neste processo de concertação intersetorial. Nem mesmo nas reuniões de sub-rede, espaço em que são discutidos os “casos” a participação dos usuários é contemplada. Tão pouco nas reuniões de rede, as quais são espaços privilegiados para a discussão sobre a realidade do território e onde devem ser pactuadas intervenções intersetoriais coletivas.

Fica evidente também que há fragilidades, sobretudo por parte das Políticas de Educação e Saúde no reconhecimento de suas responsabilidades no processo de fortalecimento da Proteção Social, o que foi reconhecido pelos sujeitos da pesquisa. Tal situação tem provocado uma sobrecarga para a Política de Assistência Social, que acaba por desempenhar a função quase que exclusiva de mobilizar e manter em funcionamento a articulação intersetorial nos territórios da cidade. Contudo, esta situação coloca em risco a sustentabilidade do processo de concertação intersetorial, uma vez que tal processo exige o envolvimento concreto de todos os setores.

Outro elemento que coloca em xeque a sustentabilidade do processo de concertação intersetorial vivenciado em Londrina é já anunciada expectativa exagerada quanto à resolutividade dos “casos individuais”, na medida em que ela não encontra ressonância na realidade concreta. A intersetorialidade por si mesma não dará conta de “resolver” os problemas gerados estruturalmente pelo modo de produção capitalista. Nesse sentido, mais do que se fixar nas situações individuais, a concertação intersetorial precisa tensionar o Estado para que alterações no âmbito da gestão das políticas públicas sejam implementadas, o que terá repercussão no fortalecimento da Proteção Social e, conseqüentemente, na melhoria das condições de vida dos usuários das políticas sociais.

Diante dos resultados da pesquisa podemos afirmar que o processo de concertação intersetorial de Londrina foi impactado positivamente pela implantação do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA) que representou, sobretudo, o envolvimento dos órgãos gestores das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde no acompanhamento e na implementação desse processo no município. A implantação do GIACA tem possibilitado que o processo de concertação intersetorial seja monitorado e apoiado pelos órgãos gestores. Contudo, não podemos afirmar em que medida o trabalho desenvolvido pelo GIACA têm produzido efeito

no processo de concertação intersetorial de Londrina, uma vez que esse não se constituiu enquanto objeto desse estudo, cabendo aqui outras pesquisas que possam fazer essa análise.

Quanto ao processo de concertação intersetorial, que ocorre entre os serviços vinculados à estas políticas públicas nas seis regiões do município, percebemos com base na análise dos dados, que a institucionalização do processo de concertação intersetorial ocorrida com a implantação do Fluxo de Atendimento Intersetorial, que envolve as Políticas das áreas da Assistência Social, Educação e Saúde na cidade de Londrina (2013) e com a assinatura dos gestores dessas áreas da Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 SMAS/SME/SMS/NRE (2016), houve avanço no que se refere a continuidade do processo e ao reconhecimento dele por parte de boa parte dos profissionais vinculados à essas três áreas.

Nesse sentido Londrina possui atualmente um processo de concertação intersetorial, que tem legitimidade e reconhecimento por parte de gestores e profissionais das Políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, assim como pelo Conselho Tutelar, que embora não tenha participado enquanto sujeito da nossa pesquisa, está diretamente envolvido nesse processo.

Ressaltamos, contudo, que se faz necessário a incorporação de outras áreas nesse processo, tendo em vista que a Proteção Social envolve também direitos relacionados a outras políticas públicas, tais como: habitação, cultura, esporte, trabalho, segurança, dentre outras. Nesse sentido, a incorporação de outras áreas no processo de concertação intersetorial, entendendo-o enquanto estratégia privilegiada voltada para o avanço da Proteção Social, favoreceria que ela fosse pensada numa perspectiva de integralidade.

Também com base nos resultados na pesquisa é possível identificar a urgência quanto a incorporação, por parte dos sujeitos envolvidos, da consciência de que a intersectorialidade pode incidir na qualificação da gestão das políticas públicas, com foco na superação da fragmentação dos processos, tanto de distribuição de recursos quanto metodológicos. Nesse sentido, sugere-se que as reuniões de rede sejam efetivamente palco para as discussões sobre Proteção Social, intersectorialidade, pobreza, família, controle social, democracia, dentre outros assuntos que possam fazer emergir pressupostos críticos de análise da realidade, os quais devem ser discutidos, problematizados e, ao cabo, possam dar origem a pressupostos e paradigmas comuns entre as áreas, norteando assim as ações intersectoriais.

Vale destacar que a concertação intersetorial constitui-se enquanto um processo político de disputa e é em meio aos conflitos e às relações de reciprocidades e contradições, que podem emergir novos conhecimentos e novas práticas. Portanto, comporta avanços e retrocessos.

Por fim, ressaltamos que o avanço da Proteção Social e da gestão das políticas públicas, com foco no atendimento das necessidades da população está diretamente relacionado ao poder de tensionamento que profissionais e a sociedade possam empreender sobre o Estado.

Compreendemos que movimentos tensionadores no sentido de provocar alterações significativas nesse processo de incorporação da intersetorialidade na gestão das políticas públicas devem ser empreendidos, simultaneamente, pelas redes e sub-redes que atuam nos territórios, pelo GIACA que tem a função de realizar a gestão desse processo, pelos Conselhos Municipais de Políticas Públicas que deliberam sobre a gestão das políticas sociais, pelo Ministério Público que zela pelo bom funcionamento dos serviços e também pelos órgãos gestores das políticas sociais que planejam, monitoram e avaliam as políticas sociais, devendo materializarem-se em investimentos orçamentários para a ampliação de recursos humanos, da rede de serviços e, de modo geral, para a melhoria das condições objetivas de trabalho das equipes que atuam nas políticas públicas.

Contudo não se pode atribuir à intersetorialidade a responsabilidade salvífica de corrigir as contradições inerentes ao próprio modo de produção capitalista que, como vimos, ao mesmo tempo que gera riqueza, gera pobreza e desigualdade social mas, sem dúvida, a concertação intersetorial pode provocar avanços na forma como as políticas públicas são operadas, afetando diretamente na melhoria das condições de vida das pessoas por meio da ampliação da efetivação de direitos sociais.

REFERENCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Descentralização e Intersetorialidade: desafios para a construção da política pública de educação. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 229-260.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, São Paulo: Manole, 2003.

BIZERRA, Fernando de Araújo; GÓIS, Juliana Carla da Silva. Estado e Capital: uma ineliminável relação de complementariedade à base material. In **Revista Katálises**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 77-86, jan./jun. 2014.

BRASIL. Constituição (1988): **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998**. Aprova por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB2. Brasília, DF, 1998.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, DF, 2012.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Relatório Final da IV Conferência Nacional de Saúde Mental – Intersetorial, 2010. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio_final_ivcnsmi_cns.pdf Acesso em: 03/01/2019.

_____. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2264-27-junho-1997-445021-norma-pe.html>. Acesso em: 04/11/2018.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 31/01/2019.

_____. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: 04/11/2018.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 19/09/2018.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 19/09/2018.

_____. Lei nº 8.080, de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da Saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 24/09/2018.

_____. Lei nº 8742, de 7 de setembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 03/11/2018.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 04/01/2019.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Acesso em: 03/11/2018.

_____. Ministério da Saúde. Perguntas Frequentes. Disponível em: http://dab.saude.gov.br/portaldab/nasf_perguntas_frequentes.php. Acesso em 01/02/2019.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.203 de 06 de novembro de 1996. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde: NOB-SUD 01/96. Gestão plena com responsabilidade pela saúde do cidadão. Brasília, DF, 1996.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. v. 2. 1 ed. Brasília, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?, 1991. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>. Acesso em: 17/06/2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania** – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Editora 34 Ltda., 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo, Editora 34 Ltda., 1996.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza**: experiências de Belo Horizonte e São Paulo; Planejamento em políticas públicas, n. 35, jul/dez 2010.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9. Available from SciELO Books

CASTELNOU, Antonio Manoel N. **Panorama geral da arquitetura londrinense**. 1996. Monografia (Graduação de Arquitetura e Urbanismo) – CESULON, Londrina.

CAVALCANTI, Patrícia Barreto; BATISTA; Kátia Gerlânia Soares; SILVA, Leandro Roque. A estratégia da intersetorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB. Anais do Seminário Internacional sobre Políticas Públicas, Intersetorialidade e Famílias. Porto Alegre, PUC/RS, v. 1, 2013. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/I/9.pdf>. Acesso em 17/04/2019.

CHIACHIO, Neri Bruno. Caráter público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos: o caso da assistência social. 2006. 195 f. **Dissertação (Mestrado em Serviço Social)** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

CKAGNAZAROFF, I. B. e MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. *E & G, Economia e gestão*, Belo Horizonte, v.3, n.6, p.23-41, dez.2003. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/94/87>. Acesso em: 05/12/2018.

COSTA, Lúcia Cortes. O governo FHC e a Reforma do Estado Brasileiro. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 11 n° 1 (17), p. 49-79, 2000.

COSTA, Lúcia Cortes. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG, 2006.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M.C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B.R et al. **O sistema único de assistência social**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010, p. 32-65.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Santiago. **Anais...** Santiago, Chile, 2005.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90. Prioridades e perspectivas de políticas públicas, v.4. Políticas Sociais do Trabalho. Brasília, 1990.

_____. Uma nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. In: São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE, Vol. 11, n. 4, 1997. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_01.pdf. Acesso em: 15/06/2018.

DUARTE, Marco José de Oliveira. Construindo Redes de Cuidados na atenção à saúde mental, crack, álcool e outras drogas: Intersectorialidade e Direitos Humanos. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 185-201.

FALEIROS, Vicente de Paula. O que é política social. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FAORO, Ramundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2000.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930 – História e historiografia*. 16. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FERNANDES, Cláudio. "Patrimonialismo"; *Brasil Escola*. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/politica/patrimonialismo.htm>>. Acesso em 06 de agosto de 2018.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Políticas Sociais na Contemporaneidade: o fim do caminho? **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 232 - 243, jul./dez. 2014.

FMI, Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/fmi/>. Acesso em: 08/09/2018.

FONSECA, Ana; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Política Social, Intersetorialidade e Desenvolvimento. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 55-75.

GARAJAU, Narjara Incalado. **Reflexões sobre a intersectorialidade como estratégia de gestão social**. 2005. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/>. Acesso em 21/08/17.

GATTI, Bernadete Angelina, **Grupo Focal na Pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Série Pesquisa em Educação, v. 10, Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

GIL, Antônio Carlos, **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIOVANNI, Geraldo Di. As estruturas elementares das políticas públicas. NEEP- UNICAMP, Caderno de Pesquisa n° 82, Campinas, 2009.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. v. 2.

_____. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011c. v. 3.

GRUPPI, Luciano. Tudo Começou com Maquiavel – As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 16. Ed. Porto Alegre:L&PM, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO Raul de. Serviço Social e Relações Sociais no Brasil. 13. ed. São Paulo:Cortez, 2000.

IPARDS, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDS), Caderno Estatístico – Município de Londrina 2019. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86000>. Acesso em: 05/02/2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: _____Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, vol 3. p. 779-795. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol.03.pdf. Acesso em: 30/01/2019.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: UNESCO, 2009, p. 57-86.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e Intersetorialidade: a construção de um novo modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*, 32 (2), mar./abr., 1998, p. 11-22. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7696/6269>. Acesso em: 13/12/2018.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CONCURSO DE ENSAYOS DE CLAD “EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA: PERSPECTIVAS, POSIBILIDADES Y LIMITACIONES”, 11. 1997, Caracas. **Anais...**Caracas, 1997.

KAISER, F. M. **Interagency collabotative arrangements and activities**: types, rationales, considerations. Congressional Research Service : Washington, 2011.

KONNO, Cristiane Carla. et al. A intersectorialidade como estratégia de gestão nas políticas sociais: a articulação intersectorial em Londrina. In: RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida; PASTOR, Márcia (Org.) *Gestão de Políticas Sociais: território usado, intersectorialidade e participação*, Londrina: Eduel, 2017, p. 113-142.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado. In: _____ (Org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.151-178.

LEITE, Maria Ruth Siffert e DUARTE, Vanda Catarina. Desafios da articulação entre políticas setoriais intersectoriais: o caso da educação. Trabalho apresentado no X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, outubro de 2005.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a Revolução - 1870-1924**. 5. ed. Editora: Hucitec, São Paulo, 1986.

LINHARES, Célia; LEAL, Maria Cristina. Cidades e Cidadanias em devir: caminhos da Escola Cidadã ao Bairro-Escola em Nova Iguaçu. In: MONNERAT, Giselle Lavinas; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 261-278.

LONDRINA, Portal da Prefeitura de Londrina. **Plano Diretor**: diagnóstico socioterritorial e propostas afetas à política de assistência social, 2018. Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_assistencia/vigilancia_socio_assistencial/Plano%20Diretor.pdf. Acesso em: 01/02/2019.

_____, Secretaria de Saúde. História. Disponível em: http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=496&Itemid=588. Acesso em: 19/10/2018.

_____, Secretaria Municipal de Assistência Social. Conselhos Remunerados. **Conselho Tutelar**. Disponível em:

http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=753&Itemid=844&limitstart=3. Acesso em: 01/02/2019.

_____, Secretaria Municipal de Assistência Social. Unidades de Proteção Social Básica. **CRAS – Centro de Referência de Assistência Social**. Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1038&Itemid=1176&limitstart=3 Acesso em: 29/01/2019.

_____, Secretaria Municipal de Assistência Social. Rede Socioassistencial e Intersetorial. Grupo Intersetorial. **Fluxo de Atendimento Intersetorial que envolve as políticas de assistência social, educação e saúde na cidade de Londrina**, 2013. Disponível em: http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_assistencia/pdf/Fluxo_intersetorial.pdf. Acesso em: 29/01/2019.

_____, Secretaria Municipal de Educação. A Secretaria. Unidades Escolares. Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=820&Itemid=270. Acesso em: 21/11/2018.

_____, Secretaria Municipal de Educação. A Secretaria. Nossa Missão. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?Itemid=221>. Acesso em: 21/11/2018.

_____, SMAS/SME/SMS/NRE. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2016**, de 08 de abril de 2016. Londrina, 2016.

_____, A cidade. História da Cidade. Disponível em: http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=5. Acesso em: 04/10/2018.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Coleção Os Economistas, São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. **O capital**. V. I, Tomo II. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultura, 1988. (Coleção Os Economistas).

_____. **O capital**. Coleção Os Economistas, São Paulo: Abril Cultural, 1984.

_____. Glosas Críticas Marginais ao artigo "O Rei da Prússia e a Reforma Social. De um prussiano". **Revista Práxis**, Belo Horizonte, MG, n. 5, p. 68-91, 1995.

MINAYO, Maria Célia de Souza (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26. Ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Intersetorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney

Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 41-54.

MONTAÑO, Carlos. A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2007.

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa Cristina (Org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.91-124.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, nº3, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Brasília, ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Carlos. **O que é uma cidade educadora?** Disponível em: <https://cidadeseeducadoras.org.br/conceito/>. Acesso em: 03/04/2019.

OSMO, Alan, SCHRAIBER, Lilia Blima. O campo da Saúde Coletiva no Brasil: definições e debates na sua constituição. *Revista Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 24, supl. 1, p. 205-2018, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v24s1/0104-1290-sausoc-24-s1-00205.pdf>. Acesso em: 01/02/2019.

PALUDO, Augustinho. *Administração Pública* 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARANÁ, Secretaria de Estado da Educação. Núcleo Regional de Educação de Londrina. Disponível em: <http://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=57>. Acesso em: 23/11/2018.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Caderno: Programa de Combate à Evasão Escolar, Curitiba, 2013. Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/>. Acesso em: 23/07/2018.

PASTOR, Márcia; BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes. Estado e política social. In: **Serviço Social em Revista**, Londrina, V. 12, N.1, p. 135-156, Jul/Dez. 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/10055/8796>. Acesso em: 06/04/2018.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo**: Crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social e Democracia*. 2. ed., São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERRJ, 2002. p. 25-42.

_____. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. **Revista Temporalis**, Brasília: ABEPSS, nº. 3, 2001.

_____. **Política Social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 23-39.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. *Revista Textos & Contextos*, v. 12. N. 1, p. 114-127, jan./jun.2013.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 171-187, jul./set., 1995. Disponível em: <file:///D:/Downloads/8194-17709-1-PB.pdf>. Acesso em: 22/10/2018.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, nº 43 (6), p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 16/10/2018.

PINTO, Teles. **As greves no ABC e o fim da ditadura**. Disponível em: mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/as-greves-no-abc-fim-ditadura.htm/. Acesso em: 25/11/2018.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

RAMOS, Edmilson da Costa. **Seguro Social, Seguridade Social e Previdência Social**. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/26951/seguro-social-seguridade-social-e-previdencia-social#_ftn6. Acesso em: 31/05/2019.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

ROCHA, Janne Alves; COSTA, Maria Betânia Buarque L. Estado e Sociedade Civil em Gramsci: uma primeira aproximação. In: I JOINGG – Jornada Internacional de Estudos e Pesquisas em Antônio Gramsci e VII JOREGG – Jornada Regional de Estudos e Pesquisas em Antônio Gramsci: Práxis, Formação Humana e a Luta por uma nova Hegemonia, 2016. **Anais...**

UFC, Fortaleza. ISSN 2526-6950. Disponível em: <http://www.ggramsci.faced.ufc.br/wp-content/uploads/2017/06/ESTADO-E-SOCIEDADE-CIVIL-EM-GRAMSCI-UMAPRIMEIRAAPROXIMA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 18/04/2018.

SANTIAGO, Emerson. **Organização Internacional**. 2018. Disponível em: <https://www.infoescola.com/geografia/organizacao-internacional/>. Acesso em: 18/12/2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O impensável aconteceu**. Artigo publicado na Visão, em 25 de setembro de 2008. In: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/opiniao/bss/206.php>. Acesso em: 15/05/2018.

SCHERER-WARREN, Ilse. IV As abordagens marxistas. In: **Movimentos Sociais**, Editora da UFSC - EDUFSC, 1984.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, v.42, n.2, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 04/11/2018.

SILVA, Maísa Miralva. Assistência social na realidade municipal: o suas e a prevalência do conservadorismo. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v18n1/1414-4980-rk-18-01-00041.pdf>) Acesso em 30/01/2019.

SILVA, Maria Euzimar Berenice Rego. **O Estado em Marx e a teoria ampliada do Estado em Gramsci**, p. 1-10, 1999. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf>. Acesso em: 14/10/2018.

SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katálisis**, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 12, n.1, p. 41-49, 2009.

_____. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002 (Coleção Questões da Nossa Época, v.78).

SOUZA, Marcelle Diório de. A consolidação da política de assistência social em Londrina-Pr. **Serviço Social em Revista**, v. 8 n° 02, jan./jun., 2006. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2.htm>. Acesso em: 23/09/2018.

SOUZA, Wanderson Felício de. **Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil**, 2015. Disponível em: http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/15_07_17_Trabalho_Alacip_WandersonFS.pdf. Acesso em: 07/11/2018.

SOUZA FILHO, Rodrigo de, **Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. *Cidadania ou filantropia - um dilema para o CNAS*. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, 1994.

_____. Desafios do sistema de proteção social. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R.F.S.; PAZ, R.D.O. (Org.). *Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras, 2012, p. 21-38.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepção fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2009, p. 13-55.

TEJADAS, Silvia da Silva. *O direito à proteção social no Brasil e sua exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público*. 2010. 79 f. **Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2010.

TOLEDO, Alex Fabiano de. *A categoria classes e grupos subalternos de Antônio Gramsci e sua teorização pelo Serviço Social brasileiro*. 2013. 204 f. **Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC**, São Paulo, 2013.

TOLEDO, Enrique de la Garça. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 71-89.

TUMELERO, Silvana Marta; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Intersetorialidade: críticas as estratégias burocrático-gerenciais. In: **Colóquio Internacional Marx e o Marxismo**, 2013, Niterói/RJ. Anais do Marx e o Marxismo 2013: Marx hoje, 130 anos depois, 2013.

VASCONCELOS, Kathleen Elane Leal; SCHAMALLER, Valdilene Pereira Viana; SILVA, Mauricelia Cordeira da. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. **Revista Katálisys**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 82-90, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v16n1/v16n1a09.pdf>. Acesso em: 25/03/2018.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da Práxis**. 1. Ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **Rumos da Ordem Pública no Brasil: a construção do público**. São Paulo em Perspectiva (10) 4, São Paulo, 1996.

YAZBEK, Maria Carmelita. *A Política Social Brasileira nos anos 90: Refilantropização da questão social*. In: Cadernos da ABONG, n. 11. São Paulo, out. de 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais. In: MONNERAT, Giselle Lavinias; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira; SOUZA, Rosimary Gonçalves (Org.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014, p. 77-103.

_____, Estado e políticas sociais. In: Revista Praia Vermelha – Estudos de política e teoria social, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 18, n. 1, 2008, p. 72-95. Disponível em:

https://docs.google.com/file/d/0B0--tS_Kbeq-UHRFY0UtMm5lc0U/edit. Acesso em: 24/06/2018.

APÊNDICES

**APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA COLETA DE DADOS ATUALIZADOS
SOBRE O FUNCIONAMENTO DO GIACA**

- 1) As reuniões do GIACA continuam acontecendo sistematicamente?
- 2) Todas as políticas tem representação no GIACA ainda? E o Conselho Tutelar, como está a representação?
- 3) A distribuição das representações do órgão gestor das políticas para participação na rede e sub-rede continua existindo e está sendo efetiva?
- 4) Nos anos de 2017 e 2018 houve produção de relatório de avaliação do trabalho das redes e sub-redes?
- 5) Se houve quais as principais dificuldades apontadas pelas redes e sub-redes? (Favor enviar os relatórios caso haja)
- 6) Houve nesse mesmo período alguma iniciativa do GIACA que seja inovadora para o fortalecimento do trabalho intersetorial em rede?
- 7) Quais as principais dificuldades encontradas no GIACA a partir do ano de 2017?

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA COLETA DE DADOS NO GRUPO FOCAL

- 1) O que vocês entendem por proteção social? (O que é? Para que serve? De que forma deve ser garantida?)
- 2) Qual é o papel do Estado/instituição e do agente público para a garantia da proteção integral? (É sua responsabilidade? Porque?)
- 3) O que vocês entendem por intersetorialidade? (O que é? Que elementos deve contemplar? Quem deve contemplar? Quais as melhores formas de se operacionalizar?).
- 4) Há percepção de alterações na gestão dos serviços e melhoria da qualidade do atendimento à população a partir desta experiência? Cite aspectos positivos e negativos.

APÊNDICE C - CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

- 1) Nome: _____
- 2) Profissão: _____
- 3) Região que representa: norte sul leste oeste centro rural
- 4) Serviço que representa: _____
- 5) Área: Assistência Social Educação Saúde
- 6) Tempo de participação nas reuniões de rede e/ou sub-rede _____
- 7) Como se deu sua inserção na experiência de concertação Intersetorial de Londrina?
 por opção/escolha pessoal.
 por determinação da chefia.
 por indicação de outra pessoa.
 outras formas de inserção. Explique: _____

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

“INTERSETORIALIDADE: UMA ANÁLISE SOBRE AS CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES PRESENTES NA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR.”

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa **“INTERSETORIALIDADE: UMA ANÁLISE SOBRE AS CONCEPÇÕES E PERCEPÇÕES PRESENTES NA EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA”**, a ser realizada na sede do CREAS III de Londrina. O objetivo da pesquisa é “analisar as principais concepções e percepções presentes na experiência de concertação intersetorial vivenciada no município de Londrina, a partir da implantação do Grupo Gestor Intersetorial (GIACA), de forma a identificar se e como elas contribuem para o aprimoramento da articulação das ações de proteção social nas diferentes regiões do município. Sua participação é muito importante e ela se daria da seguinte forma: participação no Grupo Focal

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. **Os registros gravados serão descartados imediatamente após a sua transcrição.**

Esclarecemos ainda, que você não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. O benefício principal esperado é o registro da experiência de concertação intersetorial vivenciada em Londrina após a implantação do Grupo Gestor Intersetorial. Quanto aos riscos, informamos que não há riscos, contudo, havendo algum desconforto, os sujeitos da pesquisa poderão interromper a atividade e não mais fazer parte dela, caso assim desejarem.

Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá nos contatar (**Ana Cristina Góis Fuentes, Rua José Vargas, 275 – Londrina – Pr.; telefone (43) 99910-8062 ou e-mail: anacgfuetnes@hotmail.com**), ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455, e-mail: cep268@uel.br.

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue à você.

Londrina, ____ de _____ de 201__.

Pesquisadora Responsável

Ana Cristina Góis Fuentes

RG: 6.691.339-2

_____tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica):_____

ANEXOS

ANEXO A

FLUXO DE ATENDIMENTO INTERSETORIAL QUE ENVOLVE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DAS ÁREAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE NA CIDADE DE LONDRINA

O presente documento sistematiza o fluxo de atendimento intersetorial das políticas públicas que envolvem as áreas da assistência social, educação e saúde na cidade de Londrina, à criança e adolescente em situação de vulnerabilidade.

Esse trabalho deve ser pautado pelos princípios previstos nas regulamentações das respectivas políticas públicas, bem como no Estatuto da Criança e do Adolescente, com especial atenção para o sigilo profissional, o respeito à diversidade cultural, territorial, religiosa, étnica, de gênero, de orientação sexual, dos diferentes arranjos familiares e de classe.

O trabalho pretendido busca romper com a prática do mero encaminhamento dos casos de uma política setorial para outra, fazendo com que cada política assuma a sua parcela de responsabilidade de forma consistente e colaborativa com as outras políticas, passando assim a olhar e intervir na realidade de crianças, adolescentes, jovens e famílias de forma ampla e eficiente. Busca-se a corresponsabilidade em um trabalho articulado que compreenda a realidade em sua totalidade.

A rede intersetorial tem a participação das políticas intersetoriais como a assistência social, educação e saúde devendo buscar a leitura dos pontos de estrangulamento, vulnerabilidades⁶⁷, potencialidades de todos os territórios, isto é, o diagnóstico territorial intersetorial - georreferenciamento e geoprocessamento - para estabelecimento de ações mais coletivizadas de enfrentamento – ex. campanhas, gestão junto a órgãos, educação permanente, entre outras, como também

⁶⁷ Vulnerabilidade: A ideia de vulnerabilidade social implica em considerar: a inserção e estabilidade no mercado de trabalho, a debilidade de suas relações sociais e o grau de regularidades e de qualidade de acessos aos serviços públicos; o resultado da confluência da exposição aos riscos, da incapacidade de resposta e da inabilidade de adaptação (VIGNOLI, 2002, p. 95); os determinantes da vulnerabilidade social – ciclo de vida, crise econômica, incerteza, insegurança e rupturas, desproteção, pobreza, segregação socioespacial; risco, fragilidade ou dano; exposição a contingências e tensões e as dificuldades em lidar com elas; pré-disposição à precarização, vitimização, agressão, entre outras; a vinculação à noção de carência de direitos; a debilidade/fragilidade das relações sociais; a dificuldade de acesso aos serviços públicos.

experiências e estratégias de intervenção adotadas por cada sub-rede para enfrentamento das situações apontadas pela leitura territorial.

As reuniões da Rede devem ser sistemáticas, organizadas, planejadas e continuadas. Sugere-se que sejam realizadas mensalmente ou conforme a realidade dos territórios. O calendário de reuniões deve ser previamente pactuado e disponibilizado para toda a Rede.

Para facilitar o processo de organização, articulação e discussão das especificidades que estão presentes em cada território e dar movimento às ações planejadas pela Rede, entende-se que o trabalho ocorrerá por meio das sub-redes. Estas terão o objetivo de ser o “braço operacional” da Rede nas microrregiões, sendo que o projeto terá um piloto na região sul, estendendo-se posteriormente às demais regiões da cidade.

Os trabalhos das sub-redes partem de dois enfoques: a) os estudos de caso das situações levadas ao grupo; b) o diagnóstico de situações que se repetem na busca de uma atuação preventiva em uma escala macro-social.

Para a execução de tal trabalho, propõe-se a divisão da reunião da sub-rede em dois momentos, um com assuntos e temáticas que envolvem a sub-rede como um todo e outro momento, com a discussão de caso, considerando a necessidade de sigilo de cada situação;

Nos territórios em que a organização do trabalho intersetorial em sub-redes não está estruturado, deve ocorrer espaço de discussão das situações de vulnerabilidades de seu território para a articulação do trabalho, seja no formato de sub-rede, seja no formato mais adequado ao território, desde que os enfoques apresentados acima sejam contemplados. As reuniões das sub-redes devem ser sistemáticas, planejadas e continuadas. Sugere-se que sejam realizadas mensalmente. No entanto, diante da realidade de cada território e sub-rede poderá ser definida uma periodicidade diferente. O calendário de reuniões deve ser previamente pactuado e disponibilizado para toda a sub-rede.

Cada política pública define junto com cada unidade de serviço qual será o representante deste que participará das reuniões das sub-redes. Para essa fase é importante considerar a função do profissional e/ou que o representante tenha perfil

para esse trabalho articulado e que o mesmo tenha o compromisso de socializar junto ao coletivo de profissionais de sua unidade de serviço as discussões e encaminhamentos estabelecidos. Cada política pública definirá um ou mais representantes por região para participar da reunião de Rede.

Quando houver a necessidade de envolvimento de outras políticas públicas como habitação, esporte, trabalho, cultura, etc para as situações coletivas identificadas nas sub-redes, estas serão debatidas na rede, a qual desenvolverá estratégias de intervenção junto a outras áreas.

Em relação a situações de vulnerabilidades identificadas pela rede de serviços intersetorial, esgotadas as possibilidades de atuação de cada área, e tendo sido realizadas todas as ações pertinentes, estas poderão ser pautadas nas sub-redes.

Em relação à situação de abandono escolar, persistindo a situação de faltas injustificadas e/ou analisando a necessidade de atuação de outros profissionais em casos específicos, depois de esgotadas todas as possibilidades dentro do âmbito escolar, a Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente, da qual a escola também faz parte, deverá ser acionada através do preenchimento do formulário constante no Anexo 1 e da participação do responsável (diretor ou pedagogo) na reunião da sub-rede de sua microrregião.

Entende-se por “esgotar todas as possibilidades de atuação no âmbito escolar” a seguinte sequência de providências:

Os professores, ao constatarem a ausência não justificada nos casos previsto em lei, do(a) estudante por 05 (cinco) faltas e/ou dias consecutivos ou 07 (sete) faltas e/ou dias alternados no período de dois meses (60 dias), comunicam, imediatamente, a equipe pedagógica da escola.

É imprescindível o acompanhamento periódico e sistemático dos casos, pelas equipes pedagógica e diretiva garantindo agilidade no processo e efetivação das providências necessárias. A equipe pedagógica fará o contato, via telefone, com os pais ou responsáveis legais, iniciando assim o processo de BUSCA ATIVA. Os contatos podem ser realizados ainda via: telefone fixo ou móvel, email, SMS, e/ou; Convocação por escrito, a qual pode ser enviada: Carta registrada via Correios e/ou; havendo condições amigáveis ou de vizinhança, a entrega da convocação por escrito poderá ser feita por um dos membros da comunidade escolar aos pais ou

responsáveis pelo(a) estudante. No comparecimento dos pais ou responsáveis à escola, o teor da reunião deverá ser registrado. Além disso, a visita domiciliar é um instrumento importante a ser utilizado para melhor apropriação da realidade de vida enfrentada pela família, o que pode subsidiar a intervenção. A visita⁶⁸, quando realizada, deve seguir parâmetros técnicos de abordagem. Lembrando que todas as ações efetuadas na escola devem ser registradas para respaldo futuro.

Ocorrendo faltas reiteradas, mesmo que não se caracterize como abandono escolar, a Rede de Proteção Social da Criança e do Adolescente deverá ser acionada através do preenchimento do Formulário (anexo) e participação na reunião da sub-rede de sua microrregião, priorizando os estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família.

Nas situações em que a criança/adolescente estuda em escola que não pertence a área de abrangência da sub-rede (ex. criança/adolescente mora no União da Vitória e estuda na escola da região central), a escola leva a discussão do caso na sub-rede que participa (ex. região central) e a partir da avaliação da sub-rede, a própria escola faz a articulação diretamente com o serviço identificado como importante para prestar o atendimento à criança/adolescente. Quando a situação indicar maior vulnerabilidade, necessitará da participação da escola na sub-rede do local de moradia do estudante.

No caso de não se encontrar solução no âmbito de atuação da Rede de Serviços, o serviço demandatário da ação é o responsável pelo acionamento do Conselho Tutelar através de ofício com cópia anexa, do formulário de acompanhamento da Rede de Proteção a Criança e ao Adolescente. Caso a rede avalie que o ofício deverá ser encaminhado com a assinatura dos representantes/gestores das três políticas, o ofício deverá ser expedido com o número

⁶⁸ Visitas Domiciliares: Aspectos importantes a serem considerados na realização de visitas domiciliares: tem como ponto de referência, a garantia dos direitos das crianças, adolescentes, jovens e famílias e cumpre um papel educativo e de reflexão sobre a realidade social em que vivem; constituindo-se também como espaço para o diálogo e troca de informações; deve pautar-se por regras éticas e bom senso, de maneira que o profissional possa discernir a informação que contribuirá para proteção da criança, adolescentes, jovem e família; contribui para conhecer as condições em que vivem e aprender aspectos do cotidiano das suas relações, identificando a complexidade da rede de relações existentes na família e no território; possibilita conhecer a realidade sociocultural e familiar dos sujeitos e, a partir de seu espaço de vivência, conhecer as condições em que vive e o espaço ocupado por seus membros na casa; permite perceber as alternativas encontradas por aquela família para suprir suas necessidades e enfrentar suas dificuldades; não adotar uma postura hostil e/ou fiscalizadora; não invadir a privacidade esclarecendo os objetivos das mesmas.

de controle da política demandatória. O Conselho Tutelar deverá retornar ao serviço demandatório no prazo de 30 dias, os encaminhamentos e/ou desdobramentos das providências tomadas para que possa ser socializada com a sub-rede. Faz-se importante ressaltar que há casos em que o Conselho Tutelar deverá ser acionado imediatamente, independentemente do trabalho da Rede de Serviços – ex. situações de violência contra criança/adolescente.

Fluxo Proposto

1. As políticas setoriais, cada qual com sua responsabilidade, prestam atendimento as Crianças, Adolescentes, Jovens e Famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, esgotando todas as possibilidades de atendimentos. Entendendo que a complexidade de alguns casos, coloca limites para a atuação da política, busca-se o apoio da rede intersetorial. Anteriormente à reunião da sub rede, o serviço demandatório deverá encaminhar para os demais serviços que compõe a sub rede, somente os dados dos itens 1 e 2 do Formulário de Acompanhamento da Rede de Proteção Social à Criança e ao Adolescente nome da criança/adolescente. O serviço demandatório ao identificar também que a criança/adolescente é atendida também por outros serviços, a exemplo, do CAPS I e pelo CREAS, solicita a participação dos respectivos serviços. Na reunião de sub rede o serviço demandatório deverá levar o Formulário preenchido e complementá-lo com as informações decorrentes do processo de discussão, cabendo a este, também, a responsabilidade pela guarda adequada do documento.
2. Na reunião da sub-rede, o caso é discutido traçando ações intersetoriais com registro no Formulário, no item 4. **INTERVENÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO**, sempre considerando a criança, o adolescente e a família como sujeitos da ação. A devolutiva dos resultados das ações desenvolvidas deverá ocorrer na próxima reunião da sub-rede ou em data a ser fixada, registrada no campo do **DESDOBRAMENTO**.
3. Após a devolutiva das ações desenvolvidas pela rede de serviços, no caso de não alcançar os resultados esperados, a política demandatória acionará o Conselho Tutelar através de Ofício e cópia do Formulário de Acompanhamento da Rede de Proteção Social à Criança e ao Adolescente.

A distribuição das microrregiões (sub-redes) com os serviços organiza-se da seguinte forma:

SUB-REDES	SERVIÇOS
CAFEZAL	<ul style="list-style-type: none"> • CRAS Sul B • C.E.Maria J.Aguilera • E.M.Dr. Joaquim Vicente de Castro • UBS Cafezal • CMEI Níssia Rocha Cabral • CEI Aracy Soares Santos • CMEI Anita Correa • CREAS • ACOLHIMENTO FAMILIAR
ITAPOÃ	<ul style="list-style-type: none"> • CRAS Sul A • CRAS Sul B • C.E.Vani Ruiz Viesse • E.M. Eugenio Brugin • E.M. Osvaldo Cruz • UBS Itapoã • CEI Pastor Samuel de Souza • CEI Padre Boaventura • CEI Boa Esperança • Escola Oficina Pestalozzi • CREAS • ACOLHIMENTO FAMILIAR
JAMILE DEQUECH	<ul style="list-style-type: none"> • CRAS Sul A • C.E.Carlos Augusto Mungo • CEI Helena Ometto Torres • E.M. Irene Aparecida da Silva • UBS Jamile Dequech • CREAS • ACOLHIMENTO FAMILIAR
PARQUE DAS INDÚSTRIAS (PIND) / OURO BRANCO	<ul style="list-style-type: none"> • CRAS Sul A • CRAS Sul B • C.E. Albino Feijó Sanches • C.E. Cléia Godoy • E.M.Claudio de Almeida • E.M. Dalva Fahl • E.M. Mábio Gonçalves Palhano

	<ul style="list-style-type: none"> • UBS Ouro Branco • UBS Pind • CMEI Vilma • CEI Maria Esther Junqueira • SCFV – SOMA • Irmãs de Sant’Ana – SCFV • CREAS • ACOLHIMENTO FAMILIAR
<p style="text-align: center;">UNIÃO DA VITÓRIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • CRAS Sul A • C.E.Profª Rina J.Francovig • C.E.Thiago Terra • E.M.Tereza C.Bertan • E.M. Zumbi dos Palmares • UBS União da Vitória • CMEI Pastor Francisco Seixas • CMEI Marina Nascimento Saboia • CEI Imaculada Conceição • Eurobase • Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV – União da Vitória • CREAS • ACOLHIMENTO FAMILIAR

ANEXO B

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº01/2016 – SMAS/SME/SMS/NRE

As Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde juntamente com o Núcleo Regional de Educação de Londrina, com base na implantação do Fluxo de Atendimento Intersetorial à criança e adolescente em situação de vulnerabilidade no município de Londrina, instituem como diretriz para suas equipes de trabalho a participação nas ações das redes/sub-redes intersetoriais nas diversas regiões de Londrina.

O trabalho pretendido busca romper com a prática do mero encaminhamento dos casos de uma política setorial para outra, fazendo com que cada política assuma a sua parcela de responsabilidade de forma consciente e colaborativa com as outras políticas, passando assim a olhar e intervir na realidade de crianças, adolescentes, jovens e famílias de forma ampla e eficiente. Busca a corresponsabilidade em um trabalho articulado que compreenda a realidade em sua totalidade, primando pela participação efetiva de todos os representantes das unidades de serviços das políticas públicas.

Com o intuito de garantir a efetividade dos trabalhos recomenda-se que seja definido o representante da unidade de serviço para participação nas reuniões de rede e sub-redes, evitando a rotatividade de profissionais que podem prejudicar a continuidade dos trabalhos

Ficam instituídas as terças, quartas e quintas-feiras como dias oficiais de reuniões de rede/sub-rede no decorrer do ano de 2016. Caso a rede/sub-rede já esteja com o calendário definido para o corrente ano e tenha possibilidade de alteração para os dias da semana propostos, recomenda-se que para o próximo ano de 2017, as respectivas redes/sub-redes considerem na elaboração do próximo cronograma, as datas pré-estabelecidas.

Fica estabelecido o prazo máximo de 30 dias, a partir da data de assinatura desta, para que cada órgão envolvido publique um ato específico que convalide no seu âmbito de atuação a presente Nota Técnica.

Londrina, 08 de abril de 2016.

Télcia Lamônica de Azevedo Oliveira
Secretária Municipal de Assistência Social

Janet Elizabeth Thomas
Secretária Municipal de Educação

Gilberto Berguio Martins
Secretário Municipal de Saúde

Lúcia Aparecida Cortez Martins
Chefe do Núcleo Regional de Educação de
Londrina