



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ANA CRISTINA GÓIS FUENTES

PROTEÇÃO SOCIAL NO SUAS:
UMA ANÁLISE A PARTIR DA INTERSETORIALIDADE
E SUAS PARTICULARIDADES NOS MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE I, COM ATÉ 10 MIL HABITANTES, DA
REGIÃO DA AMEPAR

Londrina
2024

ANA CRISTINA GÓIS FUENTES

PROTEÇÃO SOCIAL NO SUAS:
UMA ANÁLISE A PARTIR DA INTERSETORIALIDADE
E SUAS PARTICULARIDADES NOS MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE I, COM ATÉ 10 MIL HABITANTES, DA
REGIÃO DA AMEPAR

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Eliane Christine Santos de Campos

Londrina
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Fuentes, Ana Cristina Góis.

Proteção Social no SUAS: Uma análise a partir da intersectorialidade e suas particularidades nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes da região da AMEPAR / Ana Cristina Góis Fuentes. - Londrina, 2024. 291 f. : il.

Orientador: Profa. Dra. Eliane Christine Campos de Santos. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2024. Inclui bibliografia.

1. Proteção Social - Tese. 2. Intersectorialidade - Tese. 3. Assistência Social - Tese. 4. Municípios de Pequeno Porte I, com até 10 mil habitantes - Tese. I. Santos, Profa. Dra. Eliane Christine Campos de. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título

CDU 36

ANA CRISTINA GÓIS FUENTES

PROTEÇÃO SOCIAL NO SUAS:

UMA ANÁLISE A PARTIR DA INTERSETORIALIDADE
E SUAS PARTICULARIDADES NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO
PORTE I, COM ATÉ 10 MIL HABITANTES, DA REGIÃO DA AMEPAR

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Serviço Social e Política Social.

BANCA EXAMINADORA

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

Profa. Dra. Camila Potyara Pereira
Universidade de Brasília - UnB

Profa. Dra. Cristiane Gonçalves de Souza
Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG

Profa. Dra. Denise Maria Fank de Almeida
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Evelyn Secco Faquin
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 04 de abril de 2024.

A todos os trabalhadores do SUAS, de modo especial, àqueles que atuam nos Municípios de Pequeno Porte I, e que, mesmo diante de tantos desafios, mantêm-se comprometidos com a construção de uma proteção social integrada e integral.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela inspiração, pela saúde e por todo o sustento em mais essa jornada.

À minha família linda – Marcelo, meu esposo, e João Otávio e Ana Laura, meus filhos –, que tem sido aconchego, carinho, alento, refúgio e descanso quando as pedras teimam em aparecer no caminho. Sem o amor, a compreensão e a paciência de vocês, não teria sido possível. Amo vocês hoje, ainda mais do que ontem!

Aos meus familiares e amigos, de perto e de longe, com os quais compartilho as minhas conquistas e os meus fracassos. O respeito e a torcida de vocês me impulsionam a seguir, mesmo diante das adversidades. Gratidão!

Aos profissionais do SUAS da Prefeitura Municipal de Londrina, com quem compartilho esse imenso desafio de lutar por uma Política de Assistência Social cada vez mais protetiva e garantidora de direitos. Obrigada por todo apoio nesse processo de estudos e pelas trocas de experiências e aprendizados!

À minha orientadora, Profa. Dra. Eliane Christine Santos de Campos, que tem caminhado comigo nessa jornada de construção de conhecimentos desde 2017, quando ingressei no Mestrado. Meu muito obrigada por sua dedicação, sua generosidade e seu respeito. Essa conquista é nossa!

Às professoras doutoras Camila Potyara Pereira (UnB); Cristiane Gonçalves de Souza (UEPG); Denise Maria Fank de Almeida (UEL); Evelyn Secco Faquin (UEL); Márcia Pastor (UEL), Edsonia Jadma Macelino de Souza (UEL), que prontamente atenderam ao nosso convite para participar da minha Banca de Qualificação e/ou da minha Banca de Defesa da Tese, contribuindo enormemente, com seus conhecimentos, para o meu aprimoramento acadêmico e profissional. Vocês são inspiração para mim!

A todos(as) os(as) professores(as) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), pela generosidade com que me transmitiram 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 essa vivência. Foram momentos extremamente relevantes e agradáveis!

Aos sujeitos desta pesquisa, que, atendendo gentilmente ao meu convite, se disponibilizaram a contribuir com ela. A participação de vocês constituiu-se em uma 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...

Porque cada um, independente das habilitações que tenha, ao menos uma vez na vida fez ou disse coisas muito acima da sua natureza e condição, e se a essas pessoas pudéssemos retirar do cotidiano pardo em que vão perdendo os contornos, ou elas a si próprias se retirassem de malhas e prisões, quantas mais maravilhas seriam capazes de obrar, que pedaços de conhecimento profundo poderiam comunicar, porque cada um de nós sabe infinitamente mais do que julga e cada um dos outros infinitamente mais do que neles aceitamos reconhecer.

José Saramago

RESUMO

FUENTES, Ana Cristina Góis. **Proteção Social no SUAS**: uma análise a partir da intersetorialidade e suas particularidades nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR. 2024. 291 fls. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2024.

O presente estudo tem como objetivo compreender como a intersetorialidade, definida como um princípio organizativo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), se consolida nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR), e se ela contribui para o aperfeiçoamento da proteção social nessas localidades. O processo investigativo, de natureza qualitativa, contemplou revisão bibliográfica e pesquisas documental e de campo. A pesquisa documental procurou identificar como o tema da intersetorialidade é abordado em dois dos principais instrumentos de gestão da Política de Assistência Social: as Conferências de Assistência Social e o Censo SUAS. A pesquisa de campo, por sua vez, dedicou-se a apreender como, no âmbito da gestão do SUAS, a intersetorialidade se configura nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR. A coleta de dados foi realizada por meio da técnica do Grupo Focal, com cinco representantes dos órgãos gestores da Política de Assistência Social nas cidades de Guaraci, Lupionópolis, Pitangueiras, Prado Ferreira e Sabáudia, no estado do Paraná. Os resultados permitem evidenciar que a proteção social, a partir da intersetorialidade, no âmbito do SUAS, nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR é, assim como nos demais municípios brasileiros, marcada pelos desafios impostos pelo sistema capitalista, desafios estes que, desde os anos de 1980 e, sobretudo, a partir dos anos de 1990, no Brasil, têm se intensificado, com base nos preceitos neodireitistas, que condensam a exacerbação da capacidade do mercado na regulação social e nos valores conservadores, pautados na meritocracia e na religião. Contudo, tais desafios apresentam particularidades nos municípios pequenos. Essas particularidades vão desde a grande influência da cultura política clientelista sobre as relações sociais, fazendo com que a pessoalidade e o favorecimento conduzam, em grande medida, o trato da coisa pública, até a escassez de recursos concretos para a efetivação da gestão do SUAS nessas localidades, como recursos humanos, financeiros e estruturas administrativas e legislativas adequadas. Há, portanto, uma incompatibilidade das exigências do SUAS com a realidade desses municípios. Existe, ainda, um tratamento superficial, por parte dos entes federados em relação a essas particularidades, fazendo com que esses problemas se perpetuem. Diante desse cenário, a intersetorialidade, princípio organizativo do SUAS, embora amplamente reconhecida pelos gestores desses municípios enquanto estratégia fundamental, na prática produz impactos ainda muito limitados sobre o aprimoramento da proteção social nessas localidades, diante de um contexto com tamanhas adversidades.

Palavras-chave: Proteção Social; Intersetorialidade; Assistência Social; SUAS; Municípios de Pequeno Porte 1 com até 10 mil habitantes; AMEPAR.

ABSTRACT

FUENTES, Ana Cristina Góis. **Social Protection in SUAS: An Analysis Based on Intersectorality and Its Particularities in Small Municipalities, With Up to 10 Thousand Inhabitants, in the AMEPAR Region.** 2024. 291 fls. Thesis (Doctorate in Social Service and Social Policy) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2024.

The aim of this study is to understand how intersectorality, defined as an organizing principle of the Unified Social Assistance System (SUAS), is consolidated in small municipalities with up to 10,000 inhabitants in the of the Association of Municipalities of the Middle Paranapanema (AMEPAR) region, and whether it contributes to improving social protection in these locations. The investigative process, of a qualitative nature, included bibliographic review and documentary and field research. The documentary research sought to identify how the theme of intersectorality is addressed in two of the main management instruments of the Social Assistance Policy: The Social Assistance Conferences and the SUAS Census. The field research, in turn, was dedicated to understanding how, within the scope of SUAS management, intersectorality is configured in the small-sized municipalities I, with up to 10,000 inhabitants, in the AMEPAR region. Data was collected using the Focus Group technique, with five representatives of the Social Assistance Policy management bodies in the cities of Guaraci, Lupionópolis, Pitangueiras, Prado Ferreira and Sabáudia, in the state of Paraná: Guaraci, Lupionópolis, Pitangueiras, Prado Ferreira and Sabáudia, in the state of Paraná. The results show that social protection, based on intersectorality within the SUAS, in the small municipalities of up to 10,000 inhabitants in the AMEPAR region is, as in other Brazilian municipalities, marked by the challenges imposed by the capitalist system. These challenges have intensified since the 1980s and especially since the 1990s in Brazil, based on neo-rightist precepts that condense the exacerbation of the market's capacity for social regulation and conservative values based on meritocracy and religion. However, these challenges are particular to small municipalities. These particularities range from the great influence of the clientelist political culture on social relations, which means that personalities and favoritism largely drive the handling of public affairs, to the scarcity of concrete resources for the effective management of SUAS in these localities, such as human and financial resources and adequate administrative and legislative structures. There is therefore an incompatibility between the requirements of the SUAS and the reality of these municipalities. There is also a superficial treatment of these particularities by the federated entities, which perpetuates these problems. Faced with this scenario, intersectorality, an organizing principle of SUAS, although widely recognized by the managers of these municipalities as a fundamental strategy, in practice still has very limited impact on improving social protection in these localities, in a context of such adversity.

Key-words: Social Protection; Intersectorality; Social Assistance; SUAS; Small Municipalities 1 with up to 10 thousand inhabitants; AMEPAR.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Associações Municipais do Paraná.....	161
Figura 2 – Limites do Município de Guaraci	164
Figura 3 – Limites do Município de Lupionópolis.....	167
Figura 4 – Limites do Município de Pitangueiras.....	170
Figura 5 – Limites do Município de Prado Ferreira.....	173
Figura 6 – Limites do Município de Sabáudia.....	176

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Temas e Eixos das Conferências de Assistência Social no período de 2005 a 2021	138
Quadro 2 – Conteúdos sobre Intersetorialidade disponibilizados ou debatidos no processo conferencial da Assistência Social no período de 2005 a 2021	141
Quadro 3 – Síntese da caracterização dos municípios pesquisados	177
Quadro 4 – Síntese dos dados relacionados à Política de Assistência Social nos municípios pesquisados	178
Quadro 5 – Identificação dos Comitês do Programa Nossa Gente Paraná.....	211

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDD	Associação Brasileira de Defesa da Democracia
ABEPSS	Associação Brasileira de Estudos e Pesquisas em Serviço Social
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AMCESPAR	Associação dos Municípios do Centro Sul do Paraná
AMCG	Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais
AMENORTE	Associação dos Municípios do Médio Noroeste do Estado do Paraná
AMEPAR	Associação dos Municípios do Médio Paranapanema
AMERIOS	Associação dos Municípios da Região do Entre Rios
AMLIPA	Associação dos Municípios do Litoral do Paraná
AMOCENTRO	Associação dos Municípios do Centro do Paraná
AMOP	Associação dos Municípios do Oeste do Paraná
AMP	Associação dos Municípios do Paraná
AMSOP	Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná
AMSULEP	Associação dos Municípios da Região Sudeste do Paraná
AMSULPAR	Associação dos Municípios do Sul Paranaense
AMUNPAR	Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná
AMUNOP	Associação dos Municípios do Norte do Paraná
AMUNORPI	Associação dos Municípios do Norte Pioneiro
AMUSEP	Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense
AMUVI	Associação dos Municípios do Vale do Ivaí
ASSOMECC	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BF	Bolsa Família
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CANTUQUIRIGUAÇU	Associação do Cantuquiriguaçu

CAPS	Centro de Atendimento Psicosocial
CEDES	Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEUs	Centros de Artes e Esportes Unificados
CF	Constituição Federal
CIBs	Comissões Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDAS	Conferência Nacional Democrática de Assistência Social
CNF	Confederação Nacional das Instituições Financeiras
COGEMAS	Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social
COMCAM	Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EPIs	Equipamentos de Proteção Individual
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNLI	Frente Nacional pela Livre Iniciativa
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GMP	Grupo de Mobilização Permanente
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBGE	Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ID-SUAS	Índice de Desenvolvimento do SUAS
IGD	Índice de Gestão Descentralizada

IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IVF	Índice de Vulnerabilidade das Famílias
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MCRN	Movimento Cívico de Recuperação Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MDU	Movimento Democrático Urbano
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PMCFC	Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PR	Paraná
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PSEAC	Proteção Social Especial de Alta Complexidade
PSEMC	Proteção Social Especial de Média Complexidade
PSS	Processo de Seleção Simplificado

PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
RH	Recursos Humanos
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEFDS	Secretaria Estadual da Família e Desenvolvimento Social
SEJUF	Secretaria Estadual da Justiça, Família e Trabalho
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UB	União Brasileira de Empresários
UDR	União Democrática Ruralista
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	PROTEÇÃO SOCIAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	36
2.1	PROTEÇÃO SOCIAL: SIGNIFICADOS E ALCANCES A PARTIR DE IDEOLOGIAS CONFLITANTES	37
2.1.1	As Determinações do Neoliberalismo, do Neoconservadorismo e da Nova Direita na Gestão de Políticas Sociais no Brasil	55
2.2	A GESTÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: AS PARTICULARIDADES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEODIREITISTA.....	72
2.2.1	O SUAS como Modelo de Gestão da Política de Assistência Social Brasileira.....	78
3	INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	95
3.1	APROXIMAÇÕES AO CONCEITO DE INTERSETORIALIDADE	96
3.2	A INFLUÊNCIA DO IDEÁRIO DA NOVA DIREITA NA INCORPORAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE ENQUANTO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: PARTICULARIDADES DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	108
3.2.1	A Intersetorialidade como Estratégia de Gestão Proposta pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Banco Mundial (BM)	115
3.2.2	Intersetorialidade na Política de Assistência Social e os Impactos dos Preceitos Neodireitistas	128
3.2.3	Conferência Nacional de Assistência Social e o Debate Sobre a Intersetorialidade: recorte histórico a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	136
3.2.4	O Censo SUAS e o Monitoramento da Intersetorialidade	150

4	INTERSETORIALIDADE NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I, COM ATÉ 10 MIL HABITANTES, DA REGIÃO DA AMEPAR: UMA ANÁLISE SOBRE SUAS PARTICULARIDADES E LIMITES PARA O FORTALECIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM UM CONTEXTO NEODIREITISTA	156
4.1	O CENÁRIO DA PESQUISA: A REGIÃO DA AMEPAR	159
4.1.1	Guaraci.....	163
4.1.2	Lupionópolis	166
4.1.3	Pitangueiras.....	169
4.1.4	Padro Ferreira	172
4.1.5	Sabáudia	175
4.2	PROTEÇÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A PERCEPÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA	181
4.2.1	A Compreensão dos Sujeitos sobre Proteção Social Mediada pela Intersetorialidade	182
4.2.2	Compreensão sobre Intersetorialidade e sua Importância na Política de Assistência Social.....	194
4.2.3	Processos de Indução e/ou Incentivo para o Aprimoramento da Intersetorialidade	205
4.2.4	Desafios Políticos para a Consolidação da Intersetorialidade	220
4.2.5	Desafios Administrativos e Impactos da Pandemia da Covid-19 para o Processo de Concertação Intersetorial.....	228
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	249
	REFERÊNCIAS	264
	APÊNDICES	286
	APÊNDICE A – Roteiro Para A Coleta De Dados - Grupo Focal	287
	APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	288
	APÊNDICE C – Bibliografia Consultada, Não Referenciada	289

1 INTRODUÇÃO

A proteção social vai se configurando e reconfigurando ao longo do tempo, tanto conceitualmente quanto no que se refere às medidas tomadas para a sua efetivação. A humanidade, dentro do seu processo de produção, acumulação e distribuição de bens materiais, sempre manifestou a necessidade de se criar estratégias que pudessem fazer frente às situações de carências pessoais e coletivas e, processualmente, no tempo histórico, foram sendo desenvolvidas formas de intervenção social cada vez mais sofisticadas, para atingir esse fim. Pereira (2016) ressalta que grande parte dessas estratégias possuíam “inspiração piedosa, tais como caridade, como virtude cristã; e a beneficência, filantropia e assistência privadas como virtudes altruísticas ou deveres morais de ajuda voluntária e solidária aos desvalidos” (p. 22).

De acordo com Pereira (2016), no âmbito do capitalismo podemos observar uma “maior riqueza de variações, multidireções, reestruturações e hibridismos na práxis da proteção social” (p. 14). Isto ocorre em função das contradições que permeiam esse campo, fundamentadas em diferentes valores e teorias. Logo, o processo de proteção social é permeado por contradições, as quais são reflexos da própria realidade, que também o é.

Para a autora,

[...] embora as medidas de proteção social antecedam o capitalismo, apenas as desenvolvidas nesse modo de produção foram privilegiadas por permitir o conhecimento de suas diferentes modalidades de regulação, com base em uma mesma lógica de dominação e de relação contraditória entre capital x trabalho e Estado x sociedade (Pereira, 2016, p. 32).

Assim, aprendemos com Pereira (2016) que o termo proteção social é contraditório e admite vários significados a partir das intencionalidades a que está relacionado; portanto, como destaca a autora, não se trata de uma categoria teórica, porque não possui significado ontológico, necessitando de predicados que possam classificá-lo. De acordo com ela, “o termo proteção social deve apresentar-se quase que sempre adjetivado: *capitalista, socialista, residual, social-democrata, pública, privada, focalizada, universal, parcial, total*, entre outras qualificações” (p. 339). Contudo, conforme nos chama a atenção a autora, nos últimos cinquenta anos, em diferentes países, a proteção social tem ‘adquirido atributos residuais, sobretudo

neodireitistas”¹ (p. 339) e tem se caracterizado pela fragmentação, pela focalização e pelo retrocesso dos direitos sociais.

A Nova Direita é resultado da fusão entre os preceitos neoliberais e neoconservadores que ganha força no mundo a partir dos anos de 1970, e que, no Brasil, se consolida principalmente a partir dos anos de 1990. É uma corrente do pensamento que dissemina a exacerbação da capacidade do mercado de regular as relações sociais e, portanto, a desresponsabilização do Estado no que se refere à proteção social e, também, valores conservadores e cristãos, os quais devem pautar todos os âmbitos da vida, sejam privado ou público. A proteção social, nesse contexto, ganha contornos específicos, identificados pela focalização, seletividade, privatização, assistencialismo, clientelismo, gerencialismo, dentre outras características que promovem uma redução da sua qualidade de direito e a configura enquanto medida residual e compensatória, diante das necessidades de desenvolvimento do capital.

Esse cenário traz rebatimentos importantes no Brasil, que vinha incorporando a proteção social em uma perspectiva de direito a partir dos postulados definidos na Constituição Federal (CF), de 1988 (Brasil, [2022]). Estabelece uma contradição entre as normativas vigentes e a forma com que a proteção social foi sendo incorporada no cotidiano da Administração Pública. A CF definiu a proteção social enquanto direito do cidadão e dever do Estado, com caráter universal, devendo ser efetivada a partir da integração entre as políticas setoriais, de forma a atender as necessidades humanas e sociais de forma abrangente.

Ao nos propormos pesquisar sobre proteção social a partir da intersetorialidade, no âmbito da gestão da Política de Assistência Social,² nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da Associação dos Municípios do Médio

¹ No Capítulo 2 deste estudo, explicitaremos, sobretudo a partir das contribuições de Pereira (2016), a caracterização da proteção social com base nos postulados teóricos e ideológicos vinculados à Matriz Residual. Dentre as correntes do pensamento que compõem essa Matriz, encontramos o neoliberalismo e o neoconservadorismo, cuja fusão dá origem à perspectiva político-ideológica da Nova Direita.

² Ressaltamos que o nosso estudo tem como foco desvelar a intersetorialidade enquanto estratégia de gestão na Política de Assistência Social. Mesmo cientes dos rebatimentos dessa estratégia de gestão no trabalho profissional dos operadores dos serviços socioassistenciais, considerando os limites deste estudo, esse não será nosso foco de análise. Iremos nos ater a buscar compreender, portanto, a gestão da Política de Assistência Social, sua organização e funcionamento, na perspectiva da intersetorialidade, uma vez que este é um dos princípios organizativos do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Nesse sentido, utilizaremos o termo intersetorialidade de forma genérica, assim como é referenciado na literatura pesquisada; contudo, ao utilizá-lo, estaremos abordando, precisamente, a intersetorialidade nessa perspectiva.

Paranapanema (AMEPAR),³ partimos da compreensão de que a Assistência Social tem um papel fundamental enquanto garantidora de proteção social aos indivíduos e famílias; contudo, nosso pressuposto é que as outras políticas sociais são corresponsáveis nessa tarefa e, portanto, possuem caráter complementar, dada à abrangência e complexidade das necessidades humanas e sociais. É nesse sentido que se estabelece a importância do fortalecimento do processo de concertação intersetorial na gestão das políticas sociais, promovendo, desse modo, o aprimoramento da proteção social em uma perspectiva de integração e integralidade. Partimos, ainda, da compreensão de que a gestão da Política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte I, sobretudo naqueles com até 10 mil habitantes, possui particularidades relacionadas à configuração das estruturas de gestão e características culturais e políticas dessas localidades. A proteção social mediada pela intersetorialidade ganha contornos específicos nesses municípios, contornos estes que desejamos identificar, jogando luz para essa realidade que é predominante no país, tendo em vista que a maioria dos municípios brasileiros são municípios de pequeno porte I, como veremos ao longo deste estudo.

Ressaltamos que, embora tenhamos o entendimento de que a intersetorialidade é uma estratégia de gestão que carrega em sua essência elementos capazes de promover avanços no processo de proteção social, via políticas sociais, no sentido de torná-la mais integrada e integral, com rebatimentos positivos para o atendimento das necessidades humanas e sociais, não guardamos uma visão messiânica sobre a intersetorialidade nas políticas sociais, em geral, e na Política de Assistência Social, em específico. Ao contrário, a reconhecemos enquanto parte de um complexo e contraditório movimento, marcado por interesses inconciliáveis de

³ A Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR) foi fundada em 15 de junho de 1973. Seu objetivo era representar os interesses comuns entre os 23 municípios da Região Norte do Paraná, com foco na ampliação e no fortalecimento da capacidade administrativa, econômica e social dos municípios associados (AMEPAR, 2022). A AMEPAR representa, atualmente, uma experiência exitosa de cooperativismo municipal, sendo que conta, no momento, com 22 municípios associados. De acordo com a organização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), os municípios com até 20.000 habitantes são considerados de Pequeno Porte I; os que possuem entre 20.001 e 50.000 são considerados de Pequeno Porte II; os que possuem entre 50.001 e 100.000 habitantes são chamados de Médio Porte; os que têm entre 100.001 e 900.000 são considerados de Grande Porte; e, por fim, os que possuem mais de 900.000 são considerados Metrópole. Dentre os municípios da região da AMEPAR, temos 17 municípios de Pequeno Porte I: Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Jaguapitã, Jataizinho, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Sabáudia, Sertanópolis e Tamarana. De Pequeno Porte II há um município, que é Ibiporã. Dois municípios de Médio Porte: Cambé e Rolândia. E, ainda, dois municípios de Grande Porte: Araçongas e Londrina (Paraná, 2020).

classes, no qual o Estado tem um papel central, estratégico para a manutenção do sistema capitalista. Para perpetuação do capitalismo, é necessário desenvolver novas e eficientes estratégias para a correção de suas vicissitudes, e a intersectorialidade também se coloca nesse movimento, atendendo, concomitantemente, interesses do capital e da classe trabalhadora. Nesse sentido, elegemos a categoria da contradição dialética para fundamentar nossas análises.

A gestão intersectorial nas políticas sociais surge como uma nova possibilidade para o enfrentamento das desproteções sociais que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Segundo Garajau (2005), por meio dela busca-se otimizar os recursos escassos, procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social. As formas mais flexíveis de gestão pública, que estejam diretamente vinculadas às reais necessidades das pessoas, famílias e territórios e que sejam desenvolvidas de forma articulada, possuem maior potencialidade de serem mais exitosas (Bronzo, 2010).

Monnerat e Souza (2014) enfatizam que a intersectorialidade nas políticas sociais consiste em uma estratégia para se tentar alcançar – paralisar, pelo menos – os mecanismos mais perversos de reprodução da pobreza e das desigualdades. Temos um significativo número de autores e estudos que enfatizam a importância da intersectorialidade nas políticas sociais, enquanto mecanismo de aprimoramento da proteção social, no sentido de se conquistar mais integração e integralidade nas políticas públicas, enquanto estratégia voltada para a garantia de direitos e avanço da democracia.⁴

Contudo, não se deve ter a ilusão de que as políticas sociais, mesmo que desenvolvidas com enfoque intersectorial, possam equacionar os problemas sociais – dentre eles, a pobreza –, pois suas causas estão relacionadas a aspectos macroestruturais, como ausência de crescimento econômico do país, falta de distribuição de renda, ausência de uma política de trabalho, transporte, urbanização, regulação fundiária, entre outras. Se, por um lado, algumas carências podem ser

⁴ A intersectorialidade é capaz de promover o avanço da democracia, tendo em vista que pressupõe uma relação horizontalizada de gestão, o aperfeiçoamento do diálogo e da integração entre os setores e esferas de gestão, bem como a participação ativa dos agentes operadores da política pública e dos usuários dos serviços no processo de concertação intersectorial (Pereira, 2014).

remediadas, compensadas ou amenizadas, por outro, os mecanismos estruturais de sua produção continuam operando para a manutenção do capitalismo.

Pereira (2014) explica:

[...] a política social constitui um processo internamente contraditório que, simultaneamente, atende interesses opostos – o que exige esforço mais aprofundado de conhecimento dos seus movimentos, tendências, contratendências e relações, com vista ao estabelecimento de estratégias políticas dialeticamente interligadas (p. 24).

Esta autora afirma que é nesta perspectiva dialética que a intersetorialidade nas políticas sociais deve ser analisada, pois a realidade é, por natureza, dialeticamente histórica e contraditória. Assim, nessa perspectiva, não correremos o risco de reduzir a intersetorialidade, “transformando decisões políticas, efetivamente conflituosas, em neutras prescrições administrativas” (Pereira, 2014, p. 24).

Se é importante ter clareza sobre os limites da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão de políticas sociais voltada para o aprimoramento da proteção social, reconhecendo a origem estrutural dos problemas sociais, também devemos reconhecer que as demandas e as necessidades das pessoas devem ser identificadas e atendidas a partir de intervenções de todas as políticas públicas, de forma articulada, e que isso não é algo dado, natural e de fácil apreensão.

Ao contrário, ao longo da história, em decorrência da necessidade de se justificar as desigualdades sociais produzidas pelo próprio modo de produção capitalista, a cultura da meritocracia⁵ foi sendo disseminada, mascarando a realidade e atribuindo ao indivíduo a culpa pela sua condição de pobreza. Essa perspectiva meritocrática e de culpabilização do indivíduo vem sendo adensada, nos últimos anos, a partir da fusão dos preceitos neoliberais e conservadores, dando origem à Nova Direita – como veremos, mais detalhadamente, no Capítulo 2 deste estudo. Diante disso, é bastante comum, inclusive entre agentes das políticas sociais, a

⁵ “O significado do termo meritocracia é complexo, mas sua origem semântica é atribuída ao sociólogo inglês Michael Young, em seu ensaio *The Rise of the Meritocracy*, publicado em 1958. [...] Esta ideologia, no sentido posto por Gramsci (1975), de um conjunto determinado de ideias que dão solidez a uma determinada hegemonia, permitiria ocupar os postos mais altos como recompensa destinada aos melhores. [...] A desigualdade seria uma consequência pelo não esforço individual, uma vez que na origem todos seriam iguais naturalmente. O mundo está aí para ser conquistado, aqueles que têm mais enriquecem porque *fizeram mais*, tornando a desigualdade uma dimensão moral. Os pobres teriam também todas as capacidades de trabalho para adquirir os bens, imoral é não se esforçar o suficiente” (Mazza; Mari, 2021, p. 3-7 *passim*).

disseminação da ideia de que o pobre só é pobre porque é preguiçoso, vagabundo, acomodado, entre outros atributos pejorativos. Ideia esta que encobre a contradição presente no modo de produção capitalista que, para promover riqueza, a qual é socializada entre poucos, produz a pobreza, que é vivenciada pela maioria (Fuentes, 2019).

As políticas públicas, de modo geral (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho etc.), são setoriais e desarticuladas, desenvolvendo uma gestão com características centralizadoras e hierárquicas, fruto do modelo burocrático de gestão.⁶ Cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais, que pouco interagem. Tal configuração exige a adoção de estratégias que possam promover uma maior articulação intersetorial, e é nesse contexto que emerge o processo de concertação intersetorial.⁷

O modelo gerencial de gestão pública,⁸ instalado no Brasil após a Constituição Federal de 1988 (Brasil, [2022]), determina um modelo de governança em que a própria organização federal das políticas sociais se dá por ministérios setoriais, refletindo na especialização de saberes, funções e modos de intervenção. Esta mesma lógica é reproduzida no âmbito dos estados e dos municípios, refletindo na falta de diálogo e articulação entre os setores, respondendo melhor à especialização dos saberes e a corporações profissionais do que às expectativas e às necessidades da população, a quem os serviços se destinam.

Conforme Bourguignon (2001, p. 2-3):

⁶ O modelo burocrático elaborado por Max Weber e disseminado no mundo ocidental é caracterizado por três aspectos fundamentais: impessoalidade, formalidade e profissionalismo. No Brasil, esse modelo de gestão foi implementado na era Vargas, a partir de 1930, e conforme Souza Filho (2013, p. 109), 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 burocrático”.

⁷ Destacamos que, ao longo do processo da produção da nossa Dissertação de Mestrado, em 2019, optamos por utilizar a expressão ‘concertação intersetorial’, cunhada por Pereira (2014), porque, a nosso ver, ela indica uma característica importante da intersetorialidade, que consiste no fato de ela se fazer a partir de um processo de contínuo aperfeiçoamento, que se encontra em permanente construção/concertação. Registramos que, neste estudo, continuaremos utilizando a referida expressão porque ainda a consideramos a mais adequada para indicar esse mesmo reconhecimento, no qual continuamos acreditando.

⁸ Não temos a pretensão de esgotar os apontamentos a esse respeito; contudo, diante dos impactos que produzem para a gestão das políticas sociais e para a adoção da intersetorialidade nesse contexto, exploraremos, no Capítulo 3, os principais elementos constitutivos desse modelo de gestão.

Esta forma de gestão da política pública gera fragmentação da atenção às necessidades sociais; paralelismo de ações; centralização das decisões, informações e recursos; rigidez quanto a normas, regras, critérios e desenvolvimento dos programas sociais; divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, unidade, instituição ou serviço participante da rede; fortalecimento de hierarquias e poderes políticos/decisórios e fragilização do usuário – sujeito do conjunto das atenções na área social.

A compreensão de que o processo de concertação intersetorial deve ser sistemático, contínuo e deve contemplar diversificadas estratégias e iniciativas de articulação entre as políticas públicas, e que precisa se constituir a partir do território e com os que nele vivem, é uma compreensão cuja construção é desafiadora, diante desse modelo de gestão que fomenta a fragmentação (Fuentes, 2019).

Podemos afirmar que se constitui em um enorme desafio estabelecer uma gestão social inovadora que viabilize a articulação intersetorial em todas as etapas do processo de gestão e execução das políticas sociais – desde o planejamento, passando pela execução, até chegar à avaliação das políticas públicas – que se proponha a contemplar a participação efetiva dos usuários e que consiga atingir efetivamente a garantia dos direitos sociais. Esse desafio está vinculado, sobretudo, “aos impactos do modelo gerencial de gestão em vigência no país, o qual se caracteriza pela setorização, hierarquização e burocratização dos processos, com foco na redução de tempo e custos e na eficiência” (Yazbek, 2014, p. 77).

Segundo Sposati (2006, p. 136), “o grau da intersetorialidade trata da combinação de modelos ascendentes ou mais descendentes de gestão”. Neste caso, o grau ascendente parte da gestão intersetorial de cúpula, vinculado a modelos de gestão burocrático e gerencial, conforme já mencionamos anteriormente, nos quais os gestores dos setores se reúnem e compõem agendas e ações com metas compartilhadas; e o descendente parte da gestão de base, vinculado a modelos de gestão democrática e que se organiza a partir da participação dos sujeitos do processo – técnicos e usuários dos serviços públicos – na condução das ações.

Contudo, as estruturas organizacionais de gestão e dos serviços e a busca incessante pelo tecnicismo do trabalho desenvolvido têm tido forte impacto sobre a fragilização do processo de concertação intersetorial. Azevedo (2003, p. 41) menciona que “a crescente especialização do poder público e a tendência de maximização do desempenho de cada um dos órgãos do setor estatal” consistem em entraves comuns nos dias atuais.

A função da gestão nas políticas sociais precisa ser organizada e reestruturada a partir da perspectiva intersetorial, e não somente nas ações vinculadas às estruturas de serviços instaladas nos territórios. Compreendemos, portanto, que a implementação da intersetorialidade nas políticas públicas e, de modo particular, na Política de Assistência Social, está diretamente relacionada à capacidade de se estabelecer novos processos de gestão que darão subsídios às iniciativas intersetoriais articuladas nos territórios. A ausência desse subsídio acarretará a falta de sustentabilidade das articulações intersetoriais promovidas nos territórios, caracterizando-as enquanto ações pontuais, isoladas e fragmentadas.

Lembramos que, em todas as normativas e guias técnicos do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), de todos os serviços socioassistenciais tipificados, a intersetorialidade aparece como uma estratégia de gestão fundamental para a garantia do atendimento integral das necessidades do público da Assistência Social. Contudo, identificamos que, no nível de Proteção Social Básica (PSB) – que tem caráter preventivo e que é capitaneado pelo Serviço de Atendimento e Proteção Integral à Família (PAIF), executado pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) –, a intersetorialidade se traduz, de forma mais contundente, na responsabilidade das equipes dos CRAS em organizar a rede socioassistencial de Proteção Social Básica (PSB) do território (Brasil, 2009c). No nível de Proteção Social Especial de média (PSEMC) e de alta complexidade (PSEAC), dada a sua especificidade e sua necessidade de articulação, inclusive com órgãos de defesa de direitos – tais como: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, dentre outros –, a intersetorialidade é evidenciada enquanto articulação em rede de diversas políticas para o enfrentamento de situações de risco pessoal e social ou de violações de direitos.⁹

A Proteção Social Especial, em uma perspectiva intersetorial, está melhor estruturada no que se refere às medidas de gestão dos serviços socioassistenciais,

⁹ O SUAS, por meio da Norma Operacional Básica – NOB/2005 (Brasil, 2005a) e demais normativas posteriores, organiza a oferta de proteção social no âmbito da Política de Assistência Social, a partir de dois níveis de proteção: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE). De acordo com tais normativas, a Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; já a Proteção Social Especial, que se divide nos níveis de média e de alta complexidades, constitui-se no conjunto de serviços, programas e projetos para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

tendo em vista que prevê a estratégia de regionalização dos serviços de alta complexidade, a qual deve ser implementada pelos órgãos gestores estaduais, atendendo, especialmente, as necessidades de municípios de pequeno porte, que não possuem demanda suficiente e/ou capacidade instalada para a implantação desses serviços de forma individualizada, abrindo, assim, a possibilidade de serem realizados consórcios entre municípios próximos para a implantação desses serviços de forma regionalizada.

Contudo, aqui se coloca uma contradição para a gestão da Política de Assistência Social, pois, de acordo com suas normativas, os municípios de pequeno porte não têm a obrigatoriedade de organizar ou instalar os serviços de Proteção Social Especial. Porém, as experiências de regionalização no Brasil, em geral, e no estado do Paraná, em específico, são muito reduzidas. Assim, compreendemos como necessário que sejam organizadas medidas de gestão com foco na intersetorialidade. Tais medidas seriam importantes principalmente para os municípios de pequeno porte I, que possuem uma capacidade de gestão reduzida, se comparada aos municípios de maior porte, no que se refere a insuficiência de recursos humanos e estruturais. Isso sem falar na cultura de caridade, filantropia, primeiro-damismo, ainda muito arraigadas nessas localidades, fazendo com que a organização da Política de Assistência Social, em uma perspectiva de profissionalização e de garantia de acesso a direitos integrados e integrais, seja ainda mais desafiadora.

Encontramos uma gama de elementos, na literatura atual, sobre o tema da intersetorialidade, o que nos permite ter maior clareza sobre as particularidades e singularidades que compõem uma relação intersetorial. Os vários conceitos sobre intersetorialidade procuram elucidar tais elementos, e é a partir deles que procuraremos compreender nosso objeto de pesquisa, qual seja: a proteção social no âmbito do SUAS a partir da intersetorialidade e suas particularidades nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, no atual contexto neodireitista de esvaziamento das políticas sociais.

A intersetorialidade está definida enquanto princípio organizativo do Sistema Único de Assistência Social e, portanto, constitui-se como estratégia de gestão a ser implementada por tal política, em articulação com outras políticas públicas, em todos os municípios brasileiros, com foco na consolidação e na garantia de direitos. Entretanto, há particularidades, de acordo com o porte dos municípios, relacionadas à estruturação da gestão da Política de Assistência Social. Assim sendo, as perguntas

que norteiam nosso estudo são: a intersetorialidade é princípio organizativo com a finalidade de afiançar a proteção social no âmbito do SUAS? Como esta configuração se expressa na gestão do sistema nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, em um contexto neodireitista, de esvaziamento das políticas sociais? Quais as principais configurações da intersetorialidade nesses municípios? Quais suas principais potencialidades e desafios? A intersetorialidade tem contribuído para o aperfeiçoamento da proteção social no âmbito do SUAS, nesses municípios?

O desejo de aprofundarmos conhecimentos sobre o tema da proteção social a partir da intersetorialidade, na gestão da Política de Assistência Social, nos municípios pequenos, partiu da nossa vivência acadêmica como mestranda em Serviço Social e Política Social na Universidade Estadual de Londrina (UEL), no período entre o segundo semestre de 2017 e o primeiro semestre de 2019. Dois fatores foram determinantes na consolidação desse desejo: o fato de a intersetorialidade ter se constituído como tema da nossa pesquisa de mestrado, na qual procuramos analisar a experiência do município de Londrina, no estado do Paraná, e a nossa participação no Projeto de Pesquisa intitulado “A Centralidade da Gestão no Trabalho do Assistente Social: um Estudo a Partir de Demandas Profissionais Apresentadas por Órgãos Gestores de Políticas Sociais Públicas”, o que nos colocou em contato com representantes dos órgãos gestores da Política de Assistência Social de municípios de pequeno e médio porte da região da AMEPAR, vinculados ao Escritório Regional de Londrina.¹⁰

A soma desses dois fatores nos instigou a querer compreender como a intersetorialidade é operacionalizada nos municípios pequenos, quais as particularidades e os desafios do processo de concertação intersetorial nesses territórios, tendo em vista que os municípios de pequeno porte I são maioria no Brasil e, de modo particular, no Paraná.

Dentre os municípios de pequeno porte I da região da AMEPAR, optamos por estudar aqueles que possuem até 10 mil habitantes. Essa escolha se justifica pois, dos 399 municípios paranaenses, 306 são de pequeno porte I, sendo que destes, 203

¹⁰ O Escritório Regional de Londrina é o representante descentralizado da Política de Assistência Social do Estado do Paraná e está vinculado à Secretaria da Justiça, Família e Trabalho. É responsável pela gestão de 20 municípios da Região Norte do Paraná, sendo a maioria deles pertencente à AMEPAR (Paraná, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d).

possuem até 10 mil habitantes e correspondem a 50,87% do total de municípios paranaenses (Estados e Cidades, 2022). Assim, identifica-se que a gestão do SUAS, no estado do Paraná, configura-se a partir da realidade dos municípios pequenos; desse modo, dedicar-se ao conhecimento das particularidades dessa gestão nesses municípios significa descortinar uma realidade que, por vezes, pode estar encoberta, possibilitando uma compreensão sobre a gestão do SUAS sem desconsiderar suas nuances específicas, em um contexto de território nacional tão vasto e complexo.

Outro elemento determinante para a definição desse objeto de pesquisa é a centralidade da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão para a Assistência Social, política na qual atuamos desde nossa formação inicial, como assistente social, e que possui grande capilaridade nos territórios e incidência na vida das camadas mais pobres da população.

Temos como objetivo geral deste estudo compreender como a intersetorialidade, definida como princípio organizativo do SUAS, se consolida nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, e se ela contribui para o aperfeiçoamento da proteção social nessas localidades.

E como objetivos específicos temos:

- Compreender significados e alcances da proteção social a partir de diferentes matrizes teóricas e os impactos de tais significados para a implementação da intersetorialidade;
- Apreender os fundamentos teóricos e conceituais que circunscrevem o debate sobre intersetorialidade;
- Demonstrar como a intersetorialidade se configura na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- Compreender as particularidades do processo de concertação intersetorial nos municípios de pequeno porte I, de modo particular, nos municípios com até 10 mil habitantes da região da AMEPAR;
- Apreender as potencialidades e os desafios dos municípios de pequeno porte I para a implementação de uma perspectiva intersetorial na gestão da Política de Assistência Social;
- Identificar se a intersetorialidade tem contribuído para o aprimoramento da proteção social, no âmbito do SUAS, nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR.

Vale destacar o avanço, no Brasil, da Política de Assistência Social, política de proteção social, inserida constitucionalmente na Seguridade Social brasileira, que tem construído mecanismos para a consolidação de direitos sociais. Neste sentido, na normatização desta Política, o princípio da intersetorialidade aparece como elemento fundamental a ser perseguido.

No Artigo 2º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que trata dos objetivos da Assistência Social, está definido que ela 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).

Embora a potencialidade da articulação intersetorial para a efetivação de maior qualidade na intervenção social estivesse pontuada na área da Assistência Social desde 1993, somente a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, que deu origem à Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 (Brasil, 2005b), é que a intersetorialidade passa ser a tônica dos debates da área.

Segundo Monnerat e Souza (2014, p. 45), a PNAS/2004 apresenta a intersetorialidade como “requisito fundamental para a garantia dos direitos de cidadania” (Brasil, 2005b). Ela estabelece dois níveis de proteção social a serem alicerçados pela Política de Assistência Social – Proteção Social Básica e Proteção Social Especial –, prevendo que os serviços, programas e projetos devam articular-se às demais políticas públicas.

O Sistema Único de Assistência Social, instituído em 2005, tem como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a intersetorialidade. O SUAS prevê que as ações no campo da assistência social devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas (Brasil, 2005a).

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

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

Há que se considerar que, a partir da LOAS e, mais fortemente, a partir da PNAS/2004 e da instituição do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, mesmo com a Política de Assistência Social tendo avançado, em termos de padronização de serviços, em um país com dimensão continental como o Brasil, os municípios apresentam configurações muito particulares, as quais interferem diretamente na gestão das políticas públicas e, especificamente, na Política de Assistência Social.

Assim, embora, hoje, tenhamos um Sistema Único de Assistência Social, os municípios, de acordo com o seu porte, realizam tanto a gestão desta política bem como a oferta dos serviços observando as particularidades locais e, sobretudo, as condições objetivas de gestão instaladas. Contudo, a intersetorialidade está dada como um princípio organizativo do SUAS, exigível, portanto, em todos os municípios brasileiros. Nesse sentido, acreditamos que colocar luz sobre as particularidades da intersetorialidade nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, consiste em uma contribuição importante desta pesquisa, na medida em que possibilita desvendar algumas das particularidades da gestão do Sistema Único de Assistência Social nos municípios de pequeno porte I e as principais formas de manifestação da intersetorialidade nesses municípios, suas potencialidades e desafios, colaborando, assim, para o aprimoramento da gestão da Política de Assistência Social.

Por fim, um último elemento que nos instigou a este estudo: a escassez de literatura sobre o tema. A partir do levantamento bibliográfico realizado nos principais sites de pesquisas acadêmicas (Catálogo de Teses e Dissertações da Capes; Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD; e Scielo), utilizando como palavras chaves: intersetorialidade, assistência social e municípios de pequeno porte, identificamos apenas dois trabalhos científicos, sendo uma dissertação e uma tese, que se debruçaram sobre as especificidades da gestão da Política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte e, mais precisamente, sobre a intersetorialidade nesse contexto. Acreditamos que nossa pesquisa possa elucidar algumas particularidades desse processo de gestão, deixando algumas contribuições

significativas na perspectiva do seu aprimoramento nos municípios com essa característica.

O presente estudo constitui-se em uma pesquisa qualitativa. 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”.

Na fase exploratória da pesquisa, foi realizada revisão bibliográfica sobre os seguintes temas: proteção social, neoliberalismo, neoconservadorismo, Nova Direita, organismos internacionais, gestão da Política de Assistência Social, e intersectorialidade.

Em seguida, ainda na fase exploratória do estudo, foi realizada uma pesquisa documental, na perspectiva de identificar como o tema da intersectorialidade é abordado em dois dos principais instrumentos de gestão da Política de Assistência Social: as Conferências de Assistência Social e o Censo SUAS. Foram analisadas as Conferências Nacionais ocorridas entre os anos de 2005, ano em que o SUAS foi implantado, e de 2021. Registramos que o ano de 2023 foi ano conferencial para a Política de Assistência Social; todavia, tendo em vista que a Conferência Nacional foi realizada entre os dias 05 e 08 de dezembro, dado o limite de prazo deste estudo, não foi possível a inclusão da análise desse processo conferencial recém-realizado.

Quanto ao Censo SUAS, foram analisados os formulários voltados à gestão municipal a partir do ano de 2010, quando foi implantado, até o ano de 2022. Os formulários do Censo SUAS encaminhados aos municípios, no ano de 2023, não foram analisados, pelo limite de prazo deste estudo. Até o momento, os resultados do Censo SUAS 2023 não foram publicizados.

Nosso estudo sobre as Conferências Nacionais de Assistência Social se deu a partir dos seguintes documentos:

- 1) Manual do Participante – esse instrumento é elaborado pelo Conselho Nacional de Assistência Social e distribuído aos participantes da Conferência Nacional, a fim de orientá-los sobre todo o funcionamento do processo conferencial e, também, subsidiá-los para as discussões, por meio do registro das ementas para cada eixo de debate proposto;
- 2) Cadernos de Sistematização das Conferências – nesses cadernos são descritas todas as discussões realizadas durante as palestras e debates,

além de registrar as deliberações aprovadas nas plenárias das Conferências;

- 3) Anais – algumas Conferências de âmbito nacional registraram o processo conferencial, bem como as suas deliberações, por meio de Anais, substituindo, dessa forma, o Caderno de Sistematização da Conferência;
- 4) Cadernos de Estudos – em alguns processos conferenciais foram elaborados e encaminhados, aos entes federados, cadernos com textos técnicos e científicos sobre os temas propostos nos eixos e sobre temas correlatos, contribuindo, assim, com o processo conferencial a ser realizado por cada ente.

Nosso intuito com esta etapa de pesquisa documental foi identificar se a intersetorialidade tem sido objeto de debate e de monitoramento por meio desses importantes instrumentos de gestão da Política de Assistência Social, avaliando se há um estímulo implementado pela esfera federal, no sentido de que os municípios incorporem, de fato, essa estratégia de gestão e se o processo de concertação intersetorial implementado pelos municípios vem sendo monitorado pelo governo federal, com vistas ao aprimoramento da gestão.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados, trata-se 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 exposto, técnicos dos órgãos gestores da Política de Assistência Social de 5 municípios da região da AMEPAR (municípios de pequeno porte I, que possuem até 10 mil habitantes) foram ouvidos, por meio da técnica do grupo focal, a partir das orientações de Gatti (2005).

Esclarecemos que, do total de 17 municípios de pequeno porte I da região da AMEPAR, 7 são de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, sendo eles: Cafeara, Guaraci, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Prado Ferreira e Sabáudia. Representantes de todos esses municípios foram convidados a participar da pesquisa; no entanto, efetivamente, participaram representantes de 5 municípios, sendo eles: Guaraci, Lupionópolis, Pitangueiras, Prado Ferreira e Sabáudia.

O grupo focal foi realizado no formato online, no dia 13 de fevereiro de 2023. A definição pelo formato online deu-se após consulta aos participantes sobre a possibilidade de locomoverem-se para outro município, tendo em vista o fato de cada

um deles ser de municípios diferentes, por vezes distantes um do outro e, nesse sentido, para que pudéssemos reunir todos os sujeitos, dependeríamos da concordância e da disponibilidade de cada um. A maioria, devido a suas condições de trabalho e de vida, manifestou que o formato online seria condição para sua participação. Assim, na perspectiva de garantir o maior número de participantes, decidimos pelo formato online.

O grupo focal foi coordenado individualmente pela pesquisadora e, com autorização dos participantes, para garantir a captação das informações fornecidas pelos sujeitos, as discussões foram gravadas. Participaram os seguintes sujeitos: 1 técnico de cada um dos 5 municípios citados, que estivessem vinculados ao órgão gestor da Política de Assistência Social. Tais sujeitos obedeciam ao seguinte critério: ser profissional de nível superior, preferencialmente assistente social ou psicólogo. Conforme assinalamos, nossa pesquisa teve como foco buscar compreender a gestão da Política de Assistência Social, sua organização e seu funcionamento na perspectiva da intersetorialidade, uma vez que este é um dos princípios organizativos do SUAS. Nesse sentido é que se deu a nossa opção por definir como sujeitos da nossa pesquisa os profissionais vinculados ao órgão gestor dessa Política.

Quanto ao universo dos técnicos que compõem os órgãos gestores das Política de Assistência Social nesses municípios, estima-se que corresponde a 10 profissionais, tendo em vista as exigências estabelecidas na NOB-RH/SUAS (Brasil, 2006).¹¹ Deste universo, foi definida uma amostra intencional de 1 representante por órgão gestor de cada município envolvido.

A escolha do grupo focal como técnica de pesquisa levou em consideração dois fatores determinantes: a viabilidade da pesquisa e a relevância de tal técnica para os objetivos propostos.

No que se refere à sua viabilidade, considerou-se o tamanho da amostra – 5 sujeitos –, sendo necessária a aplicação de uma técnica que também garantisse a agilidade do processo, considerando o formato online adotado e a qualidade do processo de coleta de dados.

¹¹ De acordo com a NOB-RH/SUAS, de 2006, e suas atualizações a partir de resoluções específicas, os municípios de Pequeno Porte I, com até 2.500 famílias referenciadas, devem ter no mínimo 2 técnicos de nível superior ocupando as equipes de gestão municipal da Política de Assistência Social e mais dois técnicos de nível médio (Brasil, 2006).

Com relação à relevância da técnica do grupo focal para os objetivos da pesquisa, destacamos a riqueza de informações que a interação entre os sujeitos pode promover a partir do debate e da reflexão coletiva. O grupo focal, pelo próprio contexto da interação criado, faz emergir uma multiplicidade de pontos de vistas, permitindo a captação de significados que, com outros meios, poderiam ser difíceis de se manifestar.

Acreditamos que a técnica do grupo focal, quando direcionada para agentes dos serviços públicos, possibilita que a fase da coleta de dados seja, em si, uma contribuição significativa para os participantes, uma vez que promove o debate e a reflexão sobre temas nos quais, normalmente, no cotidiano, apresentam dificuldades de discussão, por falta de tempo, de organização e, muitas vezes, por falta de uma agenda que contemple o aprimoramento formativo dos trabalhadores.

Segundo Gatti (2005), 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 (p. 9).

A proposta é que o mediador conduza o debate sobre o tema a partir de pautas pré-estabelecidas, lembrando-se sempre que a sua função é, segundo Gatti (2005, p. 9), “fazer a discussão fluir entre os participantes” e criar as condições necessárias para que eles explicitem suas análises e críticas a respeito da temática sobre a qual foi convidado a conversar coletivamente.

A análise dos dados coletados através do grupo focal foi realizada a partir da técnica de análise de conteúdo que, segundo Bardin (1979), constitui-se em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que permite extrair, dessas mensagens, por meio de procedimentos de descrição de conteúdo sistemáticos e objetivos, “indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção dessas mensagens” (p. 89).

Com base em 5 eixos, estabelecidos a partir da articulação entre as categorias analíticas evidenciadas na fase exploratória da pesquisa e as categorias empíricas que emergiram no processo da coleta de dados, 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 busca descobrir os “núcleos de sentido que compõem a comunicação” (p. 105).

Os 5 eixos que condensaram a análise do conteúdo da pesquisa de campo foram:

- a) Compreensão sobre Proteção Social Mediada pela Intersetorialidade;
- b) Compreensão sobre Intersetorialidade e sua Importância na Política de Assistência Social;
- c) Processos de Indução e/ou Incentivo para o Aprimoramento da Intersetorialidade;
- d) Desafios Políticos para a Consolidação da Intersetorialidade; e
- e) Desafios Administrativos e Impactos da Pandemia da Covid-19 para a Consolidação da Intersetorialidade.

Este relato sistematiza os resultados do processo de estudo empreendido e os distribui da seguinte forma: no primeiro Capítulo, apresentamos a Introdução, com o objetivo de colocar o leitor em sintonia com o tema que será discutido e com a perspectiva teórico-metodológica que adotamos para a análise das reflexões realizadas; apresentamos, ainda, a metodologia de estudo utilizada. O segundo Capítulo aborda a proteção social e sua configuração no âmbito da Política de Assistência Social. Para tanto, o item 2.1 apresenta a proteção social sob as perspectivas das Matrizes Teóricas e Ideológicas Residual, Social-Democrata e Socialista, e suas teorias conflitantes; tratando sobre as bases teóricas e ideológicas do neoliberalismo, do neoconservadorismo e da Nova Direita, componentes da Matriz Residual, apresentando as concepções de proteção social nessas três abordagens, focando nas determinações dos postulados dessas teorias, sobretudo nos postulados da Nova Direita, para a gestão de políticas sociais no Brasil; analisa o processo histórico de incorporação dos preceitos defendidos pela Nova Direita no Brasil, a ascensão da Nova Direita extremada ao poder executivo federal, em 2018, com a eleição de Jair Messias Bolsonaro, e os impactos disso para as políticas sociais brasileiras. O item 2.2 traz para o debate as particularidades da Política de Assistência Social, enquanto estrutura fundamental para a consolidação da Seguridade Social brasileira a partir da perspectiva da garantia de direitos, e do SUAS, enquanto modelo de gestão dessa Política, identificando seus limites e suas possibilidades para a

efetivação da proteção social, considerando a agenda político-econômica da Nova Direita. O terceiro Capítulo, por sua vez, trata sobre a intersectorialidade no âmbito da Política de Assistência Social. Para isso, o item 3.1 analisa a intersectorialidade e seus conceitos; apresenta a Política de Saúde enquanto precursora na incorporação da intersectorialidade sob a influência do ideário neodireitista; e expõe a proposta de intersectorialidade adotada e disseminada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Banco Mundial (BM) e os impactos disso para os países “em desenvolvimento”, como o Brasil; o item 3.2 discute o percurso de incorporação da intersectorialidade na Política de Assistência Social brasileira sob a égide dos preceitos neodireitistas; e apresenta os resultados da pesquisa documental que analisa a incidência e a configuração do debate sobre intersectorialidade em dois dos instrumentos de gestão fundamentais para essa Política – as Conferências Nacionais de Assistência Social e o Censo SUAS – e da importância deles para o fortalecimento dessa estratégia de gestão no SUAS. O quarto Capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo empreendida com os técnicos dos órgãos gestores de 5 municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, procurando elucidar como a intersectorialidade se manifesta nesse contexto específico, suas particularidades, suas potencialidades e seus desafios, dando visibilidade à gestão da Política de Assistência Social nesses municípios, que se constituem maioria no país. E, por fim, no quinto e último Capítulo, apresentamos nossas Considerações Finais.

2 PROTEÇÃO SOCIAL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Apresentaremos, neste capítulo, a proteção social, ou as suas múltiplas configurações, a partir de três matrizes teóricas e ideológicas: a Matriz Residual, a Matriz Social-Democrata, ou Institucional, e a Matriz Socialista. Para realizarmos esse exercício, nos apoiaremos, sobretudo, nas contribuições apresentadas por Camila Potyara Pereira em seu livro *Proteção Social no Capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes*, de 2016.

Ao trazermos seus apontamentos sobre proteção social em diferentes matrizes teóricas e ideológicas, aderimos também às ressalvas feitas por Pereira (2016) sobre os limites do uso de tipologias. Conforme ressalta a autora, as tipologias são um recurso didático e holístico, comumente utilizado nas Ciências Humanas, a despeito de sua principal limitação, que consiste na possibilidade de simplificação de realidades complexas. É importante, portanto, considerar que as matrizes teóricas e suas componentes não são estanques e passam por revisões críticas e atualizações através de novos estudos. Ademais, existem muitas outras tipologias que talvez devessem ser utilizadas em nossas análises e não o foram, seja pela nossa dificuldade em acessá-las, seja pela nossa incapacidade de articulá-las aos propósitos deste estudo. Apesar dessas ressalvas, nos colocamos no desafio de fazer com que as classificações escolhidas possam, mais adiante, subsidiar uma compreensão, em uma perspectiva de totalidade, a respeito de limites e possibilidades da intersectorialidade – estratégia específica de gestão vinculada às políticas públicas – no que se refere ao aperfeiçoamento da proteção social, no âmbito da Política de Assistência Social, em uma perspectiva de integralidade e integração, sobretudo nos municípios pequenos.

A escolha pelas contribuições de Pereira (2016) se deve, principalmente, pelo reconhecimento de que, através da referida publicação, a autora preencheu uma lacuna importante na produção do conhecimento, condensando, em uma única obra, análises críticas fundamentais sobre proteção social no modo de produção capitalista, elucidando suas intencionalidades, características, especificidades, convergências e divergências, a partir do referencial teórico e ideológico a que se encontra engendrada.

Traremos para o debate as concepções de proteção social identificadas por Pereira (2016), a partir de cada uma dessas matrizes e suas teorias conflitantes, com

o propósito de contribuir para elucidar as principais diferenças que permeiam cada concepção e a importância dessa compreensão para chegarmos a um entendimento abrangente sobre a proteção social no bojo do capitalismo, desvendando contradições, instrumentalidades, finalidades, potencialidades e limites.

Também acrescentaremos ao debate as particularidades da Política de Assistência Social e do Sistema Único da Assistência Social, enquanto modelos de gestão dessa Política no Brasil, em um contexto de esvaziamento das políticas sociais, provocado pela égide dos preceitos neodireitistas, a partir da compreensão de que a Assistência Social, que compõe o tripé da Seguridade Social brasileira, é uma estrutura fundamental de garantia de direitos que, juntamente com as demais políticas sociais, tem a responsabilidade de ofertar proteção social aos brasileiros.

Analisar a configuração da política social brasileira e, mais especificamente, da Assistência Social, tendo como pano de fundo o contexto de hegemonia dos postulados da Nova Direita, nos permitirá sair da aparência e avançar para uma compreensão crítica sobre os desafios para sua operacionalização e sua efetivação enquanto política garantidora de direitos, bem como nos permitirá compreender a relação entre esses desafios e o processo de concertação intersetorial implementado nos municípios – e, aqui, mais especificamente, nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR –, tendo em vista que partimos do entendimento de que a intersetorialidade é uma estratégia de gestão que tem, por finalidade precípua, o aprimoramento da proteção social.

Ressaltamos, também, que compreender as nuances e as controvérsias que envolvem a proteção social no modo de produção capitalista constitui um exercício fundamental para que possamos desmitificar a ideia – que, por vezes, se encontra presente no imaginário social – de que a proteção social é eminentemente positiva e atende, exclusivamente, aos interesses e às necessidades sociais da classe trabalhadora.

2.1 PROTEÇÃO SOCIAL: SIGNIFICADOS E ALCANCES A PARTIR DE IDEOLOGIAS CONFLITANTES

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, principalmente daqueles que se

encontram à margem do sistema produtivo, dependerá da forma com que o Estado e a classe dominante concebem a origem dos problemas sociais.

Marx (1995), enfatiza que o “Estado moderno é incapaz de reconhecer os fundamentos dos problemas sociais imanentes à lógica sócio reprodutiva do capital” (p. 79). Isto porque, caso ocorresse, teria que colocar em xeque sua própria função e vitalidade. Assim, o Estado trata de justificar e obscurecer, através do seu aparato burocrático, “que o capitalismo vai se instaurando em meio às relações sociais produzindo riqueza e pobreza em larga escala” (p. 79).

Assim, torna-se imprescindível compreender as bases teóricas e ideológicas que sustentam os tipos de proteção social propostos por diferentes abordagens dentro do capitalismo, para que possamos sair da aparência e procurar elucidar sua essência e suas intencionalidades, as quais se configuram a partir do reconhecimento ou não do capitalismo enquanto produtor de desigualdades sociais e, portanto, causa originária dos problemas sociais.

De acordo com Mishra (1981), há três tipos de abordagens sobre bem-estar e proteção social: as que se regem pelo paradigma direitista, residual; as que se regem pelo paradigma socialista; e, intercalando esses dois extremos, a perspectiva que pode ser chamada de social-democrata.

Partimos da compreensão anunciada por Pereira (2016) de que, no capitalismo, os mecanismos de proteção social se tornaram mais variados, quando comparados aos existentes em outros modos de produção e socialização que o precederam. A proteção social no capitalismo apresenta configurações diferenciadas, tendo em vista as pressões contraditórias a que está sujeita e, também, os valores e as teorias que moldam sua real finalidade e competem entre si.

As teorias e, especialmente, as ideologias são determinadas por interesses de classes e, ao mesmo tempo, veiculam e legitimam esses interesses. Portanto, há divergências entre elas. Nesse sentido, a análise da proteção social e de seu significado deve ser mediada pelo contexto dinâmico da produção e da reprodução capitalista da desigualdade social. É necessário analisar, por um lado, o movimento do capital, e, por outro, também a luta de classes, reconhecendo, assim, a existência da contradição (Pereira, 2016).

Nesse sentido, defendemos a categoria contradição dialética de filiação materialista histórica para a análise da proteção social, pois ela nos dá a oportunidade de compreender essa particularidade inserida em uma totalidade contraditória,

identificando seus traços positivos e negativos. Desse modo, conforme nos ensina Pereira (2016), ao partirmos dessa leitura da realidade, identificamos que a proteção social “poderá atender interesses diferenciados, embora esteja estruturalmente comprometida com os interesses dominantes” (p. 55). O processo contraditório faz parte da essência das coisas reais e históricas e, portanto, das políticas de proteção social.

De acordo com Pereira (2016, p. 70), “ao capitalismo não interessa extinguir a desigualdade social, pois é dela que ele se alimenta e se reproduz”. Nesse sentido, a igualdade e seu contrário, a desigualdade, devem estar no centro da discussão sobre proteção social. Analisar de que maneira a proteção social vai ao encontro de uma proposta de combate à desigualdade social pode se constituir em um referencial importante para desmitificar elementos encobertos, revestidos pelo discurso de proteção social, mas que, na prática, reforçam a desigualdade social.

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 concretizadoras de direitos e, portanto, de proteção social, o limite da não interferência na dinâmica do desenvolvimento econômico.

A Matriz Residual e a Matriz Social-Democrata, por um lado, e a Matriz Socialista, por outro, estão vinculadas a projetos de sociedade em disputa. As Matrizes Residual e Social-Democrata defendem a manutenção do capitalismo e de seus elementos constitutivos centrais: o mercado, a propriedade privada, a exploração do trabalho, a acumulação e o lucro; já a Matriz Socialista defende a supressão do capitalismo e o desenvolvimento de um novo modo de sociabilidade pautado em princípios comunistas.¹²

A Matriz Residual é composta pelas correntes do Funcionalismo¹³ e sua

¹² O comunismo é um modo de produção que pretende estabelecer uma sociedade igualitária, por meio da abolição da propriedade privada, das classes sociais e do próprio Estado. Embora a ideia de igualdade baseada no fim das classes tenha sido defendida por filósofos desde a Antiguidade, o comunismo está particularmente associado à teoria dos pensadores Friedrich Engels e Karl Marx.

¹³ Apesar de, internamente, o Funcionalismo possuir ramificações, estas mantêm postulados centrais e comuns, princípios fundamentais. O primeiro deles consiste na concepção sistêmica da realidade, entendendo que a sociedade é composta por partes que se relacionam entre si e com a sociedade como um todo. O segundo princípio fundamental consiste na compreensão de que as partes que compõem a sociedade são explicadas por suas funções. As funções são definidas pelas demandas e pelas necessidades do todo, para que este seja mantido. Como a sociedade é complexa, as funções das partes também o são. Um terceiro postulado comum do Funcionalismo é a comparação entre os sistemas e os organismos vivos, biológicos. Cada parte deve desempenhar adequadamente

variante, a Teoria da Convergência,¹⁴ e pela Nova Direita (composta pela fusão do neoliberalismo e do neoconservadorismo).¹⁵ Embora essas correntes tenham se constituído como abordagens do século XIX e nos anos de 1940, respectivamente, foi a partir dos anos de 1970 que se tornaram forças políticas, influenciando os governos e pautando ações protetivas em todo o mundo.

Couto (2008) vai chamar o Estado que adota essa perspectiva residual de Estado Liberal, pela defesa do livre mercado que ele empreende. Ela afirma que esse Estado “se constituiu a partir das lutas contra o absolutismo, cumprindo o papel de mediador civilizador, regulador das paixões humanas e de defensor do mercado como promotor do desenvolvimento do bem-estar geral” (p. 87). Segundo a autora, o Estado Liberal firma-se em princípios do individualismo e dos direitos naturais, do livre mercado e da mínima intervenção estatal no âmbito social.

Nessa perspectiva, liberal na economia e residual na intervenção social, os conflitos não são reconhecidos como fruto das contradições inerentes ao capitalismo, mas como patologias. Assim, o indivíduo fica em foco, não havendo preocupação em desvelar a realidade social a partir de uma análise crítica que considere a história e suas contradições. Os comportamentos individuais que sejam considerados desajustados à harmonia social, necessária para a manutenção do *status quo*, devem ser corrigidos.

suas funções para a garantia de funcionamento do sistema. Há uma expectativa relacionada ao funcionamento harmônico da sociedade. Nessa perspectiva, o conflito é entendido pelos funcionalistas tradicionais e modernos como “patologia social a ser curada” (Pereira, 2016, p. 100).

¹⁴ A Teoria da Convergência (ou Determinismo Tecnológico), por sua vez, tem origem no Funcionalismo, mas partem do princípio de que as sociedades que possuem as mesmas características e mesmos níveis de desenvolvimento industrial e econômico produzem tipos de proteção social similares. Para o determinismo tecnológico, a industrialização cria as condições necessárias ao crescimento de agências de bem-estar. O tipo ideal de proteção social seria aquela que possui características mistas entre o *laissez-faire* e o intervencionismo. Seria pautada na provisão governamental mínima associada a outros tipos de proteção, como a caridade e a proteção privada (da família, das instituições e das empresas) (Pereira, 2016).

¹⁵ A Nova Direita origina-se a partir de 1970, com a fusão de valores e interesses contraditórios presentes em duas ideologias conflitantes: neoliberalismo econômico e o neoconservadorismo social e político. A defesa neoliberal do livre mercado, do indivíduo, da autoproteção e minimização da intervenção estatal, se fundiu aos preceitos neoconservadores em favor da autoridade do Estado, da disciplina e da ordem, da hierarquia, do resgate de valores tradicionais (patriotismo, família patriarcal, bons costumes e moral) (Pereira, 2016). Essa amálgama entre neoliberalismo e neoconservadorismo dá origem a um novo espectro ideológico e político, chamado de Nova Direita. Isso não significa dizer que o neoliberalismo e o neoconservadorismo deixaram de existir, mas significa que são perspectivas distintas. Registramos que nossa discussão será toda permeada a partir dessa compreensão alicerçada por Pereira (2016), com a qual concordamos e, portanto, em nossas análises, não tomaremos os impactos do neoliberalismo ou do neoconservadorismo de forma isolada, mas, sim, os impactos produzidos pela Nova Direita a partir dessa fusão explicitada.

De modo geral, as teorias vinculadas à Matriz Residual partem do não reconhecimento dos problemas sociais enquanto expressões do capitalismo. Conforme nos ensinam Bizerra e Góis (2014), 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 a um *status* de modernidade, progresso e riqueza – também contribui para a consolidação na sociedade da naturalização da desigualdade social, da vinculação da pobreza a fracassos e méritos individuais. Este aparato ideopolítico culpabiliza o indivíduo e sua família pela sua condição de pobreza. A meritocracia¹⁶ ignora a condição de classe, gênero e raça, colocando todas as pessoas em um mesmo patamar no que se refere às oportunidades.

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 respeito das medidas de proteção social traduzidas em políticas sociais, defendidas pelos adeptos do liberalismo e, portanto, vinculados à Matriz Residual, Couto (2008) explica:

A máxima defendida pelos liberais em relação às políticas sociais é a de que, como é preciso conservar a disposição para competição na sociedade, toda tutela gerada pelo Estado é desmanteladora do espírito empreendedor tão necessário ao desenvolvimento do capitalismo. Essa ideia foi retomada nos anos 1970, quando os ideais da teoria neoliberal ganharam espaço e se afirmaram como alternativa na ótica societária.

Assim, a proteção social defendida pelos adeptos da Matriz Residual, seja pelos funcionalistas, seja pelos simpatizantes da teoria da convergência ou, ainda,

¹⁶ 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”. Segundo Pereira (2016), a meritocracia “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 prevalectente [...] E mérito denota, em termos gerais, a obtenção merecida, por alguém, de algo, sob a regência de regras válidas para todos” (p. 64).

pelos neodireitistas, não obstante, de modo geral, algumas diferenças caracterizam-se pela focalização nos extremamente pobres. Esse padrão de proteção residual está ancorado na ideologia burguesa, que rejeita toda e qualquer intervenção estatal que possa restringir a liberdade do mercado e o direito individual de propriedade privada. A ideologia burguesa tem, como imperativo, o lucro incessante do capital; de tal forma, as necessidades humanas ficam relegadas a segundo plano e não são reconhecidas enquanto direitos sociais.

No Brasil, as políticas sociais vêm sendo pautadas, organizadas e operacionalizadas a partir de princípios e diretrizes vinculados à perspectiva de Matriz Residual. No caso da Política de Assistência Social brasileira, reconhecida pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, [2022]) enquanto política de Seguridade Social, dever do Estado e direito daqueles que dela necessitarem, tem se configurado enquanto uma política focalista. Suas normativas trazem a universalização como princípio; contudo, se referem a uma universalização limitada à comprovação de necessidade. Sob influência do receituário neoliberal e das exigências dos organismos internacionais, a Assistência Social brasileira tem incorporado muitos dos preceitos vinculados à Matriz Residual.

Pereira (2016) enfatiza que a proteção social defendida pela Matriz Residual se caracteriza, sobretudo, por: adoção de critérios de menor elegibilidade; exigência de testes ou comprovação de pobreza; focalização na pobreza extrema; exigência de cumprimento de condicionalidades; e substituição do *Welfare* pelo *Workfare*. As medidas protetivas de corte residual estão muito presentes nas políticas sociais contemporâneas e são recomendadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), sobretudo, para os países considerados “em desenvolvimento”.

Pereira (2016) explica que a menor elegibilidade consiste na adoção dos benefícios enquanto mecanismo de regulação da miséria, praticando valores muito pequenos de concessão, o que não contribui para a superação efetiva da pobreza. Nessa perspectiva, o Estado, ao mesmo tempo que atende os extremamente pobres, evitando transtornos sociais, ativa positivamente a opinião pública. Porém, na prática, oferece apenas o suficiente para suprir as necessidades emergenciais; com isso, o que se pretende é deixar “de estimular a ociosidade e vagabundagem, uma vez que espera-se que o beneficiário busque alcançar no mercado de trabalho a satisfação das suas necessidades consideradas ‘de segunda ordem’ ou ‘supérfluas’” (p. 103).

A comprovação de pobreza consiste em fazer com que o demandante de proteção social se submeta a práticas investigativas e, por vezes, invasivas, a fim de provar que estão aptos a serem atendidos. Tais práticas se fundamentam na perspectiva da suspeita prévia de que o demandante não esteja dizendo a verdade sobre sua condição e que deseja fraudar o sistema. São práticas estigmatizantes e constrangedoras, que acabam por promover uma verdadeira “armadilha da pobreza”, uma vez que “estimulam os demandantes a viverem na destituição para fazerem jus ao benefício” (Pereira, 2016, p. 189).

A focalização na pobreza extrema consiste na estratégia do atendimento apenas dos segmentos mais pobres, “sobre os quais não pairam dúvidas a respeito de seu estado de privação” (Pereira, 2016, p. 189), sob o argumento da insuficiência de recursos para a execução do atendimento universal.

Em relação à seletividade, analisando o modelo de proteção social brasileiro, que tem como embasamento teórico e ideológico a Matriz Residual, partindo principalmente da corrente neoliberal e, a partir dos anos de 1980, marcada também pelo neoconservadorismo – como veremos mais adiante –, enfatiza Stein (2008, p. 207):

Apesar do aperfeiçoamento contínuo dos instrumentos e mecanismos de focalização, e seu reflexo na ampliação, ou não, da cobertura social, identificamos que é significativo o destaque pelos países quanto à contribuição no sentido de identificar onde estão e quem são os pobres. Entretanto, nenhum deles foi ainda capaz de atendimento universal à demanda correspondente aos próprios critérios estabelecidos, o que revela a priorização da seletividade como critério de aplicação dos recursos e controle da extrema pobreza.

As condicionalidades, por sua vez, impõem exigências aos demandantes de proteção social, o que incide sobre a regulação do acesso ao atendimento. As condicionalidades são definidas a partir do pressuposto de que os atendidos pelas políticas públicas são alienados, desprovidos de informações básicas e não sabem reconhecer suas outras necessidades, como saúde e educação, por exemplo. Além disso, condicionar o acesso a benefícios e ou serviços a partir da imposição de acesso a outros serviços desconsidera a própria incapacidade do poder público de oferecê-los de forma regular e com qualidade à população (Pereira, 2016).

A respeito das condicionalidades, fazendo uma análise específica do caso brasileiro e do Programa Bolsa Família (BF),¹⁷ Silva e Silva (2016) afirma:

Entendo que ferem o princípio da não condicionalidade, garantido pelo direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade [...] O entendimento que defendo é que o caráter punitivo das condicionalidades contribui para agravar situações de vulnerabilidades e riscos sociais prévios que fazem parte da vida cotidiana das famílias atendidas pelo BF. Isso porque as famílias mais propensas ao descumprimento de condicionalidades são as mais vulneráveis, que passam a ser culpabilizadas e responsabilizadas por situações qualificadas como disfuncionais. Ademais, a grande maioria dos municípios brasileiros, responsáveis pela implementação descentralizada do BF, apresenta fragilidades e falta de condições estruturais, de recursos e de pessoal para oferecer serviços de educação e saúde em quantidade e qualidade para atender adequadamente a demanda da população (p.158).

Silva e Silva (2016) defende uma perspectiva de caráter educativo para a substituição das condicionalidades, que funcione como recomendações, orientações e, essencialmente, medidas de apoio, para que as famílias possam acessar os serviços sociais das mais diversas áreas. Nessa perspectiva, o Estado é responsabilizado pela oferta desses serviços enquanto medida de proteção social, não cabendo punição a famílias e indivíduos, uma vez que amplia sua condição de vulnerabilidade.

Contudo, o que identificamos é que as condicionalidades são adotadas numa perspectiva fiscalizatória, punitiva e de controle. Essa perspectiva é consonante com o modelo neodireitista de gestão das políticas sociais que atribui ao indivíduo a culpa pela sua condição de pobreza” descaracterizando-a enquanto “questão social”. O *modus operandi* da gestão social neodireitista se consolida, dentre outras estratégias, com a exigência do cumprimento, por parte dos indivíduos, de um rol de obrigações, sob pena de terem seus benefícios interrompidos ou cancelados.

No que se refere à substituição do *Welfare* pelo *Workfare*, esta consiste em uma mudança de paradigma, em que o *Welfare* representa a adoção das políticas

¹⁷ “O BF, maior programa de transferência de renda em implementação no Brasil, ocupa, com outros programas de transferência de renda, a centralidade no Sistema de Proteção Social do país. De caráter não contributivo, situa-se no contexto da Política de Assistência Social, provendo benefícios para famílias pobres e extremamente pobres, independente de contribuição prévia. Foi instituído em 2003, como política intersetorial, objetivando unificar os programas de transferência de renda em desenvolvimento” (Silva e Silva, 2016, p. 160).

sociais em uma perspectiva de direitos sociais e responsabilidade do Estado, e o *Workfare* se refere a políticas que obrigam o demandante de proteção a trabalhar como condição para o recebimento do benefício. Essa mudança de paradigma desconsidera que o próprio Estado não tem sido eficiente na provisão de empregos (Pereira, 2016).

Fazendo uma análise dos programas de geração de renda no Brasil, frutos dessa perspectiva do *Workfare*, Carloto e Gomes (2016) afirmam que tais políticas são incorporadas, a partir de 1990, no bojo do projeto neoliberal em desenvolvimento no país, e que elas se apresentam permeadas pelo discurso da autogestão e do empreendedorismo, mas que, na prática, funcionam como estratégia alternativa do Estado para sua incapacidade de resolver a questão do desemprego.

Carloto e Gomes (2016) enfatizam, ainda, que os programas de geração de renda são voltados para as pessoas em situação de pobreza e, portanto, a Política de Assistência Social brasileira – e, mais especificamente, os programas de combate à pobreza – passaram a incorporar estratégias dessa natureza, contribuindo, desse modo, para diminuir, relativamente, “a importância do desemprego como questão central de conjuntura macroeconômica” (p. 181).

Pereira (2016) conclui, a partir das características das medidas de proteção social vinculadas às teorias e ideologias de Matriz Residual, que:

[...] as modalidades de proteção social afinadas com a Matriz Residual não só não protegem seu público-alvo, como mantêm e reproduzem a pobreza; rebaixam os níveis de vida e de cidadania de seus demandantes; destroem as potencialidades de expansão da democracia; e oneram muito mais os cofres públicos do que se a pobreza tivesse sido prevenida [...] é comum elas serem desconsideradas por vários segmentos pobres, por se colocarem além das possibilidades de esses segmentos usufruí-las (Pereira, 2016, p. 190-191).

Nesse sentido, Pereira (2016, p. 34) sintetiza que a Matriz Residual admite a proteção social desde que seja “pontual, emergencial, condicional, focalizada e mínima”, enquanto eficaz para a garantia da coesão e da harmonia sociais com foco na manutenção do capitalismo. O mercado, a família e outras instituições privadas são fundamentais para a oferta de proteção social e são legitimados pelos princípios liberais do direito a escolha, liberdade negativa e do mérito.

E nós acrescentamos que, por não ter como horizonte a supressão do capitalismo, a Matriz Residual só pode propor tipos de proteção social que contribuam para o cumprimento da finalidade precípua do Estado no modo de produção capitalista, que é o apaziguamento dos conflitos entre as classes sociais e a reprodução da força de trabalho, sendo, portanto, funcional ao desenvolvimento desse modo de produção e sociabilidade. Ao mesmo tempo, contraditoriamente, 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. Logo, 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, para a garantia do desenvolvimento capitalista e das forças contrárias, empregadas pela classe trabalhadora, no sentido de acessar melhores condições de vida.

Concordamos com Tejedas (2010), quando afirma que 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, contraditoriamente se constituindo em espaço de cooptação e de materialização de direitos.

Nesse mesmo sentido, considerando a centralidade das políticas sociais enquanto estratégia de operacionalização da Proteção Social, afirma Faleiros (1991, p. 8):

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.

Apontamos, portanto, que mesmo as políticas sociais protetivas embasadas, teórica e ideologicamente, pelos princípios defendidos pela Matriz Residual, constituem-se enquanto espaço eminentemente de disputa e de luta de classes, capaz de atender a interesses antagônicos ao mesmo tempo, pois 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 indesejáveis ao sistema capitalista.

Passaremos, agora, a apresentar os princípios e valores constitutivos da Matriz Social-Democrata, ou Institucional, que é composta pelas seguintes correntes do pensamento: Teoria da Cidadania,¹⁸ Ideologia da Via Média¹⁹ e Teoria da Administração Social.²⁰ Teremos como foco identificar que tipo de proteção social essa Matriz defende.

Destacamos que a social-democracia surgiu no século XIX, como alternativa às ideias de Karl Marx sobre a conquista do socialismo via revolução. Tinha como lema principal a superação gradual do capitalismo através de democracia e reformismo político. Essa ideologia ganha espaço principalmente no Norte da Europa, onde são fortalecidos os partidos de “esquerda”, a partir da segunda metade do século XX (Pereira, 2016).

Para a autora, em seu desenvolvimento, a social-democracia sofreu mudanças quanto aos princípios e paradigmas. Inicialmente, consistia em uma ideologia

¹⁸ Segundo Pereira (2016), o conceito de cidadania defendido por Marshall se tornou referência para os pesquisadores e exerce influência ainda nos dias de hoje. De acordo com a autora, Marshall define cidadania enquanto “um *status* adquirido por toda pessoa que participa integralmente da comunidade ou sociedade a qual pertence” (p. 198). Ele acredita que “o estabelecimento de direitos legais é a única forma de assegurar a participação total universal – e, conseqüentemente, materializar a cidadania” (p. 198). Marshall estabelece três tipos de direitos: civis, políticos e sociais “e defende direitos em detrimento de concessões por prestígio, mérito, necessidade ou favor” (p. 201). Marshall deixa claro, em suas formulações, que o direito não pode existir somente no plano das ideias, nem tampouco, apenas declarados em lei. A cidadania só pode ser alcançada mediante a materialização de direitos civis, políticos e sociais de forma universal. Conforme esclarece Pereira (2016), a tese central da teoria de Marshall é “de que a cidadania pressupõe igualdade, que é conquistada por meio de mobilizações de classes; porém, tal conquista não resulta no acesso a uma igualdade substantiva” e, sim, a uma igualdade “formal, de oportunidade e de *status*” (p. 202). Em síntese, Pereira (2016) afirma que a Teoria da Cidadania defendida por Marshall “não relaciona os direitos de cidadania às mudanças na estrutura social [...] segue o padrão evolucionista e dela estão ausentes os conflitos de classe e as lutas trabalhistas por liberdade como sinônimo de emancipação humana e igualdade substantiva” (p. 207). Os defensores da Teoria da Cidadania de Marshall defendem a intervenção estatal para o provimento de bens e serviços; no entanto, “endossam o individualismo, a dominância do mercado sobre as relações humanas e a autorresponsabilização dos indivíduos pelo seu próprio bem-estar” (p. 208).

¹⁹ De acordo com Pereira (2016), a Via Média consiste numa “ideologia intermediária entre o coletivismo residual defendido pela Nova Direita e o coletivismo universal do socialismo democrático” (p. 209). Entre seus principais representantes encontramos Keynes e Beveridge. São pilares morais, tidos como valores sociais da Via Média: o pragmatismo, o humanismo, a defesa da desigualdade, o individualismo e a liberdade. Por carregar tais valores, essa abordagem situa-se à direita na Matriz Social-Democrata.

²⁰ A Administração Social, outra ideologia dentro da Social-Democracia, assim como a Via Média, teve origem na Inglaterra, entre os séculos XIX e XX. Embora haja uma ligação doutrinária entre essas ideologias, suas ações práticas divergem completamente. Ela nasce em meio à luta contra as *Poor Laws* – Nova Lei dos Pobres, de 14 de agosto de 1834, e a opressão contra os trabalhadores, e isso é determinante para a formação da sua ideologia. A Administração Social, pelo empirismo acrítico, nacionalismo endógeno britânico, intervencionismo pragmático estatal e aversão à teoria, compartilha a crença das correntes de Matriz Residual e das demais abordagens de Matriz Social-Democrata de que o capitalismo é o único sistema possível. Nesse sentido, o Estado de Bem-Estar é necessário para a manutenção desse sistema e possui ação delimitada pela necessidade de aumentar ou diminuir a proteção social ofertada a partir dos interesses do capital (Pereira, 2016).

eminentemente transformadora, apoiadora das ideias socialistas; porém, passou a aceitar a prevalência do modo de produção capitalista, propondo alterações em suas falhas por meio de uma “proteção social estatal garantida” (Pereira, 2016, p. 194).

A teoria de Matriz Social-Democrata afasta-se das coordenadas teóricas e doutrinárias da Matriz Residual e está fundamentada na convicção de que o sistema capitalista e medidas ampliadas de proteção social, tidas como direito, sejam compatíveis. Na atualidade, mais que a compatibilidade, a social-democracia reconhece a essencialidade da proteção social e do Estado de Bem-Estar como agente provedor dessa proteção (Pereira, 2016).

Conforme ainda nos explicita Pereira (2016), os adeptos da social-democracia valorizam o consenso como ferramenta fundamental para a resolução de conflitos. Dessa forma, reconhecem o Estado de Bem-Estar como forma de oferecer compensações aos efeitos deletérios do capitalismo e, nesse sentido, o Estado de Bem-Estar não é visto como conquista de lutas empreendidas pela classe trabalhadora e movimentos sociais, mas, sim, como fruto de concessões, motivo pelo qual também é defendido por grupos conservadores.

O Estado de Bem-Estar Social se define, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem-estar de seus membros, através da sua intervenção no processo de reprodução e distribuição da riqueza. Segundo Yazbek (2008, p. 80), “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”.

Segundo Mishra (1995, p. 78),

[...] 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.

Para Behring e Boschetti (2007), o Estado de Bem-Estar Social foi, portanto, um pacto em que os partidos social-democratas 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:

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 social democratas que vão conduzir essas alianças com compromisso com uma política reformista, protegendo o capitalismo de um socialismo revolucionário (p. 140).

A partir dessas importantes contribuições para o entendimento sobre o Estado de Bem-Estar, podemos afirmar que, mesmo que em uma perspectiva de direitos mais alargada e com responsabilização do Estado, as medidas protetivas têm por propósito “integrar” o trabalhador à sociedade capitalista como consumidor ou “cidadão”, e o faz por meio de medidas protetivas que, mesmo com caráter mais universalista de proteção, ainda possuem como limite a manutenção do capitalismo e, portanto, operam no apaziguamento dos conflitos de interesses entre a classe hegemônica e a classe trabalhadora. Tais medidas protetivas também são envoltas por um arsenal ideológico, propagado por instituições e mídias.

A social-democracia defende uma proteção social pautada em reformas, capaz de produzir uma interferência na liberdade absoluta do mercado, garantindo direitos sociais por meio de serviços sociais mínimos, gerando um sentimento de solidariedade eficaz para a manutenção do sistema capitalista.

Ressalta Pereira (2016) que, para essa abordagem, “a proteção social é desejada apenas como auxiliar ao alcance de um *status* coletivo de civilidade e igualdade formal, *status* esse essencial para o bom funcionamento – com reduzidas chances de conflitos – do sistema capitalista” (p. 208). Os defensores da social-democracia e adeptos da teoria da cidadania de Marshall defendem a atuação estatal na provisão de bens e serviços sociais, na regulação do livre mercado e na garantia de direitos universais; contudo, também defendem o individualismo, a dominância do mercado sobre as relações humanas e a responsabilização dos indivíduos pelo seu bem-estar.

Tanto as correntes que compõem a Matriz Social-Democrata quanto as que compõem a Matriz Residual são pautadas, de modo geral, “pelos princípios do individualismo, da liberdade, da autorresponsabilização, da defesa da desigualdade e, mormente, da fé no capitalismo” (Pereira, 2016, p. 269). Entretanto, diferem pelo menos por três elementos: a social-democracia, do ponto de vista político, defende a

ampliação da democracia e a regulação do Estado sobre o bem-estar coletivo; do ponto de vista econômico, admite o controle estatal e das organizações trabalhistas sob o mercado; do ponto de vista teórico prioriza a ação pragmática e, embora defenda a manutenção do sistema capitalista, possui caráter reformista. Porém, se analisadas para além do campo da proteção social, as Matrizes Residual e Social-Democrata possuem semelhanças que se sobrepõem às diferenças (Pereira, 2016).

Tradicionalmente, as análises sobre essas matrizes teóricas as têm situado entre dois extremos, as de esquerda e as de direita, e a partir dessa classificação têm localizado a Matriz Social-Democrata no meio-termo.

Em outras palavras, traçada uma linha reta na qual figuram em suas extremidades a Matriz Residual, de um lado, e a Matriz Socialista, de outro, um ponto central entre elas abrigaria a Matriz Social Democrata, representando uma alternativa equilibrada entre o capitalismo e o comunismo, o *status quo* e a revolução, o capital e o trabalho, o mérito e o direito (Pereira, 2016, p. 270).

No entanto, Pereira (2016) conclui que não há outra possibilidade de localização das matrizes teóricas a não ser ao lado do capitalismo ou em oposição a ele, e com ela concordamos. Tanto as abordagens de Matriz Residual quanto as de Matriz Social-Democrata defendem, abertamente, esse modo de produção. As abordagens que compõem a social-democracia, de forma menos radical que as de Matriz Residual, também propõem estratégias para a diminuição de conflitos com o objetivo de aplacar as ameaças da coesão social. A proteção social, defendida por todas elas, tem por objetivo servir de instrumento efetivo em favor da conservação do capitalismo, embora minimizando os efeitos perversos inerentes ao seu funcionamento.

Assim, a social-democracia não é como apregoa, um caminho do meio entre o capitalismo e o comunismo, a proteção social defendida por ela também não representa mecanismo mágico, capaz de emancipar coletividades ao mesmo tempo que contribui para a sustentação de uma economia mundializada competitiva (Pereira, 2016, p. 271).

Pereira (2016) nos adverte que, mesmo nas abordagens em que se admite uma proteção social universalizada, gratuita e integral, não se tem por objetivo que ela sirva à construção de uma nova ordem, tornando os princípios e diretrizes social-

democratas insustentáveis à medida que caem em contradição. Conclui-se, portanto, que a Matriz Social-Democrata e a Matriz Residual estão do mesmo lado do jogo.

A Matriz Social-Democrata avança quando reconhece a proteção social como direito. O Estado assume papel fundamental para a provisão social, mas o faz em compartilhamento com o mercado e outras instituições privadas.

Concluindo, traremos para o debate as principais contribuições apresentadas por Pereira (2016) sobre a Matriz Socialista. A autora elege duas vertentes dentre as tantas vinculadas a essa Matriz: o Socialismo Democrático²¹ e o Marxismo.²²

Os adeptos do Socialismo Democrático acreditam na adoção das reformas sociais e econômicas, capazes de trazer ganhos a curto e longo prazos para a classe trabalhadora, enquanto elemento capaz de contribuir para a eleição de governos de esquerda. Dessa convicção emerge a defesa da proteção social pública, garantida por Estados de Bem-Estar democraticamente constituídos (Pereira, 2016).

A proteção social serviria, primeiramente, para aliviar o sofrimento humano; em segundo, para aquecer a economia – argumento este que, conforme nos esclarece Pereira (2016), atende à perspectiva neodireitista e é comumente utilizado pelo Banco Mundial. Atribui-se à Educação a responsabilidade de qualificar o mercado de trabalho com mão de obra mais preparada para atender suas demandas, aumentando a produtividade e a qualidade de mercadorias e serviços ofertados; em terceiro lugar,

²¹ “[...] o Socialismo Democrático é uma corrente ideológica que ganhou notoriedade entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX, com raízes na social-democracia reformista, mas que possuía, como horizonte, a implantação do sistema socialista [...] essa corrente formou-se a partir dos valores e práticas propagados pelo cristianismo, pelo fabianismo e pelo owenismo” (Pereira, 2016, p. 279). Seus adeptos advogam pelo fim do capitalismo, porém, de forma gradual e democrática, através de reformas que possam ir promovendo mudanças legislativas e melhorias nas condições de vida das pessoas que, protegidas socialmente, se organizariam para articular a transição para o socialismo de maneira revolucionária ou parlamentar. Nessa perspectiva, o Estado não era mais visto como “o comitê executivo da burguesia”, conforme defendido por Marx e Engels, mas era concebido como uma esfera contraditória e diretamente afetada pelos conflitos de interesses (p. 276). Assim, a conscientização, a organização e a atuação política dos indivíduos orientariam o Estado para o atendimento dos interesses dos grupos que alcançaram espaço hegemônico. Os adeptos dessa corrente têm, como motivação, a construção da equidade a partir da junção da democracia com o socialismo. Contudo, essa equidade deve respeitar certos limites para que não prejudique a liberdade de todos. Para eles, a transição política e econômica para o socialismo só pode se dar, sem prejuízos à liberdade, à fraternidade e à igualdade, por meio do processo constitucional e da eleição livre e direta de governos democráticos (Pereira, 2016).

²² Quanto à Teoria e Ideologia Marxista, fundada por Karl Marx, parte da Economia Política Clássica como fonte que ofereceu a Marx os elementos críticos para a sua superação. Constituiu-se numa teoria totalizante, que se apoia no movimento real da exploração do trabalho e da acumulação. Segundo Pereira (2016, p. 301), “a proeminência das análises da produção de bens materiais e a teoria do valor-trabalho, de filiação clássica ou liberal, foram resgatadas e convertidas em explicação densa sobre a exploração capitalista e em estímulo para a superação desse modo de produção em busca de emancipação humana”.

ênfatizando a capacidade da Educação enquanto política pública fundamental, delega-se a ela um potencial transformador. De acordo com Pereira (2016), para os socialistas democráticos, “uma educação libertária, cooperativa e equânime, desde os primeiros anos de vida, teria papel central na formação de uma classe operária consciente, capacitada e feliz”; em quarto e quinto lugares, a proteção social é compreendida enquanto capaz de promover o “altruísmo” e a “integração na sociedade” (p. 285), se os benefícios, programas e projetos implementados forem gratuitos e universais, reduzindo preconceitos contra os beneficiários, podendo ser acessados pelas camadas sociais mais empobrecidas. O conflito de classe não é temido pelo Socialismo Democrático, porém, acreditam que o altruísmo promoveria uma sociedade mais cooperativa e isso facilitaria a transição democrática e pacífica para o socialismo; em sexto lugar, entende-se que a proteção social cumpre o papel de compensar a classe trabalhadora pelo mal-estar social provocado pelo capitalismo; e, por último, acredita-se que a proteção social pode reduzir a desigualdade social (Pereira, 2016).

Enfim, devido a, principalmente, essas sete razões, os socialistas democráticos prestam apoio radical à proteção social pública, via Estado de Bem-Estar. A confiança no processo democrático e na capacidade de gestão das instituições sociais dele derivadas repercute na descrença na competência mercantil de atendimento às necessidades humanas, tão apregoada pelos integrantes das correntes componentes da Matriz Residual (Pereira, 2016, p. 287).

Para os socialistas democráticos, vinculados à Matriz Socialista, medidas protetivas, sobretudo aquelas garantidas por um Estado de Bem-Estar, representam um caminho em construção rumo ao socialismo, e consideram que, especialmente a política pública de Educação, seja capaz de promover melhorias nas condições de vida das classes historicamente oprimidas. Consensualmente, eles acreditam que se deve buscar “um método político, social e econômico que nos faça todos mais iguais, sem ferir nem restringir as liberdades” (Ferrer; Ferrandis, 1998, p. 57).

Quanto a Teoria e Ideologia Marxista, vale ressaltar que Karl Marx preocupou-se com o fim do sofrimento humano e o alcance de uma emancipação total, a qual não pode ser alcançada no capitalismo. Nem Marx, nem Engels e nem mesmo os mais conhecidos intérpretes do pensamento marxiano se dedicaram à análise pormenorizada da proteção social, no capitalismo ou fora dele, mesmo que, conforme

nos ensina Pereira (2016), a partir da produção intelectual marxista, seja possível extrair referências relevantes ao bem-estar humano e a formas de alcançá-lo.

Não obstante, encontremos muitas diferenças entre o Socialismo Democrático e o Marxismo. Essas correntes possuem em comum a perspectiva da superação do modo de produção capitalista. Embora com algumas divergências, ambas as correntes defendem a proteção social pública, gratuita, universal e comprometida com as necessidades humanas.

Para os socialistas democráticos, as medidas de proteção são sempre benéficas, positivas e desejáveis, pois produzem melhoria na qualidade de vida das pessoas e equidade, estimulando a fraternidade e a redução de conflitos entre as classes. Já para os marxistas, elas são contraditórias, podendo servir aos interesses do capital e do trabalho e, no bojo das contradições, ser útil também ao fortalecimento do processo de conscientização das classes oprimidas, porém, sem encerrar-se em si mesma, mas como incentivo à luta permanente contra a exploração e a lógica do capital. Ao mesmo tempo que atende às necessidades do capital, contraditoriamente, a proteção social atende às demandas do trabalho, as quais “podem se reverter também em benefícios para o capital” (Pereira, 2016, p. 338).

Os marxistas concentram suas lutas para a abolição do sistema capitalista, uma vez que não creem no potencial transformador da proteção social, mesmo que pública, gratuita e universal, colocada em prática nesse sistema. No entanto, não renegam a possibilidade da transição para o socialismo de forma pacífica e democrática. Para eles, ela pode acontecer por meio democrático ou pela revolução, desde que liderada pela classe trabalhadora, a depender da correlação de forças políticas vigentes. Porém, no período histórico em que Marx e Engels realizaram suas produções, o voto direto era praticamente inexistente; portanto, esses pensadores deram maior ênfase ao processo revolucionário para a superação da sociedade de classe (Pereira, 2016).

Ao contrário das correntes de Matriz Residual – que partiram da preocupação com a manutenção da ordem em prol da garantia de reprodução do sistema capitalista, considerando inevitável e “fim da história” -, e em oposição às correntes da Matriz Social-Democrata – que fincaram seu eixo teórico e ideológico sobre a administração de conflitos, a gestão da pobreza e dos pobres e o humanismo interesseiro, a fim de preservar o presente modo de produção -, as correntes Socialista Democrática e Marxista perseguem outro propósito: a superação do capitalismo e a edificação de uma nova ordem mundial, equânime, cooperativa, livre e humana. Uma ordem onde os seres humanos teriam precedência sobre as coisas e,

portanto, deixariam de ser dominados pela riqueza que produzem, mas não usufruem (Pereira, 2016, p. 324).

Ressalta-se que ambas as correntes reconhecem que a proteção social plena, ancorada pelas necessidades humanas e a partir de valores como equidade e liberdade positiva, só é possível em sociedade pós-capitalista e, até que essa nova ordem se estabeleça, defendem que o Estado deve se responsabilizar pela sua gestão e execução.

Contudo, Pereira (2016) nos chama a atenção para o fato de que, especialmente nos últimos 50 anos, o termo proteção social tem adquirido atributos residuais e neodireitistas. A proteção social tem retrocedido e os direitos sociais duramente conquistados têm sido desmantelados.

A hegemonia neodireitista em praticamente todo o planeta tem moldado as medidas socialmente protetivas à sua imagem e semelhança. Seus valores individualistas e seu moralismo meritocrático/hedonista, ancorado na concepção de *welbeing* como sinônimo de felicidade pessoal, estimulam a competição; a aceitação (e glorificação) das desigualdades e da exploração; a busca alucinada pelo sucesso a qualquer preço; a valorização da prosperidade, das riquezas, das elites, da ostentação; a exaltação do espetáculo, do aparente, do imediato; o servilismo ao trabalho assalariado e o temor (quase religioso) ao empregador; e a submissão passiva às punições pelos pecados (fracassos) sociais, sempre considerados faltas individuais (Pereira, 2016, p. 339).

Em seguida, nos debruçaremos na análise sobre as determinações do neoliberalismo, do neoconservadorismo e da Nova Direita sobre as políticas sociais no Brasil.

Por hora, concordando com Pereira (2016), registramos nossa compreensão de que o capitalismo é incompatível com o bem-estar da humanidade e com sua emancipação²³; nesse sentido, uma proteção social plena só é possível de ser vivida

²³ Para Marx, a emancipação humana se realizará quando o homem se libertar de toda a consciência alienada e, principalmente, compreender o funcionamento do sistema econômico, mas essa realização do sujeito da história não é só a realização do sujeito individual, mas de todos os sujeitos, pois, só coletivamente construir-se-á a história universal. Na teoria marxista, a alienação é uma situação resultante de fatores materiais dominantes da sociedade, se caracteriza pelo modo de produção capitalista, em que o trabalho do homem se processa de modo a produzir coisas que imediatamente são separadas dos interesses e do alcance de quem as produziu. Portanto, a superação da alienação e a conquista da emancipação humana plena só é atingível a partir da superação do modo de produção capitalista.

longe das amarras do capital, colocando para a humanidade o desafio de sua superação.

Assim, a proteção social que presenciamos no modo de produção capitalista é parcial e imbricada à lógica do capital. Nesse sentido, qualquer que sejam as estratégias adotadas para a gestão das políticas sociais, mesmo as que tenham caráter intersetorial, estarão permeadas pelo movimento contraditório da sociedade e, portanto, simultaneamente, servirão ao capital e ao trabalho.

2.1.1 As Determinações do Neoliberalismo, do Neoconservadorismo e da Nova Direita na Gestão de Políticas Sociais no Brasil

Tanto o neoliberalismo quanto o neoconservadorismo, como já visto, estão sob a égide teórica e ideológica da Matriz Residual. Neste item, iremos aprofundar nossa compreensão a respeito dessas duas correntes, tendo em vista as suas implicações sobre a realidade brasileira, especialmente a partir da fusão dos seus postulados mais significativos, dando origem à chamada Nova Direita, perspectiva política e ideológica presente e determinante sobre as políticas sociais no Brasil, sobretudo na contemporaneidade.

Como já destacamos, a partir da compreensão da fusão entre os preceitos do neoliberalismo e do neoconservadorismo, dando origem à amálgama denominada Nova Direita,²⁴ que a partir dos anos de 1970 assume hegemonia ideopolítica no mundo e, de modo particular no Brasil, não adotaremos em nossas análises uma perspectiva isolada de uma ou de outra dessas correntes. Quando se fundem duas “coisas”, temos uma terceira “coisa”. Não há mais como separar. Nesse sentido, ao nos referirmos aos preceitos neodireitistas ou da Nova Direita, estaremos falando dos postulados constituídos a partir dessa fusão. Contudo, se faz necessário compreender quais os fundamentos que cada uma dessas correntes emprega para a constituição dessa amálgama e, para isso, analisaremos os elementos constitutivos do neoliberalismo e do neoconservadorismo, de forma isolada, como estratégia meramente didática, oportunizando uma maior compreensão sobre os elementos que compõem a Nova Direita. Também é importante ressaltar que o neoliberalismo e o neoconservadorismo continuam existindo de forma isolada; todavia, acreditamos que,

²⁴ Essa compreensão, com a qual concordamos, é explicitada por Wendy Brown, em sua obra *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*, de 2019.

a partir dos anos de 1970 e, principalmente após os anos de 1990, no Brasil, o capitalismo vem lançando mão dos preceitos fundidos neodireitistas na luta permanente pela sua manutenção e perpetuação.

No que se refere à análise das políticas sociais, comumente identificamos estudiosos²⁵ que se propõem a analisá-las a partir dos impactos do neoliberalismo no mundo e, em particular, no Brasil. Porém, compreendemos que, sobretudo em anos recentes, a Nova Direita vem definindo as diretrizes da organização política, econômica e social do país. Nesse sentido, a análise das políticas sociais brasileiras requer a identificação e a elucidação dos impactos dessa combinação entre os preceitos neoliberais e os neoconservadores, capitaneada pela Nova Direita.

Foi a partir do livro *O Caminho da Servidão*, escrito em 1944, por Friedrich von Hayek (2010), que o neoliberalismo se organizou ideológica e politicamente. Essa obra traz como argumento central a rejeição a qualquer tipo de intervenção estatal sobre os mecanismos mercantis, premissa esta que se tornou uma das principais premissas da ideologia neoliberal.

O neoliberalismo, portanto, foi gestado imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, mas só ganhou força e capilaridade pelo mundo na década de 1970, após a chamada crise do Estado de Bem-Estar Social. Esta crise foi caracterizada pela recessão econômica, altos índices de inflação, desemprego e taxas de crescimento muito baixas. A solução apresentada para esse cenário foi a manutenção de um Estado forte apenas no combate do poder dos sindicatos, da organização da classe trabalhadora em torno de reivindicações por melhores condições de vida e no controle do dinheiro e reduzido nos gastos sociais.

O neoliberalismo surge, nesse contexto, como uma resposta política e ideológica contrária ao Keynesianismo e ao *Welfare State*, em busca de alternativas para minimizar a queda das taxas de lucro e as altas taxas de inflação. O objetivo era enfraquecer as organizações sociais e sindicais e fomentar o exército industrial de reserva para, assim, desestabilizar o poder da classe trabalhadora e restabelecer o desenvolvimento do modo de produção capitalista.

²⁵ Para aprofundamento do tema, ver: Elaine Rossetti Behring. *Política Social no contexto da crise capitalista*. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009; BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. **Política Social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 2); CASTELO, Rodrigo. **O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro**. Rio de Janeiro: Em Pauta, 2013; PAULO NETTO, José. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

Conforme nos esclarece Pereira (2016), as teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo, defendendo enfaticamente as liberdades individuais, elogiando as virtudes reguladoras do mercado e, principalmente, criticando a intervenção do Estado, sob a égide da máxima “menos Estado e mais mercado”. A meta de qualquer governo deveria ser a estabilidade monetária garantida através da contenção de gastos sociais, disciplina orçamentária e criação de um exército industrial de reserva de trabalho.

De acordo com Anderson (1995), a primeira experiência neoliberal em um país de capitalismo avançado foi na Inglaterra, no governo Thatcher (1979); posteriormente, nos EUA (1980), no governo Reagan; e em 1982, na Alemanha de Kohl. Ao final dos anos de 1980, quase todos os países europeus, com exceção da Suécia e da Áustria, eram dirigidos por governos afinados com a ideologia neoliberal.

O neoliberalismo se diferenciou de país para país. Teve uma dinâmica de inserção própria, a partir das intermediações concretas entre as formações econômica, política, social e cultural de cada país. No contexto brasileiro, segundo Paulo Netto (1996), fez do “Estado o seu instrumento econômico privado por excelência, trazendo mudanças significativas na sua ação reguladora, onde o ‘Estado mínimo’ é o ‘Estado máximo’ para o capital” (p. 100), visando, com isso, à supressão de direitos sociais, transferindo para a sociedade civil a responsabilidade de sua autoproteção. Também foi característica do neoliberalismo no Brasil as radicais transformações no mundo do trabalho, criando regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, passando a redução do emprego regular a um trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado.

Paralelamente ao nascimento do neoliberalismo, nascia, nos Estados Unidos, a ideologia neoconservadora. Sua organização teórica se firmou apenas nos anos de 1960/1970, embora suas raízes tenham origem em 1930, com o início da vida acadêmica dos seus principais representantes. Irving Kristol é considerado o pai do neoconservadorismo. Ele e outros adeptos, desiludidos com a esquerda intelectual, tornaram-se opositores aos ideais comunistas e socialistas e aderiram ao liberalismo do pós-Segunda Guerra Mundial (Pereira, 2016).

Segundo os primeiros adeptos do neoconservadorismo, o contexto liberal vinha sendo marcado por uma suposta imoralidade que corroía a família patriarcal e os valores tradicionais, gerando crimes, barbárie, vícios e miséria. Assim, surge uma

nova abordagem, que mescla individualismo, anticomunismo e economia de mercado com o conservadorismo tradicional (Pereira, 2016).

De acordo com Pereira (2016), quatro atributos podem ser considerados determinantes para essa abordagem: o primeiro consiste na continuidade da linguagem e da metodologia das Ciências Sociais, porém, de forma mais rigorosa e cuidadosa, procurando identificar a origem das problemáticas sociais, chegando à conclusão de que estas não podem ser curadas, somente aliviadas. O segundo se refere à aceitação da desigualdade social e econômica como natural e insuperável, defendendo como saudável a construção coletiva de uma igualdade de oportunidades e a responsabilização do indivíduo por erros e acertos, em uma perspectiva de punição e recompensa. O terceiro encontra-se no fato de que não se opõem à existência de uma proteção social pública e estatal, porém, rejeitam novas e grandiosas políticas sociais que sejam mais onerosas aos cofres públicos. Nessa concepção, a proteção social estatal deve ser focalizada, temporária, e precisa garantir o mínimo, oportunizando que os beneficiários se reergam com suas próprias forças. E o quarto e último atributo constitui-se no patriotismo exacerbado e na defesa da democracia ocidental, elegendo os Estados Unidos como representante mais legítimo para disseminar seus valores e sua cultura para o resto do mundo. Os neoconservadores têm, como premissa, a superioridade moral e intelectual da sociedade estadunidense.

A articulação entre neoliberalismo e neoconservadorismo é histórica. Liberais e conservadores, que são grupos antagônicos, em contextos que colocam em risco a sobrevivência do modo de produção capitalista, tais como: ameaça comunista, avanços da organização da classe trabalhadora, *Welfare State*, se articulam e somam forças no enfrentamento de tais ameaças. Trata-se, portanto, de duas correntes de direita que se unem diante de um inimigo comum: a ameaça ao capitalismo.

Contudo, a Nova Direita não consiste na mera articulação entre os preceitos neoliberais e neoconservadores, o que sempre aconteceu em momentos de ameaça ao capitalismo; segundo Brown (2019), na Nova Direita, “as duas racionalidades se misturam para produzir forças obscuras de “desdemocratização” (p. 123). Embora os neoconservadores promovam os valores familiares por razões morais, e os neoliberais por razões econômicas, suas agendas juntam-se em políticas por meio das quais as obrigações naturais e o altruísmo das famílias substituem o Estado de Bem-Estar, a

partir de um contrato de seguro mútuo e um contrapeso necessário às liberdades de mercado.

De acordo com Brown (2019), a Nova Direita tem assumido o poder no mundo todo:

Hungria, Polônia, Estados Unidos, Rússia, Índia e Israel, neonazistas no parlamento alemão, neofascistas no italiano, o *Brexit* conduzido pela xenofobia, ascensão do nacionalismo branco na Escandinávia, regimes autoritários tomando forma na Turquia e no Leste Europeu (p. 89).

Para a autora, assiste-se à eclosão de uma onda conservadora depois de anos à espreita, com uma curiosa combinação de libertarianismo, moralismo, autoritarismo, ódio ao Estado, conservadorismo cristão (fundamentalismo religioso), sentimentos nativistas, racistas, homofóbicos, sexistas, antissemitas, islamofóbicos, bem como sentimentos antisseculares. De acordo com Brown (2019),

Estas forças conjugam elementos do neoliberalismo com seus aparentes opostos: de um lado, há o favorecimento do capital, repressão ao trabalho, demonização do Estado Social e da esfera política, esvaziamento do debate político com slogans e palavras de ordem, ataque às igualdades e exaltação da liberdade; de outro, nota-se uma imposição da moralidade tradicional com o controle das formas de vida e demandas por soluções estatais para problemas econômicos (p. 167).

Brown (2019) analisa que a racionalidade neoliberal, operante desde os anos 1980, e mais fortemente a partir de 1990, se expressando por meio do aumento da desigualdade social, por transformações das relações de trabalho e pela perda de padrões de proteção social destinada aos trabalhadores e aos setores mais vulnerabilizados da sociedade, preparou terreno para mobilizar e legitimar forças antidemocráticas capitaneadas pela Nova Direita, especialmente na segunda década do século XXI. De acordo com a autora, nada ficou intocado pela forma neodiretista de conceber a realidade, sendo que suas formulações de liberdade demonizam o social, rotulam a esquerda como tirânica em sua preocupação com a justiça social e, ao mesmo tempo, coloca-a como responsável pelo esgarçamento do tecido moral e por premiar quem não merece, legitimando um discurso capaz de justificar exclusões e violações que visam, na verdade, reassegurar a hegemonia branca, masculina e cristã, além de expandir o poder do capital. A autora também destaca que a nova

direita tem se apresentado de maneira agressiva e deletéria contra a ciência, a razão, a laicidade e as instituições democráticas.

Segundo Vieira (2022), a composição neoliberal e neoconservadora alavancada pela Nova Direita, caracterizada pelo comando de grupos considerados radicais, representantes da nova ortodoxia capitalista, tem colocado a democracia em cheque, reduzindo-a e incompatibilizando-a com os interesses hegemônicos do grande capital, sobretudo desconsiderando as concepções tradicionais da democracia e dos direitos, lançados na fase liberal do capital.

Como aponta Brown (2019), ao se sentirem ameaçados na sua “superioridade” branca, cristã e heteronormativa, a partir dos impactos econômicos, políticos e culturais de uma dada sociedade, a Nova Direita legitima forças antagônicas à democracia, ou seja, ideologias antidemocráticas, que esbarram e esmagam a proteção social pública, a cidadania e os direitos.

Como postulados basilares da Nova Direita, temos a responsabilização do indivíduo pelo seu sucesso e pelo seu fracasso, baseado na perspectiva da meritocracia, e temos também a privatização mercantil e não mercantil da proteção social. Contudo, conforme nos ensina Dalio (2020, p. 4),

[...] esse amálgama entre o projeto global liberal antiestatalista e o discurso justificatório de uma sociabilidade essencialmente individualizadora e moralizante não deve ser associado de modo absoluto nem ao liberalismo clássico revivificado tampouco às experiências nazifascistas dos anos de 1930. Tanto o neoliberalismo como neoconservadorismo, duas dimensões de um mesmo fenômeno, assumem formas matizadas coerentes com as novas exigências de recomposição do capitalismo global em um contexto de profusão de regimes democrático-liberais marcado, entretanto, pela regressão dos direitos sociais e valores republicanos.

Portanto, a Nova Direita constitui-se em uma resposta às novas necessidades de manutenção e reprodução do capitalismo e, embora tenha como matriz os preceitos liberais para a economia, e residuais para as políticas sociais, cria novos e específicos postulados e formas de intervenção a partir da articulação entre os ideais neoliberais e os neoconservadores.

A Nova Direita acredita que a *ordem espontânea*, produto do processo evolutivo, dirige a vida em sociedade, e que ela pode ser facilmente interrompida, sendo o Estado de Bem-Estar uma dessas tentativas. Para a Nova Direita, a interferência no *status quo* é impraticável, devido à incapacidade humana de conhecer

todos os fatores necessários para a implementação de políticas universais, dada a complexidade da vida social; portanto, é danosa e nociva à estrutura naturalmente organizada (Pereira, 2016).

Conforme Pereira (2016), são três os principais argumentos da Nova Direita para sustentar a sua posição contrária ao Estado de Bem-Estar: primeiro, a Nova Direita repudia a ideia de universalidade da proteção social. Embora não se posicione radicalmente contra um tipo de proteção social, defende que a busca pela universalidade da proteção ignora a natureza da “*ordem espontânea*” (p. 121) que rege todas as coisas; segundo, a Nova Direita não acredita que a cobertura protetiva total possa ser alcançada; e, terceiro, ela não acredita que seja possível alcançar a satisfação de objetivos ou interesses comuns de toda sociedade.

Nessa perspectiva, o mercado é moralmente superior à provisão estatal. Ele é compreendido como o melhor mecanismo para promover possibilidades de escolhas para a sociedade a partir da oferta de uma variedade de produtos para diferentes grupos. Para os neodireitistas, a escolha é um elemento fundamental da constituição da liberdade e dignidade humana (Pereira, 2016).

Para os neodireitistas, muitos fatos que são considerados como “problemas sociais” são naturais e essenciais para o correto funcionamento do sistema. O que não é problema natural é considerado como falha individual, erros e fracassos de responsabilidade dos sujeitos, tendo como causa a preguiça, a vadiagem e a acomodação.

De acordo com Pereira (2016), os neodireitistas criticam a supervalorização do Estado como provedor exclusivo de serviços sociais em detrimento do papel do mercado, da família e do voluntariado. Outra crítica é ao tipo de atenção do Estado. Entendem que as transferências monetárias diretas sejam a forma mais adequada, pois, a partir dela, o beneficiário pode escolher entre qual serviço comprar e qual fornecedor. Acreditam que a priorização da oferta de serviços sociais desestimula a autonomia e a responsabilização dos indivíduos em relação ao seu próprio bem-estar, significando a ênfase no direito em prejuízo das obrigações.

A Nova Direita acredita que a proteção social corrói a responsabilidade individual, transformando o trabalho em “opção”, gerando uma “cultura de dependência” e, nessa mesma perspectiva, acreditam que a oferta de benefícios para os desempregados aumenta o desemprego, assim como aumenta a ruptura familiar no caso de acesso a benefícios por famílias monoparentais. A maioria dos

neodireitistas aceitam a transferência de renda direta, entretanto, acreditam que esta deva ser acompanhada de contrapartidas dos beneficiários, desestimulando possíveis acomodações, inerentes ao ser humano (Pereira 2016).

Os neodireitistas concluem que o Estado de Bem-Estar é “economicamente distorcido, ideologicamente perverso e politicamente incontrolável” (Alcock, 1996, p. 129). Contudo, em sua maioria, reconhecem as medidas de proteção social como necessárias para a manutenção do sistema. Os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial, possuem filiação neodireitista e recomendam medidas de proteção social específicas, formuladas a partir dos princípios neoliberais e neoconservadores (Pereira, 2016).

Para a autora, a partir da disseminação da ideologia da Nova Direita, é inaugurado um novo conceito de pobreza, que significa apenas ausência de capacidades produtivas e não inserção no ciclo virtuoso de crescimento econômico. Os conceitos-chave até então utilizados para compreender a pobreza, tais como exploração e luta de classes, são descartados. Esse novo conceito de pobreza trouxe, como consequências práticas, políticas sociais executadas por parcerias público-privadas, com foco no desenvolvimento da capacidade produtiva dos beneficiários, pautadas na meritocracia e na focalização dos mais pobres.

A partir dos anos 2000, novas práticas referentes à proteção social começaram a emergir; práticas estas realizadas por grupos em situação de maior vulnerabilidade social, em extrema pobreza. As práticas consistem na administração dos próprios riscos a que estão expostos (essas práticas vão desde a redução do número de refeições e a qualidades delas até a retirada das crianças da escola, para ajudarem economicamente a família). Contudo, tais práticas são informais, ineficazes a longo prazo e causam danos a esses grupos, impedindo-os de alcançarem o aprimoramento das suas condições de vida (Pereira, 2016).

Essas práticas são consideradas, pelos neodireitistas, como escolhas por parte desses grupos mais vulneráveis diante de riscos considerados naturais e inevitáveis. O conceito de risco, nesse caso, cumpre a função de mascarar as agressões do sistema capitalista à maioria da população mundial.

[...] o conceito de proteção social do Banco Mundial passou a ser definido, amplamente, da seguinte forma: ‘Proteção Social consiste em intervenções públicas i) para auxiliar indivíduos, famílias e

comunidades a melhor gerir riscos e ii) prestar apoio aos criticamente pobres' (HOLZMANN; JØRGENSEN, 2000, p. 9).

Como afirma Pereira (2016), desse modo, o Banco Mundial uniu as antigas ações de proteção – tais como a assistência social focalizada e condicional, os seguros sociais contributivos e os programas para inserção no mercado de trabalho – sob uma mesma estratégia de ação: a Gestão dos Riscos Sociais. Os organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas (ONU), entre outros, são importantes na gestão de riscos. Mesmo a atuação do mercado ou público-estatal visa, ao cabo, capacitar os indivíduos para o autocuidado. Nesse sentido, a partir da concepção da proteção social enquanto gestão de riscos, o papel das instituições públicas e privadas e do próprio mercado é “empoderar” os indivíduos, termo apropriado pelos neodireitistas.

A estratégia de gestão desses riscos, defendida e incentivada pelos organismos internacionais, materializa essas premissas ideológicas e vai além, naturalizando nas barbáries e opressões capitalistas ao transformá-las em *riscos* espontâneos, involuntários, inerentes ao sistema e, de certa forma, inevitáveis – tais quais furacões, tsunamis e terremotos -; e, também, em ‘preço pago’ pelas mistificadas benesses disponibilizadas, de acordo com a crença neodireitista, exclusivamente por esse modo de produção (Pereira, 2016, p. 158).

Nesse contexto, a proteção social enquanto gestão de riscos sociais poderá apenas postergar a incidência de riscos, remediar suas consequências e, além disso, oferecer condições aos indivíduos e suas famílias para que sejam capazes de lidar com eles. Ao Estado cabe apenas oferecer proteção mínima contra riscos.

A introdução da categoria *risco* ao universo da proteção social vem transformando-a em mera técnica administrativa, da qual constam formas esquemáticas de prevenir, mitigar ou enfrentar riscos e não necessidades de fato. Embora geralmente passe despercebido, por trás desse rebaixamento da proteção social à pura função gerencial reside uma intenção não explícita de supressão de termos básicos, associados ao processo de exploração capitalista, como *justiça social*, *direitos* e *necessidades*, os quais, ao contrário do termo *risco*, carregam em si o imperativo de oferecer respostas a demandas reais (Pereira, 2016, p. 158).

A proteção social deve voltar-se somente àqueles em situação de extrema pobreza e, preferencialmente, por meio de transferência de renda direta e condicionada por tempo determinado, devendo eles se libertarem o mais brevemente possível da tutela do Estado (Pereira, 2016).

A proteção social aceita pela Nova Direita, portanto, é aquela focalizada nos mais necessitados e com exigência de contrapartidas. Com a focalização, a Nova Direita acredita estar garantindo maior eficiência no uso dos recursos públicos e maior justiça, e com as condicionalidades, acredita que esteja contribuindo para o desenvolvimento de potencialidades e estímulo dos favorecidos a se responsabilizarem pelos seus atos e pela superação da condição de privação e por dar retorno à sociedade pelo “investimento” recebido. Parte do pressuposto de que os pobres não possuem condições de cuidar de si e de suas famílias, e que eles não exercitam seus direitos por desinteresse e/ou incompetência; portanto, justifica-se a necessidade de contrapartidas (Pereira, 2016).

Conforme Pereira (2016), a proteção social, nesse sentido, é tida como mero instrumento de gestão de riscos sociais e não tem como valores inerentes os direitos sociais, a justiça, a equidade e a redistribuição de renda. A proteção social deve atuar como um “trampolim” para potencializar as pessoas, individualmente, para o enfrentamento dos riscos sociais por meio da superação da pobreza ou, pelo menos, da inserção no mercado de trabalho, contribuindo para o crescimento da economia por meio de maior consumo e para a manutenção do *status quo*, apaziguando conflitos. A ação do Estado só deve ser incentivada quando atender aos interesses do mercado, protegendo-o nas crises, “um Estado com feições híbridas: forte na defesa do capitalismo e de seus pilares e fraco como estrutura política autônoma e na proteção social condigna” (p. 164).

Em suma, a Nova Direita rejeita a proteção social pública; porém reconhece que ela tem utilidade para a legitimação do modo de produção capitalista. Nesse sentido, aceitam formas específicas de proteção social, focalizadas nos mais pobres, condicionadas e provisórias, preferencialmente operadas por meio da transferência de renda direta. Aos demais, que não se enquadram na extrema pobreza, a Nova Direita recomenda a parceria entre instituições públicas, empresas, organizações não governamentais, famílias e comunidades para prevenção, mitigação ou enfrentamento dos riscos sociais ditos naturais.

No Brasil, os postulados da Nova Direita vêm incidindo sobre a realidade do país, desde os anos 1980. Durante o regime ditatorial, os governos trataram do combate ao comunismo e imputaram o forte nacionalismo tanto em discursos de líderes quanto em propagandas e publicidades políticas. Logo, com os ideais delimitados, a direita política vingou – mais uma vez – no território brasileiro, com anos de governança partidária (Mota, 2019).

Mesmo com o avanço brasileiro rumo à democracia, após o término do período ditatorial (1964–1985), um sentimento de luto pelo fim da ditadura militar afligia a extrema-direita brasileira, que associava a vitória democrática à derrota da família, da religião e do Brasil direitista. Nesse contexto nasceu a bancada evangélica, como um bloco religioso ideologicamente direitista e congruente no legislativo brasileiro (Cowan, 2014). A pauta dos membros da bancada repetia a idealização de que a esquerda seria a responsável pelo fim da família tradicional e pelo fim dos bons costumes, sendo estes os responsáveis pela coesão da sociedade (Pierucci, 1989).

A vertente política iniciada pelos evangélicos carregou consigo a vocalização politizada que argumentava, principalmente para os fiéis, que era de extrema importância a respectiva entrada dos evangélicos na política, uma vez que, segundo eles, havia na sociedade uma crise moral que disseminava valores completamente opostos aos princípios que pregavam (Cowan, 2014). A mistura da política com a atuação da bancada evangélica criou a noção conservadora dos “crentes” em ambientes políticos, participando de eleições com viés ideológico forte e campanhas políticas, culminando na chegada a instituições de poder brasileiras.

A Nova Direita brasileira ascende combinando a visão de uma crise moral na sociedade com o apoio ferrenho da oposição em relação à esquerda e, principalmente, ao comunismo, sendo estes os mesmos princípios e “inimigos” da tradicional direita, apenas replicados de maneira diferente.

A democracia aí está, e agora cabe-nos fazer a escolha de candidatos cuja filosofia partidária não entre em conflito com a nossa fé, sob pena de nos tornarmos vítimas de nossa própria incoerência. Temos o dever de ocupar todos os espaços e mostrar que nossa conversão não é meramente produto do intelecto, mas resultado da operação divina, [...] como legítimos representantes do povo de Deus na Terra (Kessler, 1985, p. 2).

Essa associação entre a igreja e a política marcou definitivamente uma era em que a fé passou a ter um papel de destaque até mesmo superior à Constituição Brasileira (Brasil, [2022]), com o voto evangélico se tornando um fator determinante para o Brasil (Mota, 2019). A religião e a política se entrelaçaram de tal forma que a fé evangélica desempenha um papel crucial na configuração do cenário político.

Na prática, esse cenário representa a estruturação e a organização da burguesia brasileira para a manutenção e a atualização de suas estratégias de dominação e acumulação de capital. É a classe burguesa se renovando para dirigir, legitimamente, por meio da ocupação do espaço político, toda a sociedade. Nesse processo, ocupa-se da disseminação de preceitos morais e comportamentais, estruturantes de um padrão de relação entre indivíduos e classes sociais (a sociabilidade). Além do mais, a burguesia, com suas novas artimanhas, utiliza-se também de organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos frente a sociedade política, porém articulados a ela dialeticamente.

Estamos falando de organizações da sociedade civil que são constituídas pelos representantes da Nova Direita com o objetivo de se fazerem presentes nos mais diversos espaços da sociedade, exercendo influência na correlação de poderes. A ideia é que, por meio desses espaços, possam “edificar a dominação, formular projetos de poder e difundir a ideologia de mercado” (Casimiro, 2016, p. 127).

De acordo com Casimiro (2016), dentre as organizações constitutivas da representatividade da burguesia na organização e nas decisões do Estado estão: a Câmara de Estudos e Debates Econômicos e Sociais (CEDES); Grupo de Mobilização Permanente (GMP); Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); Associação Brasileira de Defesa da Democracia (ABDD); União Democrática Ruralista (UDR); União Brasileira de Empresários (UB); Movimento Cívico de Recuperação (MCRN); Movimento Democrático Urbano (MDU); Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE); Frente Nacional pela Livre Iniciativa (FNLI); Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE).

Ainda de acordo com Casimiro (2016), tais instituições constituem-se enquanto um novo modo de gerenciamento e utilização dos fundos públicos por parte de instituições privadas, vindo em total desfavor de uma política universalizante, igualitária, pública e democrática. A burguesia e suas frações desenvolvem propostas de políticas públicas pautadas em reformas e privatizações da estrutura estatal, e

também privatizam as próprias formas de gestão do Estado e suas funções sociais como mecanismo de controle de fundos públicos.

A perspectiva burguesa é a de aprofundamento do processo de expropriações sociais, fabricando novos “caminhos” de acesso à estrutura estatal e naturalizando novas formas de sociabilidade atreladas às concepções de meritocracia, produtividade, eficiência e competitividade. É a defesa do chamado “Estado eficiente, ou Estado necessário, característico da nova roupagem dos pressupostos neoliberais” (Casimiro, 2016, p. 84).

Como o autor demonstra, a Nova Direita atua de forma institucionalizada no interior do Estado, reconfigurando sua estrutura, dialeticamente, como veículo e resultado do processo de atualização da dominação burguesa. Exerce e cobra a coerção, assim como busca “educar” a sociedade para a construção e a naturalização da sociabilidade do capital. Critica o Estado e, ao mesmo tempo, está visceralmente intrincada no mesmo como classe dominante. Baseada em uma relação íntima com o Estado (por dentro), a Nova Direita aciona diversificadas estratégias de ação para o aprofundamento das formas de expropriação e rapinagem dos recursos e direitos sociais historicamente constituídos, resultado das contradições e disputas na luta de classes.

Sobretudo a partir dos anos de 1990, as determinações dos postulados da Nova Direita no Brasil vêm se expressando por meio do aumento da desigualdade social, por transformações das relações de trabalho e pela perda de padrões de proteção social destinada aos trabalhadores e aos setores mais vulnerabilizados da sociedade.

O cenário atual, no Brasil, tem se caracterizado pela conjuntura dos ideais neodireitistas e pela ascensão da Nova Direita extremada ao poder, a partir da eleição, em 2018, de Jair Messias Bolsonaro para Presidência da República. Esse cenário “tem se assentado no antidemocratismo, na propriedade, no valor supremo da liberdade individual que contraria a liberdade política e suas feições sobre a participação” (Vieira, 2022, p. 169).

Conforme afirma Dalio (2020), o diagnóstico central que explica a ascensão do neoconservadorismo é “a constatação de uma crise política profunda que assola o mundo ocidental e que se expressa na perda de legitimidade dos regimes democráticos e de suas classes políticas dirigentes” (p. 4). O Brasil, não ficou à margem desse processo. A crise política vivenciada nos governos do Partido dos

Trabalhadores (PT), com escândalos envolvendo desvios de verbas e uso inadequado da máquina pública, chegando à prisão de Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente do país, e a atuação da imprensa brasileira contribuíram para a promoção de um ambiente favorável para que um representante explícito do neoconservadorismo alcançasse o mais alto cargo político do país.

O neoconservadorismo rejeita a atribuição dessa crise a problemas e deficiências presentes na estrutura produtiva capitalista. Remete-se a “uma crise moral e cultural, resultante do rompimento de um consenso ético-político voltado à construção de uma sociabilidade burguesa harmoniosa” (Dalio, 2020, p. 14).

A perversão da moralidade e dos costumes tradicionais são os fundamentos da crise crônica que afeta progressiva e destrutivamente o núcleo ideológico de sustentação da sociedade capitalista. Por subestimar óbices econômicos ou questões de legitimidade política como causas da crise de hegemonia, a interpretação neoconservadora assenta-se sobre a vigência de uma cultura adversária, eminentemente subversiva e contrária a todos os valores, crenças e rotinas da sociedade burguesa. Seus vilões são os responsáveis pela doença cultural que abala o delicado equilíbrio psicocultural das classes subalternas (Dalio, 2020, p. 14).

Se a crise de legitimidade política é causada pela subversão cultural dos valores dominantes, a ascensão de uma cultura adversária é tida como fruto de um excesso de democracia e de intervenção do Estado, que desenvolve, de forma inconsequente, estratégias para atender às demandas populares, ocasionando uma paralisa fiscal, e a incapacidade de satisfazer as reivindicações populares motivaria sua deslegitimação. Nesse sentido,

[...] a crise de governabilidade das democracias liberais a partir dos anos 1970 seria expressão da sobrecarga do Estado, comprometido em termos fiscais pelo excesso de demandas provocado pela ampliação da participação política [...]

O reforço da autoridade nos diversos níveis (governo, família, empresa, etc.) é, com efeito, condição para a reestruturação de um novo sistema social hegemônico, na mesma medida em que é preciso reduzir ao mínimo as pressões sobre o poder público. Segundo essa concepção, toda mobilização da sociedade civil equivale a desafiar a autoridade suprema do Estado, e conseqüentemente, a provocar a erosão de sua legitimidade. Trata-se, enfim, de reforçar as autoridades e ‘isolar’ progressivamente o Estado, frente a uma sociedade civil ‘disciplinada’; uma nova articulação, portanto, entre o poder estatal e a sociedade civil, bem distinta daquela promovida pelo Estado keynesiano (Dalio, 2020, p. 15-16).

No que se refere às políticas sociais, nesse cenário, enfatizamos que essa nova conjuntura, marcada pelo avanço neodireitista e, principalmente, pela ascensão ao poder, da Nova Direita extremada, vem acentuando as ameaças às políticas sociais públicas e aos direitos sociais pactuados na sociedade brasileira e normatizados na Constituição Federal de 1988 (Brasil, [2022]). Enfrentam desafios de inúmeras ordens, tendo em vista que os ideais da Nova Direita, que flertam com o fascismo, impõem às políticas de proteção social, à lógica da mercadoria.

Como exemplo, a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, que instituiu um novo regime fiscal para vigorar nos próximos vinte anos, valendo, portanto, até 2036, congelou o orçamento das receitas primárias, incluindo as de seguridade social. Os investimentos sociais públicos foram reduzidos por força dessa nova regra, sob a tônica da redução de gastos, o que torna ainda mais precárias as ações dos serviços públicos, acarretando o desmonte dos direitos sociais e descaracterizando cada vez mais a proteção social advinda do Estado, a cidadania e a democracia (Vieira, 2022, p. 169).

As tônicas neodireitistas são uma ameaça legítima e constante para as políticas sociais públicas e os direitos conquistados no Brasil. As contrarreformas e desmontes subtraíram e ceifaram direitos ou, ainda, inibiram a legitimação de muitos deles que já foram conquistados e então positivados.

O governo Bolsonaro adotou a “cartilha” neoliberal e neoconservadora alinhada ao projeto da Nova Direita no país, o que gerou impactos na democracia brasileira, na cidadania, na participação e nos direitos, com fins de contenção de gastos públicos. O ano de 2019 foi marcado pela aceleração das medidas neoliberais e neoconservadoras, a exemplo do contingenciamento dos recursos previstos para as políticas sociais públicas, marcados pelos longos atrasos no repasse dos recursos federais que, somados aos cortes e ao congelamento do orçamento, vinham desfinanciando e dificultando a efetivação dessas políticas.

Boito Jr. (2020) afirma que, no Brasil, viveu-se um governo predominantemente neofacista, embora o regime político seja democrático. A democracia encontrava-se deteriorada e, segundo o autor, o Congresso Nacional funcionava com alcance limitado, devido ao hiperpresidencialismo brasileiro. A organização democrática vinha sofrendo ameaças e atentados às liberdades políticas e à participação, além de censura, prisões arbitrárias e atentados aos direitos humanos.

Em meados de março de 2020, o país foi surpreendido pela pandemia do Novo Coronavírus, a qual desvelou imensas desigualdades sociais reveladas, sobretudo, pelas formas de contaminação do vírus e pelos números horrendos de mortalidade, tendo em vista o desgoverno e a falta de uma política nacional orientadora das ações de enfrentamento da doença. O presidente do país não adotou uma política unificada de combate à disseminação do vírus e seguiu propagando *fake news* que geraram muita apreensão e instabilidade e um processo avassalador de desinformação sobre o vírus e suas consequências. Seguiu, também, defendendo o retorno das atividades econômicas, desde a primeira fase da doença, empenhando um discurso negacionista e de ódio, priorizando o mercado e os interesses do capital, e não a vida.

Mesmo em meio ao quantitativo elevado de mortes e de infectados pelo vírus, a população deparou-se com a não priorização de investimentos públicos para a compra de imunizantes para a efetivação do bloqueio do vírus, gerando um ambiente caótico. Destaca-se que, diante de uma pandemia da proporção da Covid-19, esperase um Estado interventivo em prol da defesa da vida das pessoas e na regulamentação da economia; contudo, no Brasil, não foi essa a dinâmica do Estado.

A pandemia da Covid-19 deu maior visibilidade a uma realidade cruel e nefasta, vivenciada principalmente pelas pessoas pobres e extremamente pobres. De acordo com Fontes (2017), a subtração ardilosa, a espoliação e a expropriação de longas conquistas da classe trabalhadora e dos direitos já vinham acontecendo a passos largos no país. O contexto da pandemia, somado a essa perspectiva negacionista adotada pelo governo Bolsonaro, provocou a disseminação de práticas filantrópicas e emergenciais desenvolvidas pela sociedade civil, como prestação de socorro a uma população abandonada pelos seus representantes políticos.

Devemos considerar, porém, que o consenso, colocado em prática pela Nova Direita, em relação à redução drástica dos gastos e ao intervencionismo governamental na área social, pode sugerir, equivocadamente, a intencionalidade de uma destruição sistemática das medidas de bem-estar. Pretende-se antes, na verdade, um maior controle sobre elas, conservando programas e agências governamentais comprovadamente eficazes na tarefa de neutralizar possíveis pressões populares desestabilizadoras.

Conforme Dalio (2020, p. 16),

Quaisquer projetos assistenciais que envolvam a iniciativa estatal pública deverão se submeter a uma estrita avaliação de sua conveniência política, seus possíveis impactos sobre tendências igualitaristas desenfreadas ou sua utilidade, seja para incentivar a mobilização de certa clientela social ou conter suposta influência da cultura adversária sobre a sociedade.

Contra a “cultura adversária” e seus ideólogos, sejam eles liberais ou socialistas, deve ser travada uma guerra sem tréguas, associando qualquer manifestação de pensamento crítico com práticas e valores considerados promíscuos e que oferecem riscos à liberdade e à harmonia social, de acordo com o estilo de vida burguês. Posicionamentos críticos que questionem as causas da pobreza urbana e rural, às mazelas da segurança pública e manifestações de repúdio a crimes ambientais, por exemplo, são considerados antipatrióticos; programas sociais, quaisquer que sejam, são tachados de “socialistas/comunistas”, e assim sucessivamente.

Espera-se que as camadas populares tenham suas expectativas quanto aos direitos sociais e às prerrogativas de uma cidadania ativa e participativa diminuídas. Para tanto, implementa-se, de forma sistemática, discursos de valorização do mercado e, concomitantemente, propagam-se as virtudes e os valores tradicionais da religião e da família, com o objetivo de convencer a classe trabalhadora que as consequências nefastas produzidas pela agenda neoliberal são reverses inevitáveis que podemos superar com empenho individual.

Acrescentamos que a Nova Direita prescreve a unidade nacional, a lealdade e a disciplina para o enfrentamento às sucessivas agressões aos valores e às rotinas do mercado, da família e da autoridade política. Esse novo projeto hegemônico não admite concessões ao “adversário”. Em sua versão mais grotesca, o neoconservadorismo, face integrante e muito ativa dos postulados da Nova Direita, estimula o uso de uma postura beligerante e contenciosa, mesmo que ela se restrinja ao discurso político infundado.

Por fim, ressaltamos que as transformações do capitalismo em andamento, marcadas pelos preceitos neodireitistas, vão deixando suas marcas: emprego informal, desemprego, instabilidade nas relações de trabalho, moradias precárias e insalubres, alimentação insuficiente, perda de direitos sociais duramente conquistados, políticas públicas insuficientes e ineficientes, são alguns dos sinais. Sinais que expressam a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da

economia à nova ordem capitalista internacional e os parques investimentos sociais do Estado brasileiro.

Analisaremos, a seguir, a Política de Assistência Social enquanto estrutura fundamental para a consolidação da Seguridade Social brasileira a partir da perspectiva da garantia de direitos. Procuraremos elucidar as determinações dos preceitos neodireitistas sobre essa política pública.

2.2 A GESTÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: AS PARTICULARIDADES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEODIREITISTA

Até 1930, a assistência social era realizada por meio de ações de caridade, praticadas por instituições normalmente vinculadas a alguma denominação religiosa e funcionava apenas como medida para aliviar o sofrimento e atender a alguma necessidade imediata na esfera da reprodução social e, por isso mesmo, eram designadas como “assistencialistas”.

A pobreza não era entendida como expressão da questão social, e ainda não o é em algumas perspectivas teóricas e ideológicas, como visto anteriormente. A escassez de um mínimo necessário para sobrevivência era encarada, via de regra, como incompetência pessoal.

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, a questão social, gradativamente, vai ganhando o reconhecimento do Estado como uma questão política que deve sofrer intervenção estatal, mesmo que esta tenha, por objetivo central, conter as manifestações populares em defesa de condições de vida mais dignas e, com isso, garantir a manutenção e a reprodução dos interesses do capital. Portanto, a assistência social deixa de ser um trabalho exclusivo de organizações filantrópicas para ser incorporada a um conjunto de ações governamentais que visam à prestação de serviços, bem como mecanismo político para conter as tensões sociais. Contudo, tal incorporação não aconteceu sem tensões e de forma homogênea. A dificuldade para o reconhecimento estatal de sua responsabilidade quanto à oferta de proteção social por meio da organização de políticas públicas perdura até os dias de hoje, sendo que as instituições filantrópicas ainda são responsáveis por parte significativa da oferta de serviços públicos.

Embora com Vargas tenham ocorrido avanços significativos na responsabilização do Estado pela oferta de políticas sociais, o marco regulatório

fundamental para o reconhecimento da assistência social enquanto política pública só foi efetivamente acontecer com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, [2022]). No texto constitucional, a Política de Assistência Social figura enquanto política de Seguridade Social, juntamente com as políticas de Saúde e Previdência Social, demarcando um novo *status* para essa política, que sai do campo da filantropia e passa a ser reconhecida enquanto direito e, portanto, responsabilidade estatal.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (Brasil, [2022]) nasce a partir das lutas populares das décadas de 1970 e 1980, impulsionadas pelo intento das eleições diretas para a Presidência da República – uma vez que o Brasil vivenciou, de 1980 a 1985, o último governo de regime militar, liderado por João Baptista Figueiredo –, e pelo agravamento da questão social, em decorrência da alta concentração de renda.

A Constituição Brasileira de 1988 (Brasil, [2022]) representou a culminância dos interesses da sociedade civil no sentido da construção de um Estado democrático de direito que levasse em conta o enfrentamento da questão social brasileira, trazendo, em seu bojo, as diretrizes para a implementação de um Sistema de Proteção e de Seguridade Social.

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, [2022]).

Alguns aspectos 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 (Brasil, [2022]) redesenha, de forma radical, o Sistema Brasileiro de Proteção Social, afastando-o do modelo meritocrático conservador e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado.

Conforme ressalta Fontenele (2016, p. 81):

A despeito de resquícios de conservadorismo (Ávila, 1990), a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no tocante a proteção social: ampliação e extensão dos direitos sociais; universalização do acesso, expansão da cobertura; certo afrouxamento do vínculo contributivo; concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; princípio da responsabilidade do Estado, da esfera pública no atendimento dos direitos.

Contudo, o início do processo de construção da Seguridade Social brasileira foi marcado por um contexto de tensionamento internacional pela consolidação da Nova Direita 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.

Vale destacar que importantes conquistas ocorreram no processo de consolidação da Seguridade Social no Brasil, particularmente no que se refere à constituição de um arcabouço legal e normativo, que veio dar uma maior sustentabilidade para a implementação dos direitos sociais. No entanto, apesar de avanços significativos no Sistema de Proteção Social Brasileiro, em especial após a Constituição de 1988 (Brasil, [2022]), sabemos que permanecem, nas políticas públicas, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas vinculadas aos preceitos neodireitistas vigentes.

O que se constata é que os avanços normativos obtidos na Constituição Federal (Brasil, [2022]) ocorreram simultaneamente a uma crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições de gastos públicos e sua perspectiva privatizadora e refilantropizadora, provocando a inviabilidade do fortalecimento de um Sistema Público de Proteção Social.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamenta a Política de Assistência Social no Brasil, foi sancionada somente em 1993, cinco anos após a Constituição de 1988, após intensos debates promovidos pela sociedade civil. É inegável a relação, na LOAS, entre a Assistência Social e a pobreza, assim definida quando se afirma que a política será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição a Seguridade Social (Brasil, 1993).

Essa expressão “de quem dela necessitar” é, ao mesmo tempo, restritiva e elástica, uma vez que não define parâmetros claros, critérios para a identificação das necessidades. Contudo, o texto da LOAS deixa evidente que o público da Assistência Social são os pobres, os carentes, os necessitados, ao mesmo tempo que define que a Política de Assistência Social deve ser regida: pela supremacia das necessidades sociais sobre a rentabilidade econômica; pela universalidade dos direitos sociais; pelo respeito à dignidade, à autonomia e ao direito do cidadão, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade (Brasil, 1993).

Essa contradição revela os limites da proteção social no contexto do capitalismo que se rege pela supremacia econômica e não pelas necessidades sociais. A Política de Assistência Social brasileira, diante da dificuldade de garantir a universalização de acesso a partir das necessidades concretas do seu público, mediante os poucos investimentos públicos na área, passa a administrar esses insuficientes recursos realizando processos de seleção cada vez mais excludentes.

O que se verifica no cotidiano dessa Política, desde a promulgação da LOAS, é a focalização da sua intervenção, servindo de aporte para o Estado e para a classe hegemônica, no que se refere à Gestão dos Riscos Sociais (Castel, 1997). Essa lógica é reforçada pelos programas de transferência de renda que possuem, como critério de seleção, que as famílias estejam em situação de extrema pobreza.

Um exame das características da Proteção Social brasileira, nesse 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. Esse cenário se fortaleceu, principalmente, com a

ascensão do governo do PT ao poder, nos mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e no mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2016). Contudo, é importante destacar que as propostas do Estado na esfera da Proteção Social são limitadas por esse contexto de avanço da Nova Direita, fazendo com que as ações estatais no âmbito social sejam voltadas para a correção de situações extremas, sendo caracterizadas por um alto grau de seletividade e focalização e direcionadas aos mais pobres dos pobres.

Conforme nos chama a atenção Pereira (1996), mantém-se a marca histórica de definir a Assistência Social por uma clientela específica e não por serviços específicos, ou por necessidades dessa população. Ressaltamos que, mesmo após 2005, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e com a definição de uma estrutura organizacional para essa política pública, com níveis de complexidade e serviços,²⁶ a focalização se mantém, devido à falta de investimentos públicos financeiros capazes de promover essa política a um patamar de universalização que ultrapasse o critério de renda e seja, de fato, definido pelas necessidades sociais.

É necessário remeter essa discussão às análises que realizamos anteriormente, sobre os princípios e postulados que sustentam as políticas sociais no contexto do capitalismo, lembrando sempre que a Assistência Social é apenas uma delas. A perspectiva residual, acentuada no Brasil com o avanço da Nova Direita, não tem por interesse o enfrentamento definitivo dos problemas sociais; antes, tem por objetivo a garantia da reprodução da ordem econômica e social vigentes e, nesse sentido, a focalização é a estratégia que irá promover a gestão dos riscos sociais, evitando níveis de desproteção que coloquem em risco o sistema. Ao mesmo tempo, vai atender aos interesses da classe trabalhadora, mas não toda, apenas dos miseráveis.

Couto, Bertoli e Martinelli (2016) acrescentam a esse debate a problematização da Assistência Social brasileira a partir da discussão sobre a relação entre o público e o privado no âmbito dessa política. Eles destacam que a Assistência Social foi implementada enquanto política pública no contexto de contrarreforma do Estado, o qual está pautado em uma lógica privatista, orientando, assim, que o “atendimento

²⁶ Seguindo o modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) organiza a oferta dos seus serviços por níveis de complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade (v. Brasil, 2005a).

aos pobres” deve ocorrer, prioritariamente, por entidades privadas e sem fins lucrativos.

Conforme as análises desses autores,

Em que pesem todos os avanços legais e implementação de um sistema de proteção social público não contributivo, descentralizado e participativo, tem-se estabelecido na Assistência Social um campo de disputas políticas, pondo em xeque a primazia público/estatal (Couto; Bertoli; Martinelli, 2016, p. 95).

Nesse sentido, na Assistência Social é visível o fortalecimento, o empoderamento e a responsabilização da sociedade civil, o que tem promovido um retorno da valorização de práticas voluntaristas e caritativas. É fato que estas nunca estiveram totalmente aniquiladas, mas, a partir dos preceitos constitucionais de 1988, que definiu a primazia do Estado na garantia da proteção social, houve um arrefecimento dessas práticas. Ainda assim, o contexto neodireitista de Matriz Teórica Residual tem sido capaz de articular, ideológica e operacionalmente, novas estratégias para garantir a redução do Estado na intervenção social, apresentando as instituições não governamentais como “parceiras”, quando, na realidade, na área da Assistência Social, realizam a oferta de um número cada vez mais significativo de serviços, programas e projetos, assumindo hegemonia no processo, especialmente em municípios de pequeno porte. Lembrando que, conforme vimos no item anterior, a responsabilização do indivíduo e a privatização mercantil e não mercantil da proteção social são postulados basilares da Nova Direita.

Conforme ressaltam Couto, Bertoli e Marinelli (2016), a primazia do Estado “é problematizada pela disputa ideológica do papel da sociedade civil sob a influência dos preceitos do privado” (p. 98). Entretanto, a partir de uma perspectiva de garantia de direitos, a primazia do Estado na responsabilidade pela oferta de mecanismos de proteção social não pode deixar de existir. Contar com o privado na oferta dos serviços socioassistenciais não significa renunciar aos princípios públicos da Assistência Social, desde que não haja uma inversão da primazia, ou seja, a rede privada de atendimento deve atender a excepcionalidades e deve atuar na medida do necessário para a garantia da ampliação do acesso, da qualidade do serviço e do atendimento dos interesses da população. O Estado deve manter-se soberano na organização das forças coletivas, pautado por princípios democráticos e de participação.

Com o mecanismo de terceirização ou conveniamento, verifica-se um movimento de adesão do Estado à lógica privatista e o encaminhamento das políticas sociais para o mercado capitalista. O Estado reitera o interesse privado. Nesse interesse também está contemplado o acesso aos recursos públicos para benefício privado.

É necessário estabelecer uma base de financiamento para que as entidades venham a compor o trabalho da Política de Assistência Social e a definição de critérios de qualidade para a prestação de serviços, deixando para trás qualquer resquício da lógica do favorecimento. É necessário, também, que sejam desenvolvidos processos de controle social por parte dos usuários da Política de Assistência Social sobre os serviços prestados pelas instituições não governamentais.

Passaremos a analisar o SUAS enquanto modelo de gestão da Política de Assistência Social brasileira, identificando seus limites e possibilidades para efetivação da proteção social, considerando as determinações da agenda política da Nova Direita.

2.2.1 O SUAS como Modelo de Gestão da Política de Assistência Social Brasileira

Em 2004, após ampla mobilização nacional, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A PNAS/2004 regulamenta as funções da Política Nacional de Assistência social, sendo elas: a Proteção Social, a Defesa Social e a Vigilância Socioassistencial.²⁷ Além disso, ela apresenta as bases e as referências necessárias para a implantação e a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), introduzindo mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento da área.

²⁷ De acordo com a PNAS/2004 (Brasil, 2005b), a proteção social de assistência social, se divide em básica e especial, de média e alta complexidade. É constituída por serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que visam à garantia do atendimento das situações de risco e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como a reestruturação dos grupos familiares e fortalecimento das funções protetivas das famílias. A função da Defesa Social se concretiza pela defesa de direitos, tendo em vista que é garantido o acesso aos serviços ofertados pela rede socioassistencial de forma igualitária e favorecendo a autonomia, a dignidade e o protagonismo dos indivíduos e famílias. A vigilância socioassistencial, por sua vez, trata da realização de diagnóstico territorializado que viabilize a identificação das áreas de risco e vulnerabilidade, proporcionando aos gestores o conhecimento de seu município e de suas necessidades, no sentido de melhor organizar as ações da Assistência Social.

De acordo com Yazbek (1995), a assistência social transita do assistencialismo clientelista para o campo da política social. Com vistas a uma efetiva regulamentação e implementação institucional da Política Pública de Assistência Social no Brasil, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, representou um avanço significativo na direção dos novos termos da Política Pública de Assistência Social no Brasil. E a expressão máxima dentre as deliberações da IV Conferência Nacional foi a aprovação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O SUAS tem por objetivo materializar a Política de Assistência Social, garantindo proteção social dos cidadãos brasileiros. É um sistema descentralizado, participativo, financiado com verba pública, e que segue a mesma política em todas as cidades onde está presente. Promove apoio a indivíduos, famílias e comunidades por meio da oferta de serviços, benefícios, programas e projetos.

Como sistema que operacionaliza os princípios da PNAS/2004, o SUAS materializa princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)²⁸ em suas orientações centrais e estabelece uma estrutura organizada com base nos serviços socioassistenciais inter-relacionáveis e agrupados por características de proximidade, em diferentes tipos de proteção social. Materializa o conteúdo da LOAS, dando expressão singular de direitos socioassistenciais que compõem os direitos sociais (Boschetti, 2005).

Conforme sintetiza Magri (2013, p. 5),

A concepção do SUAS parte da definição conceitual definida na Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004, que atribui ao sistema unificado o papel de regular e organizar em todo território nacional os serviços sócio-assistenciais, tendo como foco prioritário a atenção as famílias, seus membros e indivíduos, e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Conforme previsto na Política Nacional de

²⁸ A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 1993 (Brasil, 1993), foi alterada pela Lei do SUAS, Lei 12.435 de 2011 (Brasil, 2011a). A Lei do SUAS incorpora o Sistema Único de Assistência Social no corpo da LOAS, garantindo em Lei os avanços conquistados na IV Conferência Nacional de Assistência Social. As principais alterações que foram incorporadas na LOAS são: consolidação do SUAS; fortalecimento da gestão, controle social, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social; aperfeiçoamento do critério de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC); definição das entidades e organizações de Assistência Social; organização e gestão da Política de Assistência Social e vínculo com o SUAS; inclusão do conceito de família para a Política de Assistência Social; definição da organização do financiamento e da competência de cada esfera de governo; e incorporação do pagamento de pessoal com recursos dos Fundos de Assistência Social.

Assistência Social - PNAS de 2004, os eixos estruturantes de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS estão assim definidos: Matricialidade sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; Financiamento; Controle social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A política de recursos Humanos; A informação, o monitoramento e a avaliação.

Um dos princípios organizativos do SUAS é a integralidade da proteção social, ofertada por meio de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que articulam diferentes tipos de ações e propostas. Há dois tipos previstos pela política de Assistência Social, divididos por níveis e complexidades: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial, que pode ser considerada de média ou alta complexidade.

A Proteção Social Básica oferece programas, projetos e benefícios de prevenção às situações de risco por meio do fortalecimento dos vínculos e oferta os serviços de: Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. A Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSEMC) é destinada a famílias e/ou indivíduos que tiveram seus direitos violados e/ou que possuem vínculos familiares ou comunitários fragilizados, mas que ainda não se configuram como rompidos. Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSEAC) é voltada para famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares extremamente fragilizados ou rompidos, que não contam com a proteção da família de origem ou extensa.

De acordo com a NOB/SUAS 2012, a gestão é o processo por meio do qual uma ou mais ações são planejadas, organizadas, dirigidas, coordenadas, executadas, monitoradas e avaliadas. A gestão do SUAS é uma corresponsabilidade da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios. Para que a política de Assistência Social seja viabilizada em todo o país, há diferentes níveis de gestão, instrumentos, competências específicas e coletivas. Todas as demandas referentes à organização do SUAS estão descritas na NOB/SUAS 2012, que disciplina a gestão pública da Política de Assistência no Brasil.

Conforme estabelece a NOB/SUAS 2012, o SUAS conta com duas instâncias de pactuação: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs). A CIT é destinada à articulação entre gestores federais, estaduais e

municipais e trata de aspectos operacionais da gestão do SUAS e, para isso, mantém contato permanente com as CIBs, para a troca de informações sobre o processo de descentralização. As CIBs, por sua vez, são espaços de interlocução de gestores dos estados e dos municípios, que representam os interesses e as necessidades da região, referentes à Assistência Social. Elas negociam e pactuam sobre aspectos da organização e gestão do Sistema Estadual de Assistência Social, observando as deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social, a legislação vigente e as orientações da CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual, para conhecimento, apreciação e/ou deliberações, e aos conselhos municipais, CIT e CNAS, para conhecimento.

Conforme a NOB/SUAS 2012, a gestão do SUAS está organizada por níveis. A União, por exemplo, formula e coordena as ações. Na prática, desenvolve estratégias para articular serviços e programas com as políticas setoriais; assessora estados, DF e municípios e propõe as diretrizes. Os estados ficam responsáveis por organizar e coordenar serviços regionalizados e fornecer apoio técnico e financeiro para que as cidades possam implementar a vigilância socioassistencial. Na gestão municipal do SUAS e do Distrito Federal, há níveis de habilitação: inicial, básica e plena. Essa normativa estabelece que os níveis de gestão serão definidos com base no Índice de Desenvolvimento do SUAS (ID-SUAS), composto por um conjunto indicadores mensurados a partir da apuração do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), refletindo o estágio de organização do SUAS em cada âmbito.

Para facilitar a visualização do modelo de gestão organizado pelo SUAS, apresentamos, a seguir, um esquema que sintetiza suas instâncias e a rede socioassistencial:



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014).

De acordo com a NOB/SUAS 2012, as funções essenciais da gestão municipal do SUAS são: gestão do Sistema Municipal de Assistência Social; coordenação da Proteção Social Básica; coordenação da Proteção Social Especial; planejamento do orçamento; gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social;²⁹ gerenciamento dos sistemas de informações;³⁰ monitoramento e controle da execução de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais;

²⁹ No artigo 48 da NOB/SUAS 2012 (Brasil, 2012b), fica estabelecido que os fundos de assistência social “são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social”. No artigo 50, fica definido que o modelo de gestão preconizado pelo SUAS prevê o compartilhamento do financiamento das ações da Política de Assistência Social, entre as três esferas de governo, o que é viabilizado por meio das transferências regulares e automáticas fundo a fundo, observando-se a obrigatoriedade de destinação de recursos próprios, por parte dos respectivos entes.

³⁰ Dentre eles o Censo SUAS, SUAS Web; Cad-SUAS; Demonstrativos e Relatórios Financeiros.

monitoramento e controle da rede socioassistencial;³¹ gestão do trabalho;³² e apoio às instâncias de deliberação.

Os avanços advindos com a implantação do SUAS versam no sentido de uma tentativa de unificar as ações da assistência social, oferecendo um caráter mais técnico, em contrapartida a uma postura que se baseava, muitas vezes, em interesses meramente político-partidário. Mudava-se o partido que estava na administração pública e projetos, serviços e benefícios sofriam alterações que prejudicavam, de forma significativa, a população usuária desses serviços.

Atualmente, ainda temos resquícios desse tipo de prática figurando na dinâmica das gestões governamentais, principalmente nos municípios de pequeno porte, conforme resultados dessa pesquisa, os quais explicitaremos detalhadamente no Capítulo Quarto. Contudo, o fato de o SUAS ter princípios e diretrizes bem definidos e ter passado por um processo sistemático de consolidação nos territórios, sobretudo entre os anos de 2005, quando o SUAS foi implementado, até o ano de 2014, término do primeiro mandato da Presidente da República Dilma Rousseff, configura percalços e impõe limites para que distintas e conflitantes intencionalidades venham se sobrepor à organização dessa política pública.

Isso não significa, porém, que o SUAS esteja imune ou desvinculado de um projeto mais amplo, no qual os preceitos neodireitistas de Matriz Teórica Residual são hegemônicos. Significa apenas que, a partir da organização da gestão da Política de Assistência Social consolidada no SUAS, as bases normativas vinculadas à perspectiva da proteção social enquanto direito do cidadão e responsabilidade do Estado se tornam concretas, subsidiando, com maior eficiência, a luta permanente por consolidação dessa política pública na correlação de forças entre os interesses do capital e o interesse dos trabalhadores.

O SUAS descentraliza os serviços socioassistenciais nos territórios, classifica e ordena os serviços em níveis de proteção (Básica e Especial); garante a aplicação autônoma dos recursos municipais com repasse automático e regular, fundo a fundo;

³¹ De acordo com o artigo 99 da NOB/SUAS 2012, a função de monitoramento do SUAS constitui “função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento dos seus objetivos e metas”.

³² A Gestão do Trabalho no SUAS compreende, de acordo com o artigo 109 da NOB/SUAS 2012, “o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e a estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

cria um sistema nacional de informação (Rede SUAS), que favorece o processo de transações financeiras e gerenciais; e também estabelece normas que estruturam as novas bases de instituições de assistência social como política de Estado (Tapajós; Rodrigues, 2007).

Além disso, o SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política Pública de Assistência Social com a normatização dos padrões dos serviços, a qualidade no atendimento, os indicadores de avaliação e resultado, a nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial.³³

Com o advento do SUAS, os equipamentos e serviços de proteção social – como CRAS, CREAS, Centro POP e a rede de atendimento socioassistencial – foram estruturados e garantidos em Lei. Entretanto, há muito a se avançar quanto à qualificação da oferta de seus serviços. Ressalta-se que, sobretudo nos municípios pequenos, tais estruturas são escassas, insuficientes ou inexistentes. De acordo com as diretrizes estabelecidas pelo SUAS, por exemplo, os municípios de pequeno porte I,³⁴ ou seja, com até 20 mil habitantes, não têm a obrigatoriedade de instalar unidades de CREAS, podendo oferecer o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Pessoas e Indivíduos (PAEFI), nas estruturas de CRAS ou nos órgãos gestores da Política de Assistência Social. Nossa pesquisa de campo evidenciou os impactos negativos que a ausência dessas estruturas de serviços provoca na gestão do SUAS nesses municípios, interferindo diretamente, nas possibilidades objetivas de se implementar a intersetorialidade nessas localidades. No Capítulo Quarto abordaremos essa questão de forma detalhada.

De acordo com Miranda (2013, p. 12),

Importantes processos foram estruturados para implementação do SUAS, como as transferências regulares fundo a fundo para o custeio dos serviços e a implantação de sistemas de informação, monitoramento e avaliação. O Índice de Gestão Descentralizada - IGD/SUAS se constitui em um instrumento de concertação federativa, auxiliar nos custos de gestão pela introdução de critérios de equidade

³³ Essa definição foi sistematizada, inicialmente, na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009 e, posteriormente, por meio de Orientações Técnicas e Normativas para cada serviço socioassistencial, em específico.

³⁴ De acordo com o Caderno de Orientações dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social/MDS, fica estabelecido a seguinte distribuição de unidades de CREAS por porte de município: Pequeno Porte II – De 20.000 a 50.000 habitantes, implantação de pelo menos 1 CREAS; Médio Porte – De 50.000 a 100.000 habitantes, implantação de pelo menos 1 CREAS; Grande Porte, Metrópole e DF – A partir de 100.001 habitantes, implantação de 1 CREAS a cada 200.000 habitantes.

na definição de maior ou menor transferência de recursos, evitando problemas de continuidade de gestão, considerados os fatores: capacidade de gestão, tamanho da demanda e vulnerabilidade.

Todas as atribuições do SUAS traduzem um novo modelo de gestão socioassistencial que acarreta novas atribuições aos gestores e demais agentes públicos envolvidos. De acordo com Magri (2013, p. 7):

Ao gestor público, responsável pelo comando único, são delegadas funções de articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos, em sintonia com as instâncias federativas que integram o sistema de operação e controle social.

O SUAS tem cobertura em todo o território brasileiro e se operacionaliza a partir das competências estabelecidas, cujo lugar privilegiado de execução e prestação dos serviços é o território. A dimensão territorialidade se insere como relevante na análise do SUAS, pois, se relaciona à definição das competências e às atribuições dos entes federados e, também, identifica qual é o lugar da prestação efetiva do serviço à sociedade sem, contudo, isentar nenhuma das esferas de governo, a partir do princípio da cooperação e do compartilhamento entre os entes federados, com a participação da sociedade.

O cofinanciamento é um importante elemento de cooperação e compartilhamento, pelo esforço dos diversos níveis de governo para os investimentos em um dado território. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD), definido no artigo 12-A da Lei do SUAS (Brasil, 1993), é relevante, pois estabelece o apoio financeiro da União ao aprimoramento da gestão descentralizada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

O federalismo é, portanto, decisivo para a análise do SUAS, articulando as noções de descentralização, cooperação e compartilhamento. No Brasil, os entes federados gozam de autonomia administrativa. Essa autonomia, no entanto, quando se trata de um sistema de política pública que se pretende nacional, precisa estabelecer articulações, interseções, definidas como cooperação e compartilhamento, complementaridade, interdependência, e ter a elasticidade capaz de atender a diferentes realidades, dialogar e atuar de acordo com cada realidade.

De acordo com Miranda (2013, p. 29):

A busca por interdependência é uma noção que orienta o federalismo, mas é necessário também haver elasticidade. A flexibilidade, assim como a elasticidade federativa, é importante. A política pública requer arranjos específicos de acordo com a realidade local. Sistema não pode ter a noção de centralidade, requer entrelaçamentos tanto do ponto de vista horizontal, quanto do vertical, tanto intragovernamental, como intergovernamental.

Outro elemento importante de análise é a realização da Assistência Social integrada às políticas setoriais com foco na universalização do acesso das famílias aos direitos sociais, tornando-as alcançável pelas demais políticas públicas, conforme preconizado na LOAS. Assim, a NOB/SUAS 2012 (Brasil, 2012b) estabeleceu a intersetorialidade como eixo estruturante do SUAS.

A intersetorialidade no âmbito do SUAS está relacionada ao reconhecimento de que as necessidades sociais são multidimensionais e acentuadas pela desigualdade social, necessitando uma intervenção pública articulada, com foco em uma oferta protetiva integrada e integral. No entanto, é necessário que tenhamos clareza de que mesmo uma gestão pautada na perspectiva intersetorial não atingirá as bases da desigualdade social, uma vez que esta é produzida e reproduzida pelo modo de produção capitalista.

No contexto da Nova Direita, é necessário enfatizar, também, que a intersetorialidade pode favorecer a adesão dos preceitos residuais se adotada sob a égide de uma perspectiva gerencialista de gestão, na qual a redução de gastos constitui-se enquanto objetivo principal, ou, ainda, se colocada exclusivamente a serviço do enfrentamento da extrema pobreza, direcionada a públicos muito específicos, fortalecendo, desse modo, a perspectiva focalista de proteção social preconizada pelos preceitos neodireitistas.

Apesar dos inúmeros avanços promovidos pela implantação do SUAS, permanecem na Assistência Social brasileira concepções e práticas assistencialistas e clientelistas. Não poderia ser diferente diante do contexto de avanço dos preceitos ideopolíticos neodireitistas que abarcam todas as esferas da sociabilidade humana, incluindo a gestão das políticas sociais. Sabemos também que, conforme analisado nos itens anteriores, as políticas sociais, no modo de produção capitalista, serão sempre permeadas por disputas de interesses de classe e, ao mesmo tempo, atenderão aos interesses das classes antagônicas.

O primeiro-damismo é outra característica que se mantém na Política de Assistência Social, mesmo após a implementação do SUAS enquanto modelo de gestão. Um estudo publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2015, revelou que, em 2009, as relações de parentela estavam presentes na gestão da assistência social em 1.352 municípios brasileiros, caindo para 1.305 em 2013. A relação de parentela foi definida nesse estudo enquanto parentesco de primeiro grau entre o gestor da Política de Assistência Social e o/a chefe do poder executivo (prefeito/a). De acordo com esse estudo, “esse tipo de escolha de um gestor público fundado na intimidade do mesmo, mundo privado do governante em exercício, revela a permanência dos valores do patrimonialismo e do nepotismo” (Brasil, 2015). Esse número de municípios representa 23% do número total de municípios do país. Gostaríamos, ainda, de identificar quantos desses municípios são de pequeno porte. Supomos que a grande maioria. Mas os estudos não revelam essa informação, ficando em aberto essa resposta enquanto objeto para novas pesquisas.

Nesse mesmo estudo são apresentadas as diversidades do SUAS nas regiões do país. É muito importante que essas diversidades sejam reconhecidas e consideradas no planejamento, financiamento e execução do SUAS. Constitui-se em um imenso desafio a gestão de uma política pública que se propõe a definição de padrões para a sua gestão e operacionalização, em um país com dimensão continental, como o Brasil. Destacamos a ausência de estudos mais específicos sobre a realidade do SUAS nos municípios de pequeno porte do país, tendo em vista que se constituem maioria no país, para fim de podermos identificar quais as reais condições da gestão e da oferta de serviços nesses territórios.

Ressaltamos, contudo, que o porte dos municípios se constitui em uma variável importante para análise sobre a gestão do SUAS; porém, ela precisa ser analisada de forma articulada com outras variáveis; além disso, não se pode perder de vista os impactos que os preceitos neodireitistas vêm impondo à configuração das políticas públicas, os quais atingem todos os municípios, resguardando-se suas particularidades. Nesse estudo, pretendemos contribuir para desmistificar uma dessas particularidades, a que se refere à gestão da intersectorialidade nos municípios pequenos, com até 10m mil habitantes, da região da AMEPAR.

Conforme nos alerta Nogueira (2004), um dos maiores desafios da gestão institucional, em qualquer contexto de mudança, “é dar curso a uma dinâmica de reforma intelectual e moral que tenha potência para criar novas hegemonias” (p. 244).

De acordo com Magri (2013), a estruturação do SUAS em cada município não depende somente de leis e regulamentações, mas: da efetivação de uma reorganização dessa política com a reestruturação dos órgãos gestores da assistência social, de forma a qualificar as atividades de gestão dessa política; da realização de concursos públicos capazes de inserir profissionais qualificados para a sua operacionalização; da implementação progressiva e sistemática do orçamento municipal para as despesas com assistência social, reestruturação dos serviços, programas, projetos e benefícios, de forma a dialogar com a realidade social dos territórios e suas necessidades, dentre tantas outras iniciativas. O Estado não tem somente a função de regulação dessa política, pois, de acordo com a PNAS/2004 (Brasil, 2005b), deve estruturar a vigilância social, a proteção social e a defesa de direitos.

Concordamos com Sposati (2009, p. 17) quando afirma: “ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças”. São inúmeros os desafios que se colocam no processo de consolidação do SUAS.

Dentre os principais desafios, consideramos o fato de a Política Nacional de Assistência Social organizar-se em torno de um padrão misto de proteção social, a partir de um modelo pluralista,³⁵ ratificando justamente a articulação Estado-Sociedade para a sua garantia. A partir da instituição da matricialidade sociofamiliar, como um dos seus pilares de organização, o SUAS reforça a família como núcleo central de protagonismo social, convívio e proteção de seus membros.

Outro aspecto importante a ser destacado é que, atualmente, o principal acesso à Política de Assistência Social ocorre pelos programas de transferência de renda, e entre eles evidencia-se a preponderância do Programa Bolsa Família, o qual adquire centralidade na proteção social brasileira. Tal configuração tem origem nos preceitos neodireitistas que reforça a responsabilização do indivíduo pelo seu bem-estar, em uma perspectiva de esvaziamento das funções sociais do Estado, tanto como estratégia econômica, de redução de gastos, quanto como estratégia ideológica

³⁵ De acordo com Pereira (2009), o modelo protetivo da Política de Assistência Social está pautado no modelo pluralista de bem-estar social, uma vez que situa a família como responsável central na provisão da proteção social de seus membros via mercado em primeira instância e apenas em situação de vulnerabilidade e risco social e/ou pessoal é que o Estado intervém.

moralizante, que apregoa a culpabilização do indivíduo e da sua família pela sua condição.

De acordo com Costa, Magalhães e Cardoso (2023), o Programa Bolsa Família, que foi regulamentado pela Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e por normativas posteriores, “caracterizou-se como um dos maiores e mais importantes programas de transferência de renda condicionada para populações em situação de pobreza e pobreza extrema” (p. 2). Além disso, conforme destacam as autoras, contribuiu para avanços na cobertura do Estratégia Saúde da Família (ESF), para a intersetorialidade e para a descentralização de ações públicas contra a pobreza extrema.

O Bolsa Família foi extinto em 9 de agosto de 2021, durante a pandemia de Covid-19, pela Medida Provisória n.º 1.061, promulgada pelo então presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, após quase 18 anos de vigência. No seu lugar, Bolsonaro instituiu o chamado Programa Auxílio Brasil, por meio da Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021 (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023).

As autoras destacam:

A extinção do Bolsa Família foi realizada em um contexto socioeconômico de agravamento das desigualdades sociais, sobretudo de gênero, raça, etnia e classe, em decorrência das medidas de isolamento social. A pandemia expandiu as vulnerabilidades sociais, haja vista que a recessão econômica na América Latina e Caribe no período foi a maior desde a Segunda Guerra Mundial, como aponta estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Na região, estima-se que o número total de pessoas empregadas e a taxa de participação na força de trabalho caíram respectivamente 9% e 4,8% em 2020. O mesmo estudo indica que a extrema pobreza atingiu 12,5% da população, e a pobreza 33,7%, afetando principalmente crianças, jovens e mulheres. Como alternativas para lidar com esse cenário, muitos países fortaleceram políticas de proteção social e de transferência de renda. No Brasil, em 2 de abril de 2020, o governo, por meio da Lei no 13.982 12, criou o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00, com vigência de três meses e foco nos indivíduos vivendo com menos de 1/2 salário mínimo, desempregados, trabalhadores informais e mães em famílias monoparentais. Em alguns casos, como o de mulheres chefes de família, era possível receber até duas cotas, perfazendo o total de R\$ 1.200,00. No entanto, a partir de setembro de 2020, por intermédio das Medidas Provisórias n.º 1.000, de 2 de setembro de 2020, e n.º 1.039, de 18 de março de 2021, os valores dos benefícios foram revistos e diminuíram progressivamente, passando de R\$ 600,00 por três meses para R\$ 300,00 por quatro meses. Em 2021, o benefício foi de R\$ 250,00 por quatro meses (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023, p. 2).

O Auxílio Emergencial contribuiu para mitigar os impactos da crise econômica que atingiu diretamente as famílias mais pobres, e indiretamente as mais ricas, atenuando os efeitos da pandemia. Porém, não apresentou uma perspectiva de continuidade, sendo que a proteção social exige, conforme apontam muitos analistas, medidas de longo prazo.

De acordo com Costa, Magalhães e Cardoso (2023, p. 9),

As mudanças pretendidas pelo Auxílio Brasil não estão circunscritas às políticas de bem-estar social ou aos projetos de redução das desigualdades sociais, mas dizem respeito a concepções mais amplas sobre a dinâmica dos processos sociais em que alguns elementos (símbolos, ideologias, rituais e narrativas) ganharam destaque em meio às disputas políticas e partidárias no cenário brasileiro recente. O uso de símbolos nacionalistas, como a bandeira brasileira e a referência permanente à ideia de pátria, expressam uma tendência à homogeneização e naturalização do processo de compartilhamento de significados, o que pode obscurecer a multiplicidade constitutiva da sociedade. Ao mesmo tempo, a valorização da noção de auxílio, como algo mais fluido, transitório e distanciado da linguagem dos direitos sociais de cidadania, tende a revelar um ambiente desafiador para a construção de políticas públicas equitativas. Ademais, procede-se a uma ruptura simbólica com o nome do Bolsa Família e, por contraste, a uma identificação com o Auxílio Emergencial, passando a ideia de continuidade com a transferência de renda implementada durante a pandemia e reafirmando a concepção de que se trata de um benefício eventual e dissociado de uma perspectiva de longo prazo.

Com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 1º de janeiro de 2023, uma das primeiras iniciativas de governo foi a tramitação, no Congresso, da Medida Provisória n.º 1.164, de 2 de março de 2023, para a retomada do Programa Bolsa Família. Em 19 de junho de 2023, é publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Lei n.º 14.601/2023 (Brasil, 2023), que institui o Bolsa Família em substituição ao Programa Auxílio Brasil. A nova legislação garante o valor de R\$ 600,00 a cada família beneficiária, considerando R\$ 142,00 por pessoa integrante da família, adicional de R\$ 150,00 por criança de até 7 anos e R\$ 50,00 adicionais a crianças e adolescentes de 7 a 18 anos incompletos e a gestantes e lactantes.

A crítica latente aos Programas de Transferência de Renda (PTR), com as quais concordamos, mesmo considerando os impactos imediatos reais na vida de muitos indivíduos e famílias, é que eles atendem às necessidades imediatas, sem possibilitar mudanças mais profundas na autonomização e no padrão de vida das famílias, colaborando para a manutenção da pobreza em um certo patamar,

constituindo-se enquanto estratégia funcional à manutenção e à perpetuação do sistema do capital. Nesse sentido, os PTR incorporam muitos dos preceitos neodireitistas, como a focalização, a condicionalidade e a prática de valores que atendem apenas às necessidades básicas emergenciais.

De acordo com o artigo primeiro da LOAS,

a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Brasil, 1993).

Esse artigo da LOAS introduz um tema demasiado complexo: a questão de entendimento do que venha a se configurar os mínimos sociais e as necessidades básicas. Caso nossa compreensão seja limitante, podemos acabar caindo na armadilha de compactuar com a oferta de uma política pobre para pobres. Acreditar que apenas a transferência mínima de renda, ou a oferta de uma cesta básica, dê conta de suprir as necessidades alimentares (básicas) de uma família é reforçar a característica de uma política minimalista. É preciso pensar o que de fato é necessário para garantir a uma família ou indivíduo o suficiente para ter uma vida digna, sem deixar de lado esporte, lazer, cultura, habitação, entre outros aspectos fundamentais para a garantia dos mínimos sociais.

Concordamos com Silva e Silva (2006) quando afirma:

O processo histórico de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda [...] evidenciou que estes programas, envolvendo um volume de recursos sem precedente na história das políticas sociais no Brasil e presentes em todos os municípios brasileiros, alcançando quase a totalidade das famílias consideradas indigentes e pobres, representam o elemento central na constituição atual do Sistema de Proteção Social brasileiro, marcado, portanto, por grandes inovações: a implementação descentralizada desses Programas; a transferência monetária direta para os beneficiários; a admissão da Família enquanto unidade de atenção social; a unificação dos programas; a proposta de articulação de políticas compensatórias com políticas estruturantes e a obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, o que imprimiu ao Sistema Brasileiro de Proteção Social novo padrão, novo conteúdo, nova dinâmica, mas também novos desafios (p. 28).

Nesse sentido, registra-se que os programas de transferência de renda configuram uma linha estratégica de ação do Estado para responder as demandas da proteção social, mas é salutar demarcar que proteção não é só sinônimo de renda, mas envolve aspectos relacionais e um rol de serviços e ações de diferentes políticas, não se limitando à pauta da assistência social. Nesse debate, Mauriel (2012, p. 189) afirma:

O que se verifica, contudo, é que a tardia institucionalização da Política de Assistência acontece num ambiente onde o tratamento da questão social centrado no combate à pobreza focalizada só fez aprofundar o processo de desconstrução simbólica e ideológica da Seguridade enquanto base para pensar e construir as políticas sociais, dificultando justamente o caráter intersetorial que tal política deveria ter com as demais políticas públicas.

Nesse contexto adverso, registra-se uma fragilização do Sistema Brasileiro de Proteção Social, o qual não deve se limitar à Política de Assistência Social e à estratégia de transferência de renda, mas assumir uma concepção universal de seguridade social, fortalecendo e ampliando os horizontes da intersetorialidade de modo a responder às demandas sociais em sua totalidade, considerando as particularidades e os múltiplos aspectos de cada realidade.

No âmbito da operacionalização do SUAS apresentamos, ainda, alguns dos inúmeros desafios, compromissos e responsabilidades, carregados pelos gestores para a efetivação do SUAS desde 2004, perpassando por: apropriação e incorporação do SUAS por todos os envolvidos – usuários, trabalhadores, entidades, gestores; adequação estrutural no órgão gestor da Política de Assistência Social para garantir a sustentabilidade do Sistema; estruturação e implementação das ações de proteção social básica e especial, de maneira integrada e articulada; ampliação dos recursos financeiros para cofinanciamento dos programas, projetos, serviços e benefícios, nas três esferas de governo; ampliação e aperfeiçoamento do exercício do controle social, aprofundamento dos mecanismos democráticos e participativos; desenvolvimento da vigilância social; aprofundamento da intersetorialidade da assistência social com as demais políticas sociais; ampliação de sistemas permanentes de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social; investimento na capacitação de gestores, corpo técnicos e conselheiros na direção da capacitação continuada, dentre outros.

Tais desafios precisam ser priorizados e pactuados pelas diferentes esferas de gestão, assim como pelas instâncias de pactuação e de controle social, para que se efetivem e promovam a proteção social almejada por esse sistema na sua origem, consolidando a assistência social como política pública no campo do direito, da seguridade social, da universalização da proteção social e da primazia da responsabilidade do Estado.

Reconhece-se os avanços contemporâneos na concepção, gestão e operacionalização da política de assistência social no Brasil, considera-se a importância dos programas de transferência de renda, quando executados em um contexto de articulação entre as diversas políticas públicas que potencializem os resultados esperados dos referidos programas; porém, é necessário que se faça uma leitura crítica permanente a esta realidade, considerando a dinâmica histórica das relações sociais no Brasil, marcada pela desigualdade na produção e distribuição da riqueza socialmente produzida, pela filantropia, e pelo patriarcalismo e, nesse sentido, não podemos deixar de apontar os inúmeros limites da Política de Assistência Social no enfrentamento das desigualdades sociais, as quais continuam sendo reproduzidas pelo capitalismo, e de formas cada vez mais aviltantes.

Constatamos, por fim, que o SUAS, como modelo de gestão, não promove um rompimento com a Matriz Teórica Residual, promovendo, em alguns de seus aspectos constitutivos, em especial a partir da perspectiva da matricialidade sociofamiliar, da focalização nas situações de extrema pobreza e da incorporação, em grande escala, da rede de serviços privada, os preceitos neodireitistas. Ademais, seria ingênuo esperar que a Política de Assistência Social, nesse novo modelo efetivado pelo SUAS, pudesse dar conta da superação das expressões da desigualdade advindas do sistema capitalista, uma vez que essa não é função dessa Política e de nenhuma outra. Ao contrário, as políticas sociais constituem-se enquanto estratégias de apaziguamento dos conflitos entre as classes sociais e de manutenção do modo de produção capitalista.

Contudo, reconhecendo as políticas sociais enquanto espaço de conflito, podemos acreditar que a gestão da Política de Assistência Social, sendo realizada: com base no reconhecimento das contradições inerentes ao sistema capitalista; fazendo uso da intersectorialidade fundamentada em uma perspectiva de ampliação da proteção social; e promovendo articulações com a luta dos movimentos sociais;

pode se constituir em um importante instrumento de efetivação de direitos da classe trabalhadora.

3 INTERSETORIALIDADE E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Após duas décadas de regime autoritário civil-militar, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil [2022]), 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 intersectorialidade 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, pautou-se pela doutrina da proteção integral aos seus cidadãos a partir do seu reconhecimento como sujeitos de direitos (Junqueira, 1998).

Naquele momento, o conceito de intersectorialidade 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; Komatsu, 1997, p. 24).

Conforme Junqueira (1998), inaugura-se no país, a partir de então, 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 conjunção de esforços para a promoção da Proteção Social.

A Política de Assistência Social é inserida no texto constitucional enquanto política de Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência e, a partir de então, adquire uma nova institucionalidade, sendo responsabilidade do Estado a sua efetivação.

Ao longo dos últimos anos, sobretudo a partir de 2004, quando da implementação da Política Nacional de Assistência Social, a Assistência Social 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 conservadoras, ancorados nos preceitos da Nova Direita, que vinha ganhando força no país, tem se relacionado, pós-Constituição de 1988, com uma outra tendência de caráter emancipatório, regida por princípios universais de direitos e de cidadania (Yazbek, 2014).

Na normatização desta Política, o princípio da intersectorialidade aparece como elemento fundamental a ser perseguido. Segundo Monnerat e Souza (2014, p. 45), a

PNAS/2004 apresenta a intersectorialidade como “requisito fundamental para a garantia dos direitos de cidadania”. O Sistema Único de Assistência Social, que tem como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a intersectorialidade, prevê que as ações no campo da assistência social “devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas” (Brasil, 2005b, p. 29).

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, 2005a).

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 intersectorial implementadas, esta normativa traz um avanço no que se refere a maior clareza na definição da intersectorialidade no âmbito dessa política, pois passa a adotar essa terminologia em substituição aos termos “articulação”, “integração” e “interface”, que foram mais comumente utilizados nas normativas anteriores. A intersectorialidade é apresentada na NOB/SUAS 2012 como “um dos princípios organizativos do SUAS” (Brasil, 2012b, p. 19).

A partir da compreensão sobre a responsabilidade protetiva da Política de Assistência Social e sobre sua importância para a consolidação do Sistema Protetivo Brasileiro; entendendo que a proteção social é responsabilidade que deve ser compartilhada entre todas as políticas sociais, teremos como objetivo neste Capítulo, analisar os limites e as possibilidades de a intersectorialidade se constituir enquanto estratégia de gestão que possa fortalecer a proteção social em uma perspectiva de garantia de direitos, principalmente nos municípios pequenos, diante de um contexto neodireitista.

3.1 APROXIMAÇÕES AO CONCEITO DE INTERSECTORIALIDADE

Nascimento (2010) sinaliza que, no âmbito das políticas públicas, normalmente não se utiliza o termo intersectorialidade, sendo este substituído por expressões como:

“estabelecer parceria”, trabalho cooperativo, ações integradas, promover integração ou articulação interministerial (p. 105). Dubois, St-Pierre e Veras (2015) acrescentam que os termos que normalmente são utilizados para se referir aos processos intersetoriais na área da Saúde, que foi a primeira a introduzir a intersetorialidade enquanto estratégia de gestão, são: “ação intersetorial”, “colaboração intersetorial”, intersetorialidade em Saúde, ação intersetorial para a Saúde e políticas intersetoriais.

Ressaltamos que tais expressões não são sinônimos de intersetorialidade, na medida em que cada uma delas expressa apenas parte das características contidas nessa estratégia de gestão. A intersetorialidade é uma totalidade complexa e contraditória, principalmente quando relacionada com o contexto neodireitista, de esvaziamento das políticas sociais, como visto no Capítulo anterior.

De acordo com Luiz Odorico Andrade, em sua obra *A Saúde e o Dilema da Intersetorialidade*, de 2006, o termo “intersetorialidade” parte das políticas de saúde e da medicina social do século XIX, na Europa. Segundo o autor, a produção científica acerca da intersetorialidade se desenvolve, inicialmente, na área da Saúde, basicamente nos estudos de Saúde Coletiva e, com o passar do tempo, expande-se também para as Ciências Sociais Aplicadas.

O desenvolvimento do conceito de intersetorialidade é recente, surge a partir dos anos de 1970, nas Conferências Internacionais de promoção da saúde. A tendência de enfrentamento à fragmentação e à segmentação das políticas sociais aparece nos documentos oficiais dessas Conferências, especialmente na Declaração de Alma-Ata, de 1978; em Otawa, em 1986; e na Declaração de Adelaide, em 1988 (Andrade, 2006), sendo que na Conferência de Alma-Ata reconheceu-se a saúde enquanto um estado completo de bem-estar físico, mental e social, e não apenas enquanto ausência de enfermidades.

A Conferência de Alma-Ata dissemina a ideia de que, para a realização desse conceito de saúde, amplo e complexo, deveria haver o envolvimento de outros setores, sociais e econômicos, na discussão e operacionalização das ações em Saúde. O chamamento inicial foi por se estabelecer uma colaboração intersetorial entre agências de saúde governamentais e não governamentais, do setor público e privado, capaz de promover uma melhoria na saúde da população mundial e, de modo especial, nos países chamados “em desenvolvimento”.³⁶

³⁶ A ONU estabelece o conhecido Índice de Desenvolvimento Humano ou IDH para classificar as nações do planeta. Este índice inclui uma série de parâmetros sobre a qualidade de vida em geral,

Nos compete ressaltar que o desenvolvimento do conceito de intersectorialidade e sua incorporação no âmbito das políticas de saúde não nos remete ao acaso, pois observamos que foi um processo concomitante ao acirramento do modelo neodireitista, de minimização da intervenção Estatal no âmbito das políticas públicas.

Essa constatação nos permite compreender que a ordem vigente do sistema capitalista cria e recria as condições necessárias para sua manutenção e reprodução em todos os espaços sociais. Nesse sentido, a intersectorialidade estaria a serviço de quais objetivos? Da reprodução ideológica vigente? Do aprimoramento da proteção social? Ou de ambos os objetivos, ao mesmo tempo?

Compreendemos que a intersectorialidade está a serviço de ambos os objetivos, uma vez que, inserida na sociabilidade do capital, carrega em sua essência as contradições inerentes a esse modo de produção e, ao mesmo tempo, promove o atendimento das necessidades dos cidadãos e mantém a reprodução da ordem capitalista, atenuado as expressões da “questão social”. Ela acaba também por contribuir para o obscurecimento da intencionalidade de todas as perspectivas de cunho residual que, como vimos, é minimizar a responsabilidade do Estado, reduzindo seus investimentos financeiros nas políticas sociais públicas, na medida em que sua aplicabilidade, em uma perspectiva meramente gerencialista, pode servir predominantemente ao projeto de otimização de recursos.

A Saúde Coletiva começa a apresentar a intersectorialidade enquanto modelo de gestão capaz de entrecruzar e atuar sob a incompletude, a rigidez e, por assim dizer, sob as fragilidades das políticas públicas. Contudo, conforme afirma Pastorini (2007), tal modelo não ataca a raiz do problema; ao contrário, assim como todos os demais modelos de gestão dentro do escopo do modo de produção capitalista, contribui para a conformação da realidade social, incidindo apenas sob algumas manifestações da “questão social”.

como o PIB per capita, o nível de alfabetização na população adulta e a idade média das pessoas falecidas. O primeiro relatório IDH da ONU foi apresentado em 1990 e desde então é publicado periodicamente. Do ponto de vista da ONU, os países em desenvolvimento compartilham algumas características: uma renda *per capita* superior aos 8.000 dólares anuais, uma economia em fase de transição, um desenvolvimento tecnológico desigual, um elevado déficit público e um alto índice de desemprego. Devemos levar em conta que o conceito desenvolvimento humano é muito discutível, já que a situação econômica é um fator de extrema importância, mas também a corrupção, a fragilidade institucional e a segurança da cidadania. Instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional consideram que a categoria de países em desenvolvimento empregada pela ONU é inadequada e deve ser substituída por outra denominação que expresse com mais objetividade o bem-estar das nações.

Mas, conforme nos esclarece Junqueira e Inojosa (1997), a intersectorialidade transcende o setor saúde, que acolheu e aprofundou inicialmente esse debate, apontando que os problemas que chegam ao setor não poderiam ser tratados somente por ele, assumindo a dimensão da intersectorialidade enquanto fundamental para a melhoria das condições de saúde da população. De acordo com esses autores, o conceito de intersectorialidade vai avançando, gradativamente, para o campo da gestão das políticas públicas diversas, enquanto alternativa que pudesse contribuir na superação da burocracia compartimentalizada das administrações públicas e como ferramenta importante para a garantia de direitos sociais, nos levando à reflexão, cada vez mais acentuada, sobre os limites da setorialização.

A setorialização das políticas públicas constitui-se, ela própria, um empecilho para a consecução dos direitos sociais, à medida que estes dependem da satisfação de diversas necessidades inter-relacionadas. As consequências da desarticulação das políticas públicas recaem sobre a população, que é encaminhada de setor em setor, sem atingir a satisfação integral de suas necessidades e/ou é submetida a paralelismo de intervenções.

Em razão da complexa organização estrutural das políticas sociais, considerando as particularidades territoriais do Brasil, é legítimo considerar que os setores são formas de partilhar uma 'melhor governabilidade', porém, ao se fazer essa opção, os setores criam espaços rígidos permeados de objetivos fins. Nesse intento, não conseguem se articular com outros setores, pois tendem a percorrer caminhos circulares dentro dos seus próprios cômodos (Faler, 2015, p. 122).

A intersectorialidade, por sua vez, tem como um dos seus objetivos a horizontalização das relações entre os setores a partir da perspectiva da interdependência dos serviços, superando, assim, as distorções da hierarquia burocrática setorial (Navarro, 2011).

Conforme Warschauer e Carvalho (2015), deve existir uma complementariedade entre intersectorialidade e setorialidade, não havendo um antagonismo entre os dois modelos de gestão e não sendo desejável a substituição de um pelo outro. Ao contrário, conforme nos esclarecem os autores, a eficácia das políticas públicas reside na capacidade de as políticas setoriais se complementarem através da intersectorialidade.

Sposati (2006) expõe que é necessário combinar permanentemente as duas dimensões, setorial e intersetorial, concebendo a ambas como dever do Estado e direito de cidadania. Serra (2005), apresenta a perspectiva da transversalidade para indicar que não há a pretensão de se substituir as estruturas setoriais e sim de se promover novas formas de trabalho em cada setor e entre os setores.

Reconhecer a transversalidade enquanto articuladora intersetorial de saberes e práticas significa concordar com Inojosa (2001), Serra (2005) e Bronzo (2010), quando compreendem que a intersetorialidade vai além da justaposição de projetos criados setorialmente e que ela é capaz de produzir novas estratégias de gestão pública, um novo arranjo institucional e organizacional para lidar com problemas complexos.

A perspectiva da intersetorialidade vem suscitar a necessidade de diferentes setores atuarem de forma integrada e inclusiva, a partir do compartilhamento de recursos e metas e no desenvolvimento de estratégias (Navarro, 2011).

Mais que um conceito, a intersetorialidade é, neste momento, uma prática social que vem sendo construída a partir da existência de profundas insatisfações nos campos: filosófico – questionamento do lugar e da possibilidade de ação conferida às pessoas pela concepção positivista – e prático – que a organização social tradicional, setorial, propicia em relação aos problemas complexos de nosso mundo (Feuerwerker; Costa, 2000, p. 51).

Concordamos também com Grossi e Guilamelon (2006), quando afirmam que a intersetorialidade corresponde a uma nova forma de gerir as políticas públicas e enfrentar problemas complexos a partir da articulação entre sujeitos de setores sociais diversos e, portanto, de saberes, poderes e vontades diversos. Ela possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais.

Para Bronzo e Veiga (2007), a intersetorialidade se constitui em uma ferramenta de gestão capaz de alterar a visão de mundo a partir da compreensão da multidimensionalidade, integralidade e complexidade dos problemas sociais e da implementação de uma atuação sinérgica sobre eles, tendo como estratégias de intervenção a soma de esforços, a divisão de responsabilidades, recursos e informações e o partilhamento de poder.

Para Silva (2012), a intersetorialidade é um fenômeno político da contemporaneidade que articula diversos setores na busca pela resolução de

problemas e enfrentamento das desigualdades. Incide sobre o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas de forma democrática, devendo contemplar a participação dos cidadãos na busca por soluções de problemas sociais.

Para Junqueira (1998), a intersetorialidade consiste em uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, garantindo acesso igual aos desiguais. Garajau (2013) acrescenta aquilo que chama de princípios básicos da intersetorialidade: senso de responsabilidade e de compartilhamento, parceria, comprometimento, cooperativismo, participação, diálogo, trabalho em rede, entre outros.

Já Azevedo (2003) contribui dizendo que a intersetorialidade é a “interface” entre as políticas públicas, tendo como desafio mudar a tendência de especialização do poder público e o desempenho dos órgãos estatais.

A intersetorialidade deve incidir na maneira de planejar e executar a prestação dos serviços, alterando toda a articulação dos diversos setores governamentais e seus interesses (Pauli, 2007). Ela deve se materializar no cotidiano da gestão a partir de trocas horizontalizadas entre os setores, criando consensos em torno de uma meta a qual todos possam, em alguma medida, comprometer-se (Brasil, 2009c).

Sobre a intersetorialidade há um consenso discursivo e um dissenso prático. Esse dissenso nasce da contradição entre a necessidade de integração de práticas e saberes requeridas pela complexidade da realidade e um aparato de Estado setorializado, onde se acumulam, com maior ou menor conflito, poderes disciplinares e poderes advindos de composições político partidárias (Andrade, 2006, p. 280).

Nessa mesma perspectiva, Senna (2013) destaca que o termo intersetorialidade é carregado de conotações positivas; porém, sua operacionalização enfrenta muitos obstáculos envolvendo as lógicas organizacionais que regem os setores e a disputa por recursos, interesses e *status* entre setores distintos. Nesse sentido, a autora nos chama a atenção para o fato de que, ao mesmo tempo que a intersetorialidade tem sido apresentada em uma perspectiva de qualificação das políticas públicas, sua materialização enfrenta muitos desafios.

Destacamos que é possível que uma gestão, mesmo que assentada no modelo intersetorial, se conduzida a partir de uma visão acrítica da realidade, pode contribuir para reforçar a fragmentação das demandas sociais. A adoção da perspectiva neodireitista, das problemáticas particulares, contribuindo para a culpabilização dos

indivíduos, particularmente os mais vulnerabilizados, pelos problemas sociais que os cercam, mascarando uma realidade complexa e contraditória engendrada no modo de produção capitalista, é uma das possibilidades nesse contexto.

A intersectorialidade não promove por si a garantia de direitos, uma vez que há limites institucionais a partir de objetivos políticos e ideológicos em jogo. O próprio desenho das políticas sociais e a forma como são operacionalizadas, promovem uma falta de integração orçamentária, institucional, normativa, de gestão, dificultando assim a unificação, integralização e democratização dessas políticas. Contudo, a intersectorialidade é uma estratégia de gestão que, na relação dialética e contraditória que permeia a gestão de políticas sociais, contribui para o tensionamento dos vários setores públicos, no sentido da ampliação da capacidade de fortalecimento da proteção social.

No Brasil, a partir da década de 1980, e em especial nos anos 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, [2022]), também chamada de “Constituição Cidadã”, dado o amplo reconhecimento de direitos enunciados por ela, intensificaram-se os processos de inovação das políticas públicas e a emergência de experiências participativas e intersectoriais. As políticas públicas passam a ser discutidas e aperfeiçoadas a partir de conceitos modernos, tais como: inovação gerencial, autonomia administrativa, descentralização, delegação de autoridade (Oliveira; Sant’Anna; Vaz, 2010).

O texto constitucional destaca os princípios da descentralização, enquanto transferência de poder, competências e recursos dos níveis centrais de governo para os periféricos. Destaca, também, o controle social enquanto processos participativos da sociedade civil nos movimentos decisórios e políticos.

Nesse contexto, ganham força os princípios da universalização, garantia de acesso, regionalização e territorialização. Foi também nesse espectro que a intersectorialidade ganhou força enquanto processo mais assertivo para o enfrentamento de questões complexas da sociedade que requerem uma abordagem mais integral. A intersectorialidade surgiu como uma proposta para facilitar a articulação e a execução das políticas, de forma mais prática e efetiva (Andrade, 2006; Junqueira, 1998).

Segundo Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), desenvolveu-se, desde então, um movimento de aperfeiçoamento da gestão pública, passando a exigir dos

dirigentes um esforço constante para introduzir novos elementos na cultura organizacional da administração pública.

No país – que, conjunturalmente, vivencia as mazelas decorrentes de um processo histórico marcado pela modernização conservadora, clientelismo, surtos autoritários e corrupção institucionalizada (Wanderley; Raichelis, 2001), conjuntura esta adensada, nos últimos anos, pela ascensão ao poder do representante da Nova Direita extremada, Jair Messias Bolsonaro, intensificando-se, assim, conforme nos adverte Brown (2019), o processo de (des)democratização e de perda de direitos –, a intersetorialidade tem sido anunciada como uma das estratégias de gestão mais adequadas para promover o fortalecimento da democracia, pois traz, na sua essência, a perspectiva da participação. De acordo com Silva (2012), a intersetorialidade é uma estratégia de gestão que pode favorecer a participação do cidadão nos processos de tomada de decisão e, portanto, na ampliação da democracia em prol do acesso à direitos.

Contudo, a intersetorialidade requer uma nova lógica de atuação que não é facilmente assimilada em todos os níveis do poder e nem pelas corporações setoriais. É uma nova perspectiva de gestão, incorporada pelo Estado, que procura alcançar a interface entre os setores sob a égide da “articulação”, palavra que passa a ser reiteradamente utilizada no âmbito da gestão pública, deixando claro que a intersetorialidade é um modelo de gestão em construção, uma lógica porvindoura, desejável. O sentido concreto da articulação entre os setores ainda se mostra incipiente na prática das políticas públicas, tendo em vista a lógica da focalização das ações, os insuficientes recursos financeiros, a formação profissional tradicional, a carência de educação permanente para os trabalhadores que regem as políticas de cunho neodireitista. Com isso, nas ações práticas do cotidiano da gestão pública, o que se observa são ações intersetoriais em específicos territórios e de forma pontual.

Orsoletta e Feliciano (2014) destacam outros elementos inovadores que a intersetorialidade pode promover: a análise dos problemas sociais a partir de múltiplas interpretações da realidade e a possibilidade da redução de custos operacionais das políticas públicas.

Quanto ao primeiro elemento apontado, destacamos que essa multiplicidade de olhares é salutar para promover um amplo debate democrático e permitir que várias perspectivas sejam colocadas em disputa. Contudo, partindo do pressuposto de que a intersetorialidade deve promover a construção de objetivos comuns entre as várias

políticas públicas, a fim de que consigam intervir articuladamente na realidade social, constatamos a necessária construção de consensos.

Nesse sentido, o processo de concertação intersetorial deve contemplar a construção de espaços permanentes de diálogo entre as políticas públicas e de intensos debates sobre a realidade social, a fim de que se promova o desvelamento das intencionalidades vinculadas às correntes teóricas que regem as políticas sociais, fazendo com que o processo de concertação intersetorial abarque alinhamentos conceituais capazes de embasar intervenções conjuntas e verdadeiramente articuladas.

Do contrário, não havendo um alinhamento conceitual mínimo entre os setores, no que se refere à interpretação da realidade social, as ações intersetoriais implementadas tenderão, em alguma medida, a obstaculizar o acesso a direitos, uma vez que a garantia de direitos só pode partir do reconhecimento inequívoco da cidadania e responsabilidade do Estado em promover a proteção social, sendo que esse reconhecimento não está dado de forma unânime e pacífica, consistindo em uma arena de disputas.

Alguns autores, com os quais concordamos, definem a intersetorialidade enquanto integração de setores, sejam estes governamentais, não governamentais ou sociedade civil, tendo como objetivo a solução de problemas, sendo que a ideia de integração vai desde a consecução de objetivos comuns até propostas mais desafiadoras, como de integração conceitual, administrativa, organizacional e estrutural (CUNILL-GRAU, 2005; JUNQUEIRA, 2005).

Compreendemos que todos esses elementos constitutivos da intersetorialidade precisam passar por processos continuados e gradativos de integração, por um dinâmico e contraditório processo de concertação, a fim de que a intersetorialidade, enquanto estratégia de gestão, possa avançar rumo à sua finalidade precípua, que é o alcance de patamares mais integrais e integrados de proteção social.

A partir de estudos que realizamos nos anos de 2018 e 2019, e que deram origem à nossa Dissertação de Mestrado, intitulada *Intersectorialidade: uma análise sobre as concepções e percepções presentes na experiência do município de Londrina-PR* (Fuentes, 2019), identificamos que a intersetorialidade é uma estratégia de gestão que deve se voltar prioritariamente para esse fim. Também ressaltamos, no citado estudo, que a proteção social é um campo contraditório, porque serve aos interesses de reprodução e fortalecimento do capitalismo, ao mesmo tempo que

atende às necessidades da classe trabalhadora. Assim, não devemos ter a visão messiânica de que a intersetorialidade, em si, pode combater as expressões da questão social determinadas pelo modo de produção capitalista. Porém, a gestão das políticas sociais pode, nesse movimento dialético, promover um maior nível de proteção social, à medida que se utiliza de estratégias que possam favorecer o acesso dos usuários dessas políticas a direitos sociais.

A integralidade da proteção social e a integração das políticas públicas e serviços devem ser as metas a serem perseguidas pelo movimento de concertação intersetorial a ser implementado, tendo em vista que esse modelo de gestão pode favorecer o acesso a direitos. A integralidade da proteção pode ser alcançada a partir da participação mais efetiva dos usuários das políticas sociais nos processos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação dessas políticas, ampliando a democracia; também pode ser alcançada através da implantação de uma gama de serviços que vá ao encontro das necessidades concretas dos usuários e que sejam moldados a partir das realidades dos territórios. A integração, por sua vez, pode ser alcançada por meio do fortalecimento do diálogo entre as políticas sociais, pelo estabelecimento de objetivos comuns e pela criação de fluxos e protocolos que possam dar maior organização e dinamicidade à intervenção social, levando também ao acesso à direitos (Fuentes, 2019).

Cunill-Grau (2005) define duas premissas fundamentais da intersetorialidade: a premissa política e a premissa técnica. A política diz respeito à integração dos setores rumo à resolução de problemas através das políticas públicas. A técnica refere-se à construção de soluções para o compartilhamento de recursos, saberes, poder e outros. Há uma interdependência entre ambas as premissas; contudo, o autor, afirma que a premissa política é o fundamento específico da intersetorialidade, porque remete à teleologia da intersetorialidade e, ao fim, propõe a integralidade e a transformação dos sujeitos sociais.

Góis (2013) e Warschauer e Carvalho (2015) defendem que a intersetorialidade é capaz de promover a construção de novos conceitos, linguagens, saberes e conhecimentos, apontando para a superação da fragmentação de práticas e estruturas sociais. Góis (2013) indica que a intersetorialidade exige, na prática, um grau elevado de institucionalidade, de partilha de espaços de trabalho, flexibilidade na definição e execução de ações, definição clara de responsabilidades e o

estabelecimento de canais formais de comunicação entre as organizações e seus agentes.

É fundamental que a intersetorialidade seja incorporada pela função gerencial das políticas sociais, alterando padrões de procedimentos, fluxos, protocolos, comportamentos, construindo novas institucionalidades pautadas no diálogo democrático, na articulação sistemática e permanente entre as políticas públicas. Tais alterações precisam ser fortalecidas em todos os âmbitos da gestão, nas instâncias de planejamento, controle e avaliação, envolvendo as relações de cúpula e os processos de tomada de decisão, configurando um sistemático e contínuo processo de concertação intersetorial, assim como deve permear as estruturas de operacionalização da política social, os serviços, programas, projetos e benefícios. O envolvimento de todas os âmbitos da gestão da política social em uma perspectiva de incorporação da intersetorialidade determinará a sustentabilidade desse processo.

Oliveira (2012) considera que, para que a intersetorialidade seja efetivada nas políticas públicas, é necessário que elas estejam dotadas de agentes capazes de interpretar as políticas e compartilhar as zonas de confluências entre elas, gerando sinergias capazes de ultrapassar o setorial e promover o intersetorial; além disso, são necessários mecanismos institucionais que criem fluxos e espaços intersetoriais de tomada de decisão.

Autores como Andrade e Mendes (2015) e Bronzo e Veiga (2007) compactuam com essa abordagem e destacam que os arranjos intersetoriais exigem: gestores capazes de redirecionar a ação por meio de acordos, pactos e consensos; a criação de novas estruturas e instrumentos de gestão; e processos de trabalho que alterem a lógica das ações, destacando aqui o trabalho dos técnicos alocados nas distintas instituições, que se encarregam de operacionalizar a ação intersetorial no dia a dia.

Contudo, os desafios para se efetivar os preceitos constitucionais permanecem até os dias de hoje. A descentralização não veio acompanhada do compartilhamento de poder, de recursos e competências. Na prática, significou uma mera transferência de encargos e responsabilidades, limitando as condições objetivas para que estados e, principalmente, municípios pudessem enfrentar os problemas sociais de forma integrada e integral. Seu enfrentamento, portanto, continuou se dando de forma fragmentada.

Conforme nos ensina Giaqueto (2010), a própria intersetorialidade pode, nesse contexto, transformar-se em uma soma de programas e projetos que não se articulam

efetivamente, não havendo uma real estratégia conjunta de ação a partir do território. Entretanto, nas últimas décadas vem ocorrendo um esforço, por parte dos municípios, para implementar a perspectiva intersetorial na gestão das políticas públicas (Andrade, 2006; Chiari *et al.*, 2018; Junqueira, 1998). Contudo, o grande desafio tem sido realizar as reformas político-administrativas necessárias, de forma que as políticas públicas incorporem efetivamente as demandas locais, dos territórios, e gerem mudanças sustentáveis.

Sem a pretensão de termos esgotado as possibilidades de conceituação a respeito da intersetorialidade, consideramos que os conceitos trazidos para o debate contribuem para a ampliação do nosso entendimento a respeito da complexidade que envolve essa estratégia de gestão.

A partir dos conceitos abordados, identificamos que a intersetorialidade não é em si uma estratégia protetiva, pois também pode ser adotada em uma perspectiva meramente gerencialista, de otimização de recursos e, portanto, vinculada exclusivamente aos preceitos neodireitistas, no qual a preocupação central é a redução dos gastos sociais, dando sustentabilidade ao modo de produção capitalista. Todavia, o processo de concertação intersetorial, marcado pelo movimento contraditório e dialético, carrega a potencialidade para o aprimoramento da proteção social, uma vez que a intersetorialidade traz, em sua essência, a perspectiva da integralidade e da integração, contribuindo para corrigir as distorções provocadas pela organização fragmentada e setorializada das políticas públicas. Identificamos também que não se trata de colocar como esferas antagônicas, em total oposição, os modelos setorializados e intersetoriais de gestão, mas, sim, de construir caminhos articuladores desses dois modelos.

Constatamos, ainda, que em um contexto de acirramento dos preceitos neodireitistas no Brasil, no qual se intensificam a ofensiva à democracia e a desresponsabilização do Estado pela proteção social, marcada pelas privatizações, pela focalização das políticas sociais e pelo seu desfinanciamento, a intersetorialidade se apresenta como uma estratégia de gestão que pode contribuir para a ampliação das possibilidades de participação da população nos processos decisórios de gestão das políticas públicas e, portanto, como ferramenta para o aprimoramento da democracia.

Por fim, identificamos que o fortalecimento dos processos de concertação intersetorial envolve, sobretudo, decisão política em favor de uma perspectiva

integrada e integral de proteção social, requerendo alterações significativas nos processos de gestão em todas as áreas da política pública, passando por todas as etapas de gestão: planejamento, execução e avaliação. O processo de concertação intersetorial deve promover uma nova institucionalidade pautada no diálogo e na horizontalidade das decisões, por meio da construção de espaços permanentes de alinhamento quanto ao entendimento sobre realidade social, definição de consensos e objetivos comuns, negociação e pactuação, trocas de saberes e experiências e organização de fluxos e protocolos. Tais estratégias têm como objetivo o fortalecimento da integração entre as políticas sociais. Deve, também, promover a implantação e a implementação de serviços, programas, projetos e benefícios coerentes com as necessidades territoriais, de forma a contemplar, em uma perspectiva de integralidade da proteção social, cada vez mais as necessidades sociais e as demandas da população.

A seguir, avançaremos na compreensão sobre como a intersetorialidade foi incorporada na Política de Saúde que foi a precursora, nesse debate, e sobre os impactos do ideário neodireitista para a configuração dessa estratégia de gestão no âmbito desta Política.

3.2 A INFLUÊNCIA DO IDEÁRIO DA NOVA DIREITA NA INCORPORAÇÃO DA INTERSETORIALIDADE ENQUANTO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS: PARTICULARIDADES DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme já anunciado, a área da Saúde despontou, nos anos 1970 e 1980, como precursora no debate sobre a intersetorialidade enquanto estratégia de gestão capaz de promover avanços para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, em uma perspectiva de integralidade das necessidades sociais, a partir de um reconhecimento abrangente de saúde que vai além da ausência da doença, atingindo outros campos da vida.

Entretanto, vale destacar que o ideário neodireitista que se disseminava pelo mundo, nesse momento, foi determinante para o reconhecimento, por parte da Saúde, da importância desse debate. Assim, a intersetorialidade é incorporada nos debates da área, vinculada à busca por uma nova configuração da política de saúde que fosse capaz de atender às exigências dos postulados neodireitistas, que tinham como foco garantir a manutenção e a reprodução do capitalismo.

A Declaração de Alma-Ata (OMS, 1978), marco na disseminação da importância da intersectorialidade para a gestão da política de saúde, com posterior incidência nas demais políticas sociais, postulou também a necessidade de os países se inserirem na “Ordem Econômica Internacional”³⁷ como estratégia fundamental para que houvesse um desenvolvimento social e econômico mais harmônico entre os países e para a minimização de lacunas entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, no que se refere às suas condições de saúde (OMS, 1978).

Essa nova ordem econômica, como já explicitado, baseava-se no padrão de acumulação neodireitista, que se encontrava em disseminação pelos países centrais. Nesse sentido, identificamos que a Conferência de Alma-Ata, para além de discutir a temática da saúde e da adoção da intersectorialidade enquanto estratégia de gestão fundamental, contribuiu ideologicamente para a propagação dos postulados da Nova Direita, entre os países periféricos, entre eles os latino-americanos.

Ressaltamos que a Conferência de Alma-Ata contribuiu ideologicamente para perpetuar a ideia de segregação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos que, conforme Wanderley (1998), foi notadamente disseminada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir de 1950. Isso ocorreu à medida que a Conferência enfatizou a necessidade de os países conquistarem um padrão específico de desenvolvimento, seguindo a determinadas diretrizes econômicas e sociais, e conforme apresenta a adoção dos cuidados primários em saúde enquanto estratégia necessária para a conquista de tal objetivo.

Contudo, ressaltamos o pensamento de Paiva, Rocha, Carraro (2010), que nos chama a atenção para o fato de que o subdesenvolvimento ou atraso econômico e social de determinados países é expressão da própria dinâmica de funcionamento e

³⁷ Comumente, a expressão “Ordem Econômica Internacional” ou “Nova Ordem Econômica Mundial”, faz referência ao modelo político-econômico neoliberal. Contudo, a partir dos apontamentos realizados no Capítulo anterior, adotaremos essa nomenclatura para expressar o reconhecimento da fusão entre os preceitos do neoliberalismo e do neoconservadorismo que, como já abundantemente elucidado, deu origem a uma nova abordagem político-econômica e ideológica, na qual não é possível fazer a separação entre os postulados neoliberais e conservadores, formando uma amálgama que dá origem à Nova Direita. No Brasil, os preceitos neodireitistas, como vimos anteriormente, começam a ganhar força na década de 1980, com o término da ditadura militar e com a elaboração de novas estratégias, por parte da burguesia brasileira, através da ocupação dos espaços políticos e das organizações da sociedade civil, fortalecendo, assim, a sua participação na correlação de forças em busca da edificação da sua dominação, da formulação de projetos de poder e da difusão da ideologia de mercado e da chamada moralização das relações sociais. Nesse sentido, compreendemos que a “Ordem Econômica Internacional” refere-se ao contexto pautado por essa amálgama formada pela fusão dos preceitos neoliberais e neoconservadores e, portanto, neodireitistas.

desenvolvimento do capitalismo que, para sua expansão, cria a segregação entre os países. Não há a intenção de que haja um pleno desenvolvimento para todos os países, nem etapas de desenvolvimento que almejem promover a igualdade de condições socioeconômica entre eles. Os países centrais só existem porque temos os países periféricos que auxiliam no sustento da lógica de acumulação capitalista.

A Declaração de Alma-Ata (1978), bem como as que se seguiram, a de Ottawa, em 1986, e a de Adelaide, em 1988, disseminaram a ideia do desenvolvimento de políticas públicas saudáveis envolvendo práticas intersetoriais. De modo particular, na Conferência de Adelaide, criou-se, a partir dessa perspectiva, a proposta das chamadas “cidades saudáveis”. Essa proposta preconiza a ideia de que as cidades devem procurar as soluções para os seus problemas, suas causas e efeitos, trabalhando com os recursos disponíveis na comunidade, privilegiando ações que envolvam a sociedade civil, organizações não governamentais, empresariado e o poder público, este último em menor escala (OMS, 1988).

Essa proposta reforça a perspectiva de individualização dos problemas sociais, ambientais e políticos, pregando a ideia de que são específicos, de uma determinada localidade. Em um contexto dos anos de 1980, em que a maior parte dos países passava por crises econômicas e pelo aumento da desigualdade social, essa proposta se torna funcional à disseminação da ideologia neodireitista. Conforme nos chama a atenção Behring (2002), ao considerar que os problemas estão particularizados nas cidades, perde-se de vista que, na verdade, eles fazem parte do funcionamento do capitalismo que desencadeia desequilíbrios econômicos e sociais e a própria desigualdade na distribuição de renda e riqueza.

O ideário neodireitista utiliza um discurso de valorização do local, pautado na solidariedade das comunidades, com o objetivo de promover a redução do papel do Estado no âmbito das políticas sociais. Essa perspectiva é incorporada pelas políticas públicas que, cada vez mais, passam a executar seus serviços por meio de parcerias público/privada, trazendo para o âmbito local a responsabilidade pelo enfrentamento das situações de desproteção social. Também se expressa nas políticas sociais quando, pela escassez de recursos, recorre a iniciativas pontuais de solidariedade comunitária enquanto resposta pontual a situações de emergência. Nesse sentido, a valorização do local contribui para a consolidação de uma proteção social frágil e insustentável, marcada pela desresponsabilização do Estado.

Nesse contexto, a intersectorialidade vai perdendo sua essência enquanto estratégia de gestão capaz de promover a integração entre setores e saberes para a qualificação da proteção social e a promoção da melhoria na qualidade de vida da população, e vai sendo utilizada enquanto elemento reforçador da descentralização e do localismo. Isso se expressa quando da redução do processo de concertação intersectorial a meros encaminhamentos e estudos de casos, envolvendo representantes de diversas políticas, ficando na dependência exclusiva da responsabilidade e da intencionalidade dos atores locais. Por meio da perspectiva da intersectorialidade, contribui-se com a transferência para o local de um problema que é global, para a minimização da responsabilidade do Estado, valorização do papel da sociedade civil e dos atores individuais no enfrentamento dos problemas sociais e para a economia de recursos públicos nas políticas públicas (Soares, 2003).

Na Terceira Conferência Internacional de Promoção da Saúde, realizada em Sundsvall, na Suécia, em 1991 (OMS, 1991), as ações intersectoriais aparecem como condição para o enfrentamento da pobreza, da degradação ambiental, dos problemas relacionados a migração e a aumento populacional, devendo envolver vários setores, como educação, transporte, habitação, agricultura e desenvolvimento urbano. Elas devem ser coordenadas em nível local, regional, nacional e mundial, como forma de encontrar soluções sustentáveis.

Embora tais Conferências Internacionais tenham apontado para a importância de os países considerados subdesenvolvidos adotarem as orientações registradas nos documentos nelas produzidos, para que alcançassem a meta de saúde para todos no ano 2000, foram omissas ao não considerar as peculiaridades intrínsecas a esses países. Essa situação deu origem a uma Organização, por parte dos países latino-americanos, culminando com a realização, em Santafé de Bogotá, em 1992, da primeira Conferência na América Latina de Promoção da Saúde (OPAS, 1992).

A Declaração oriunda dessa Conferência busca criar condições para que se garanta o bem-estar geral e requerem a relação intrínseca entre saúde e desenvolvimento, fortalecendo, dessa forma, os preceitos neodireitistas que postulam pelo desenvolvimentismo. Entre os compromissos assumidos, destacamos dois que se referem diretamente às ações intersectoriais: a transferência de recursos de investimento social para as organizações da sociedade civil, com o objetivo de afinar os mecanismos de negociação entre os setores sociais e institucionais, visando avançar no bem-estar físico, social e mental da população mundial; e o

estabelecimento de responsabilidades de ações nos diferentes setores, aprimorando a capacidade de mobilização de recursos para a produção social da saúde (Domingues, 2006).

Destaca-se que os países da América Latina, com baixos indicadores de saúde e com elevados índices de pobreza, anunciam, nessa Conferência, a impossibilidade de cumprir a meta de saúde para todos até o ano 2000. Contudo, assumem que a articulação com a sociedade civil, de modo particular com as organizações não governamentais (ONGs), por meio da transferência de responsabilidades, é a saída para o aprimoramento da saúde da população desses países. Apresenta como alternativa, no entanto, a transferência de responsabilidades para as organizações não governamentais, reforçando a perspectiva neodireitista de desresponsabilização do Estado em relação às políticas sociais e, portanto, em relação à proteção social.

A IV Conferência Internacional para a Promoção da Saúde ocorreu na Indonésia, em 1997, e deu origem à Declaração de Jacarta (OMS, 1997). Essa Declaração parte do reconhecimento da possibilidade de um relacionamento harmônico entre diferentes setores, derrubando as barreiras tradicionais existentes no interior do próprio setor público, entre organizações governamentais e não governamentais e entre os setores público e privado. Abreu (2017) atenta para o fato de que a referida Declaração desconsidera os conflitos de interesses presentes nessas relações e parte da compreensão de que todos trabalhariam em prol de um objetivo comum, que é a promoção da saúde, sem antagonismos, o que inexistia em uma sociedade marcada pela contradição entre as classes sociais. Ao fim, tal Declaração contribuiu para a desresponsabilização do Estado frente às demandas sociais, possibilitando acesso das organizações não governamentais ao fundo público.

Em setembro de 2000, tendo em vista que a meta de saúde para todos não ter sido alcançada, a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências (entre elas, OMS, BM, UNICEF), com o apoio de chefes de Estado e Governo de 147 países, aprovou a Declaração do Milênio das Nações Unidas. Nela, a intersetorialidade é demarcada enquanto importante estratégia da OMS/OPAS para o desenvolvimento das metas do milênio, devendo ser utilizada como ferramenta em busca de integralidade, equidade, redução de desigualdades e participação da sociedade civil (Abreu, 2017).

Em 2005, foi realizada, ainda, a Conferência de Promoção da Saúde em Bangkok, na Tailândia. Essa Conferência deu origem a uma carta, segundo a qual a globalização abriria novas oportunidades de cooperação e trocas de experiências para a melhoria da saúde no mundo. Também reforça a necessidade da construção de parcerias entre as organizações públicas e privadas, criando ações sustentáveis e intersetoriais (Abreu, 2017).

Contudo, conforme nos esclarece Soares (2003), a contribuição mais significativa da mundialização tem sido justificar o rearranjo das hierarquias econômicas e políticas entre as nações, sob a égide neoliberal. A autora acrescenta que a globalização não tem contribuído para a melhoria das condições de vida da população, mas tem promovido novas condições de pobreza e novas inseguranças, inclusive na área da saúde.

A partir da análise desse percurso histórico das Conferências Internacionais para a Promoção da Saúde, foi possível identificarmos que, conjuntamente, houve modificações no padrão de acumulação capitalista e o avanço do ideário neodireitista, provocando o arrefecimento das políticas sociais e o agravamento das condições de pobreza. Identificamos, ainda, que tais Conferências contribuíram ideologicamente para o fortalecimento da Nova Direita, quando, através dos documentos produzidos, reforçam a relação entre promoção da saúde e desenvolvimento, quando estimulam a transferência de responsabilidades no enfrentamento da “questão social”, do Estado para a sociedade civil, e quando enfatizam a localização e a focalização dos problemas sociais em detrimento de uma visão crítica sobre o modo de produção capitalista enquanto gerador de desigualdades sociais. Ou seja, identifica-se que as Conferências de Saúde cumpriram um papel estimulador da adoção das orientações neodireitistas no contexto da Política de Saúde, especialmente para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Destacamos, ainda, que tais Conferências contribuíram significativamente para o avanço do debate sobre intersetorialidade do final dos anos de 1970, período concomitante ao avanço do ideário neodireitista. A intersetorialidade apresentada é, principalmente, uma estratégia de gestão que busca a articulação entre os setores para promover a atenção primária em saúde, e encontra-se ideologicamente atrelada à necessidade de reprodução do modo de produção capitalista.

Como nos chama a atenção Abreu (2017, p. 114), “liberalismo, neoliberalismo, questão social, políticas sociais focalizadas e intersetorialidade são categorias

relacionáveis e que ratificam um determinado modo de produção”. Nesse sentido, as experiências intersetoriais possuem baixo alcance no que se refere ao impacto sobre os determinantes sociais de caráter estrutural, tais como desigualdade social, pobreza e desemprego.

Apesar de, na aparência, a intersetorialidade ser eficaz contra as consequências negativas do modo de produção capitalista, lembramos a crítica realizada por Marx (2011) sobre conceber o real como resultado do pensamento. Assim, concordando com Marx, ressaltamos que o pensamento abstrato deslocado das relações sociais de produção não poderá, por si só, contribuir para que possamos vencer as expressões negativas do capitalismo, a exemplo do desemprego e baixos salários.

A análise da intersetorialidade enquanto uma prática instrumental e técnica de articulação entre os setores, descolada dos interesses políticos que fazem essencialmente parte de uma ação, contribui para encobrir as determinações ideológicas engendradas historicamente pelo modo de produção capitalista. Assim, é preciso ter claro que, para que se possa romper de forma definitiva com as consequências negativas do modo de produção capitalista, isso implica romper com determinado padrão de acumulação, que é o capitalista.

Porém, concordamos com Abreu (2017) quando refere que uma dupla possibilidade para a intersetorialidade pode contribuir para a focalização das políticas sociais ou para o atendimento das múltiplas necessidades humanas, em uma perspectiva da promoção de uma maior integração e integralidade da proteção social a partir da articulação dos setores. É preciso ter claro que a intersetorialidade pode estar ancorada a diferentes projetos políticos, não devendo ser compreendida enquanto uma técnica/ferramenta de gestão apenas, pois toda ferramenta de gestão, em sua essência, está vinculada a um projeto societário, a uma direção.

No caso brasileiro, a intersetorialidade, inicialmente disseminada pelo campo da saúde e, posteriormente, incorporada por outras políticas sociais, foi sendo colocada a serviço do ideário neodireitista, em especial no que se refere à perspectiva da seletividade das políticas públicas, ou seja, a intersetorialidade aqui implementada não foi adotada enquanto uma ferramenta utilizada para promover o acesso universal a direitos sociais, mas, sim, na perspectiva de favorecer o acesso às famílias mais vulneráveis ou em maior risco, o que denota a focalização da abordagem intersetorial no Brasil. O uso instrumental da intersetorialidade enquanto ferramenta de gestão com

caráter focalista pode ser observado, na Política de Assistência Social, principalmente tomando-se como exemplo a sua adoção na estruturação do Programa Bolsa Família

Adiante, nos debruçaremos em elucidar a incorporação da intersectorialidade na Política de Assistência Social, tendo como pano de fundo também o contexto de disseminação do ideário neodireitista no país. Antes, porém, analisamos como dois dos principais organismos internacionais, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Banco Mundial (BM), concebem e disseminam a intersectorialidade, tendo em vista os significativos impactos que as orientações advindas de tais órgãos tiveram e ainda têm para a formatação das políticas sociais no Brasil.

3.2.1 A Intersectorialidade como Estratégia de Gestão Proposta pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Banco Mundial (BM)

No contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, o mundo encontrava-se dividido entre países capitalistas e socialistas, e vivenciava uma briga ideológica e política. É nesse contexto que foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU). Essa organização assumia o discurso da defesa dos direitos fundamentais do ser humano e a busca pela paz mundial e do progresso das nações (ONU, 2015).

Um dos debates realizados entre os diplomatas que se reuniram em São Francisco, em 1945, para a constituição da ONU, foi a necessidade da criação da Organização Mundial da Saúde. Em julho de 1946, 61 Estados Nacionais constituíram a OMS, que só foi entrar em vigor em 7 de abril de 1948. Em junho de 1948, delegados procedentes de 53 dos 55 Estados Membros originais da OMS celebraram a primeira Assembleia Mundial da Saúde (Lima, 1999).

A OMS foi criada como uma agência da ONU que tinha o objetivo específico da obtenção, por todos os povos, do mais elevado nível de saúde possível, sendo a saúde definida enquanto um completo estado de bem-estar físico, mental e social. Um dos primeiros esforços implementados pela OMS foi no sentido de absorver as organizações de saúde internacionais já existentes (Abreu, 2017).

A OMS foi fundada a partir do esforço empreendido pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial, no sentido de assegurar uma estabilidade social no pós-guerra a partir da garantia da saúde dos povos. Em sua essência, o objetivo era, a partir da minimização das expressões da questão social na área da saúde, afastar os povos das influências de ideologias contrárias ao sistema capitalista de produção, que

se disseminavam naquele momento. Era necessário barrar o avanço do socialismo que se colocava como alternativa ao modelo econômico e social vigente (Lima, 1999).

Nesse sentido, identifica-se que, em sua essência, a OMS constitui-se enquanto mais uma organização projetada e organizada pela classe burguesa para fazer frente aos interesses contrários ao capital e se somar, na área da Saúde, à árdua tarefa de reproduzir os preceitos neodireitistas.

Na América Latina, já atuava, desde início do século XX – mais precisamente, 1902 –, a Comissão Sanitária Pan-Americana, considerada a mais antiga agência de cooperação internacional na área da saúde, que tinha como missão coibir as doenças transmissíveis (febre amarela e peste bubônica) em grande circulação entre os portos e fortalecer uma base comum para o desenvolvimento da agenda internacional de saúde, criando políticas de saúde, principalmente na América Latina e no Caribe (Lima, 1999).

Por incentivos financeiros e pressão dos Estados Unidos, a Agência aceita se tornar uma organização da OMS. Passa a ser chamada de Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), deixa de ser independente e passa a atuar, especificamente, na América Latina (Lima, 1999).

A necessidade de intervenção na situação de saúde e doença da população e o controle de epidemias entrou na agenda internacional com a criação das Conferências Sanitárias Internacionais, já aqui apresentadas. A ausência de intervenção nessa área provocaria consequências políticas e econômicas negativas para a manutenção do capitalismo enquanto sistema. Isso estava pacificado entre os vencedores da Segunda Guerra Mundial, França, Reino Unido, Estados Unidos e União Soviética (Abreu, 2017).

Era visível, para os capitalistas, que para que a paz fosse duradoura, seria necessária a realização de ações concretas para a recuperação e reinserção, na economia mundial, dos países destruídos pela Guerra (Hobsbawm, 1994). Para tanto, era necessário construir uma ordem econômica internacional, capaz de promover o desenvolvimento, sem obstáculos, para o comércio entre as nações. Era necessário estimular um ambiente econômico internacional que possibilitasse a adoção de manobras para o desenvolvimento da industrialização e do consumo, falseadas de progresso social. Para a expansão do mercado mundial, seria fundamental melhorar as condições econômicas das regiões “subdesenvolvidas” do mundo (Rizzotto, 2000).

A crise financeira internacional, a dívida externa crescente nos países periféricos, nos anos 1980, e o aumento dos juros por parte dos Estados Unidos, aumentando a dívida dos países periféricos, contribuíram para que o Banco Mundial (BM) assumisse a intermediação entre os países devedores e os credores internacionais. As linhas de créditos do BM foram ampliadas contemplando ajustes estruturais, setores específicos da economia e processos de renegociação e pagamento da dívida externa. Tal implementação tinha por objetivo promover efeitos mais rápidos no desenvolvimento econômico dos países periféricos (Rizzotto, 2000).

Entretanto, o que aparentemente emanava como uma ampla possibilidade de ajuda aos países latinos para o bom reordenamento de sua máquina produtiva mediante o financiamento de projetos, programas e conferências pelo Banco Mundial, na essência, através de acordos de empréstimos e das condicionalidades que os acompanham, buscam determinar o direcionamento a ser conferido as políticas nacionais (Abreu, 2017, p. 30).

O BM defende a redução do papel do Estado na oferta de serviços, atuando na implementação de projetos que promovam ações públicas focalizadas nas populações mais pobres e que ampliem a participação do setor privado. As propostas do BM visam auxiliar no processo de estabilização política e econômica dos países periféricos, fazendo propagar uma imagem de um Banco preocupado com as necessidades humanas da população. Contudo, a sua intervenção visa garantir a segurança interna e externa dos países centrais e para a organização do mundo capitalista (Rizzotto, 2000). Assim, identifica-se, no papel do BM, uma vinculação intrínseca com os postulados neodireitistas.

Ainda segundo Rizzotto (2000), embora não esteja explicitada em documentos do Banco Mundial as bases conceituais que fundamentam suas ações, é possível identificar, por meio da análise dos pronunciamentos oficiais e do trabalho realizado por seus técnicos, que todas as gestões administrativas do Banco se pautam no pressuposto do desenvolvimento. O aporte de recursos aos países subdesenvolvidos se faz a partir do pressuposto de que ele pode atuar no sentido de estimular a utilização plena da capacidade de produção potencialmente existente, induzindo crescimento e desenvolvimento.

A partir dos anos 2000, o Banco Mundial começa a impulsionar os países a utilizarem estratégias multissetoriais/intersetoriais, visando especificamente o

combate à pobreza³⁸. Porém, com o objetivo de compreender as várias possibilidades de uso da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão, nos cabe questionar sobre quais seriam os fundamentos da proposta de intersetorialidade defendida pela OMS e pelo BM? Tentaremos encontrar respostas para esse questionamento, sobretudo a partir das contribuições de Cassiane Caminoti Abreu que, em sua Tese de Doutorado, de 2017, analisou a *Intersectorialidade como Estratégia Técnica e Política da Organização Mundial da Saúde e do Banco Mundial*.

A OMS e o BM foram gestadas mediante acordo entre as potências vitoriosas da Segunda Guerra Mundial, liderado pelos Estados Unidos, compondo um rol de iniciativas voltadas para a reorganização do sistema interestatal capitalista. Embora tenham uma certa divisão institucional do trabalho, essas agências, articuladas também ao Fundo Monetário Internacional (FMI), atuam de forma integrada, conformando um complexo estruturado para legitimar o receituário neoliberal para as políticas sociais (Abreu, 2017).

Essas agências, segundo Abreu (2017), cumprem um papel fundamental, atuando em favor do grande capital, representando seus interesses. Fazem isso contribuindo ideologicamente por meio do discurso da necessidade do ajustamento estrutural para o desenvolvimento econômico e social dos países subdesenvolvidos, identificando-o enquanto um processo benéfico. Aos países endividados resta a adaptação às condições impostas. Acrescentamos que identificamos que esses órgãos disseminam um tipo de proteção social, ou “redes de segurança”, que se sustenta no ideário neodireitista.

Porém, Chossudovsky (1999, p. 28) elucida:

[...] o ajuste estrutural é conducente a uma forma de ‘genocídio econômico’ levado a cabo pela deliberada manipulação das forças do mercado. Comparando-o a outros tipos de genocídio em vários períodos da história colonial (por exemplo, trabalhos forçados e escravidão) seus impactos sociais são devastadores. Os ajustes estruturais afetam diretamente a subsistência de mais de quatro bilhões de pessoas. Sua aplicação em grande número de países

³⁸ Segundo o Banco Mundial, a definição de pobreza consiste na “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (Banco Mundial, 1990, p. 27), sendo que esse padrão de vida deve ser medido pelo consumo, ou seja, pelas despesas realizadas para adquirir no mercado acesso aos itens para a satisfação das necessidades básicas. Trata-se, portanto, de calcular um valor mínimo para cada país (ou região) e comparar esse valor a renda dos indivíduos. Aqueles que tiverem uma renda inferior a esse valor poderão ser considerados pobres e, portanto, sem condições de viver minimamente bem. A questão da incapacidade remete a dois elementos: ao desenvolvimento de oportunidades econômicas e à oferta de serviços sociais (World Bank, 2013).

devedores favoreceu a 'internacionalização' da política macroeconômica sob o controle direto do FMI e do BM, atuando em nome de poderosos interesses políticos. Essa nova forma de dominação econômica política – de 'colonialismo de mercado' – subordina o povo e os governos por meio da interação aparentemente 'neutra das forças do mercado'. A burocracia internacional sediada em Washington foi investida, pelos credores internacionais e corporações multinacionais, do poder de execução de um plano econômico global que afeta a subsistência de mais de 80% da população mundial. Em nenhuma época da história o 'livre' mercado operando no mundo por meio dos instrumentos da macroeconômica – desempenhou um papel de tal importância na determinação do destino de nações 'soberanas'.

É necessário compreender que o controle dos fluxos financeiros e comerciais dos países endividados promove, aos credores, vantagens infinitamente maiores do que o mero recebimento do valor emprestado.

Por meio de 'engenharia financeira' e da cuidadosa arte de reescalonamento da dívida, o reembolso do principal é adiado, enquanto, os resgastes dos juros são tornados obrigatórios; a dívida é trocada por participação acionária e dinheiro 'novo' é emprestado às nações à beira da falência para capacitá-las a liquidar os juros devidos sobre os débitos 'antigos', de forma a evitar temporariamente a falta de pagamento e assim por diante (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 43).

O que acaba por se estabelecer é um processo de dominação dos países periféricos pelos países centrais, explicitamente mediado por essas agências. Há um receituário macroeconômico a ser cumprido pelos países endividados. Qualquer tentativa deles de trilhar caminhos próprios e de traçar uma política econômica própria é interrompida através de um complexo midiático que deflagra uma ofensiva ideológica, no sentido de desqualificar os seus posicionamentos. Caso essa ofensiva não seja suficiente para fazê-lo desistir, são utilizadas outras estratégias: obstrução do acesso a financiamentos do BM, do FMI e dos bancos privados internacionais, bloqueio comercial e diplomático, e até mesmo a intervenção territorial (Chossudovsky, 1999, p. 43).

As reformas estruturais difundidas pelo BM, e apoiadas pela OMS, partem da perspectiva da redução do Estado e promovem desregulamentação dos mercados e a abertura comercial e financeira, incidindo na mudança do padrão de acumulação capitalista (Soares, 2003).

Para além da economia, os ajustes propostos por tais agências incidem sobre as políticas sociais. De acordo com Draibe (1993), as propostas de reestruturação das

políticas sociais emitidas por essas agências são pautadas a partir da perspectiva da descentralização, focalização e privatização, de modo particular quando tais recomendações se destinam aos países latino-americanos.

O BM busca um Estado eficiente que garanta o crescimento econômico e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz. Para tanto, sugere que o Estado ajuste sua função à sua capacidade, restringindo-se a ações como a garantia da lei e da ordem, saúde pública e infraestrutura básica (World Bank, 1997).

Nesse sentido, identificam-se cinco tarefas fundamentais para o desenvolvimento dos países: a formação de uma base jurídica, a manutenção da estabilidade macroeconômica, o investimento em serviços básicos e infraestrutura, a proteção dos grupos vulneráveis e a proteção do meio ambiente. A segunda estratégia é aumentar a capacidade do Estado no âmbito da gestão, revigorando as instituições públicas, para submeter o setor público a uma maior concorrência, visando “aumentar a sua eficiência”, e para viabilizar maior descentralização, participação e parceria com a sociedade civil e a empresa privada (Abreu, 2017, p. 126-127).

Tais estratégias não determinam simplesmente a redução do Estado, mas uma redefinição das responsabilidades do Estado, o seu próprio modo de pensar e agir (Lima, 2014, p. 244). O Estado passa a atuar no desenvolvimento econômico e social como coadjuvante, como catalizador de iniciativas da sociedade civil e do mercado. Ele não é mais diretamente o promotor direto do crescimento. Desempenha função regulatória para sustentar internamente a estabilidade monetária, apoiando o novo padrão de acumulação de capital (Lima, 2014).

Destaca-se, portanto, a influência do BM no delineamento das políticas sociais, especialmente dos países periféricos, tornando-as confluentes às prioridades econômicas e ideológicas necessárias para o aprimoramento do capitalismo. As políticas sociais passam a ser marcadas pela parceria público/privada, focalização e discursos de eficiência e eficácia.

O Banco Mundial cumpre o importante papel de disseminar a ideia de que a melhoria da qualidade de vida das pessoas está atrelada ao crescimento econômico dos países “em desenvolvimento”, uma vez que esse é capaz de promover o aumento do emprego e dos salários. Contudo, de acordo com Rizzotto (2000), a história nos mostra um quadro diferente: nos poucos países em que o crescimento econômico foi experimentado, nos anos 1960 e 1970, promovido com a ajuda do BM, não houve melhoria da qualidade de vida das pessoas; pelo contrário, houve ampliação da

concentração de renda e das diferenças entre as classes sociais, aumentando a quantidade de pobres em todo o mundo, e acentuou-se a divisão entre os países ricos e pobres.

Mais uma vez, a questão da pobreza e dos problemas sociais, em geral, é tratada superficialmente, sem ir até a raiz do problema. A relação de exploração e dependência entre nações ricas e pobres, e no interior delas, entre exploradores e explorados não é, estrategicamente, considerada. O crescimento econômico é apontado enquanto solução para os países periféricos. Essa dinâmica é necessária para a manutenção do processo de acumulação do capital (Ugá, 2008).

Nesse contexto, identifica-se que tais organismos internacionais passam a atuar como disseminadores da ideologia neodireitista para os países periféricos, interferindo na condução das políticas sociais desses países.

Na década de 1990, o BM utilizou o conceito de pobreza como ausência de renda associada ao consumo, ratificando ser necessária a mobilização dos ativos dos pobres, visando a saída do pobre da sua condição de pobreza. Esse conceito localiza a causa da pobreza no indivíduo e não coloca em xeque o modo de produção capitalista e a sua produção de pobreza. Contudo, a partir do relatório de 2000/2001 o BM passa a conceber a pobreza enquanto privação acentuada de bem-estar, possuindo múltiplas dimensões: falta de renda e recursos para o suprimento das necessidades básicas; falta de poder nas instituições estatais e na sociedade; vulnerabilidade a situações adversas; e exposição a riscos, com dificuldades de enfrentá-los (Ugá, 2008).

É a partir deste entendimento de pobreza que o BM começa a propor a estruturação de sistemas de proteção social, redes de proteção e programas sociais aos países periféricos para que pudessem atacar as múltiplas dimensões da pobreza e da miséria. Passa também a sugerir a adoção da multissetorialidade/intersetorialidade como estratégia de gestão eficiente para esse fim (Abreu, 2017, p. 135-136).

Parte-se do princípio de que, para resolver problemas relacionados a uma pobreza multidimensional ou múltiplas vulnerabilidades, é necessário acionar vários setores, programas ou políticas (World Bank, 2013). A OMS também adota, em seus documentos, a intersectorialidade e a multissetorialidade, para a melhoria da gestão da Saúde. Abreu (2017) aponta que essas palavras aparecem 3.551 vezes no banco de dados documentais, nas páginas dessas duas agências internacionais. Mas, quais

seriam os interesses políticos e ideológicos da OMS e do BM em disseminar a discussão da intersectorialidade?

Ressalta Abreu (2017) que, a partir de 1980, os significados de intersectorialidade/multissetorialidade aparecem nos documentos produzidos pela OMS. Segundo a autora,

A intersectorialidade nos documentos, e presente nesses excertos, está relacionada à: 1) a realização de ações, atividades ou esforços conjuntos entre vários setores; 2) a uma estratégia de saúde adotada na Conferência de Alma-Ata; 3) Como sinônimo de ação multissetorial entre setores, ou seja, a OMS ratifica que não são palavras dotadas de sentidos diferenciados em seus documentos; 4) Trabalho conjunto entre profissionais de diferentes disciplinas/profissões visando a compartilhar saberes (Abreu, 2017, p. 138-139).

A intersectorialidade é cunhada pela OMS como um termo dotado de vários significados e possibilidades de aplicação. É “uma nova lógica de gestão para a Política de Saúde, que se expressa a partir da articulação/relação entre setores com o objetivo de alcançar maior eficácia e eficiência nos processos de gestão” (Abreu, 2017, p. 154).

A autora nos chama a atenção para o fato de que a vinculação da intersectorialidade ao objetivo do alcance de maior eficiência e eficácia na gestão das políticas sociais nos remete à necessidade de racionalização dos recursos econômicos como forma de se atingir objetivos, disseminada pelas agências ligadas à ONU.

Laurell (1982), analisando especificamente a Política de Saúde, destaca que, para que haja a consolidação do direito à saúde, é necessário a construção de uma Política ampla e redistributiva, a ampliação da participação popular, a prevalência dos interesses da população sobre os interesses particulares e o incremento de recursos públicos de forma programada e sustentável. Contudo, segundo a autora, esses elementos são desconsiderados pela OMS, que reduz o alcance de melhorias no campo da saúde à implementação de mudanças na gestão das políticas sociais e à utilização da intersectorialidade, reproduzindo, assim, a proposta gerencialista de gestão estatal.

Gurgel e Souza Filho (2016) nos chamam a atenção dizendo que a proposta gerencialista no setor público, em um contexto de contrarreformas e de reestruturação do capital, contribui para a redução dos gastos com a classe trabalhadora, de forma

que sobre mais recursos, para que sejam direcionados para o processo de acumulação capitalista. Nesse entendimento, a proteção social é compreendida enquanto gasto, enquanto dispêndio de recursos.

O gerencialismo é a proposta administrativa hegemônica advinda da contrarreforma, da gestão das políticas sociais, e está vinculado ao projeto neodireitista, tendo como principal missão promover a identificação da administração pública com a administração empresarial. Nesse contexto, a intersetorialidade aparece enquanto relação/articulação entre setores, visando o alcance da eficiência e a eficácia das ações.

A intersetorialidade, nesse contexto gerencial, assume papel estratégico para a diminuição de gastos. Sabemos que a relação intersetorial contribui para uma maior eficiência na utilização dos recursos públicos; contudo, esse objetivo não deve ser o preponderante para a decisão, pela sua utilização enquanto estratégia de gestão. Caso isso ocorra, a intersetorialidade será colocada, majoritariamente, a serviço do interesse gerencial, pautado em princípios privatistas e de mercado, e seus resultados não serão medidos a partir do critério da promoção da integralidade e da integração das políticas sociais e, menos ainda, a partir do critério do fortalecimento da proteção social, mas, sim, pelo critério da otimização de recursos.

Outro significado de intersetorialidade que aparece nos documentos da OMS é enquanto instrumento de otimização de saberes e competências profissionais, visando romper com a setorização de conhecimentos. Esse conceito traz, em seu bojo, a discussão da interdisciplinaridade. Abreu (2017) nos chama a atenção para o fato de que compartilhar perguntas e respostas exige a abstração da dimensão ideopolítica presente tanto nas perguntas quanto nas respostas produzidas.

A partir dessa perspectiva, a proposta da OMS é tentar restituir ao conhecimento um caráter amplo que possa repercutir sobre as pesquisas teóricas na área da saúde, sobre a formação dos profissionais e sobre a intervenção junto aos problemas sociais, superando a visão fragmentada dos objetos. É com o objetivo de sustentar esse propósito que aparecem as sugestões da OMS para a adoção de estratégias intersetoriais e interdisciplinares (Abreu, 2017).

A interdisciplinaridade, embora parta do reconhecimento de que o conhecimento é fragmentado, deixa de lado as raízes materiais da fragmentação do conhecimento, as quais estão vinculadas ao surgimento da divisão social do trabalho, a cisão entre trabalho intelectual e manual (Abreu, 2017).

Marx e Engels (2007, p. 45) nos ensinam que “a divisão do trabalho torna-se realmente divisão apenas no momento em que surge uma divisão entre o trabalho material e espiritual”. O saber e o fazer se tornam elementos separados e fragmentados. Esse processo contribui com a exploração e a dominação dos sujeitos e inviabiliza o entendimento da realidade, a partir da categoria da totalidade.

Tais análises nos levam à compreensão de que não será por meio da adoção da interdisciplinaridade e/ou da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão, mesmo que promovendo mudanças no comportamento dos profissionais ou nos conceitos epistemológicos adotados, que atingiremos a superação da fragmentação. Esta é inerente à constituição do saber e das políticas sociais nas sociedades capitalistas.

Por fim, Abreu (2017) aponta o último significado de intersetorialidade encontrado nos documentos da OMS. Segundo a autora, nesse conceito, a OMS adota intersetorialidade/multissetorialidade como termos sinônimos, mesmo que as origens das palavras indiquem que não.³⁹ A 8ª Conferência Global de Promoção da Saúde, realizada em 2013, na cidade de Helsinque, na Finlândia, impulsionou o debate sobre saúde em todas as políticas, estimulada pela OMS. Essa Conferência deu origem a um documento denominado Carta de Helsinque, na qual a intersetorialidade aparece como estratégia necessária para a efetivação da saúde dos povos, sendo necessárias vontade política e coragem dos governantes para implementar mudanças na gestão das políticas sociais, a fim de se atingir uma saúde satisfatória para todas as populações (Abreu, 2017).

Abreu (2017) nos atenta para o fato de que, nessa Conferência, foi apresentado mais um conceito, o conceito de intersetorialidade, sem, contudo, problematizar se todos os países conseguem de fato implementar a “saúde em todas as políticas”, reduzindo a questão à vontade e à coragem política dos governantes para implementarem mudanças na gestão.

Ressalta-se, portanto, que muito mais do que uma disseminação ideológica de conceitos, entendimento do significado dos termos e demarcação da importância de sua implementação, faz-se necessário compreender que não é pela via

³⁹ A palavra “multissetorial” é formada por *multi*, que quer dizer abundante, numeroso, em grande quantidade, mais a palavra *setor*, quer dizer, portanto, “composto por muitos setores”. Já a palavra “intersectorial” é a junção das palavras *inter*, “intercâmbio, reciprocidade, ao mesmo tempo”, mais a palavra *setor*, significando, portanto, “relação recíproca e de intercâmbio entre os setores”.

epistemológica ou de um esforço comportamental que as mudanças propostas serão alcançadas na totalidade. Concordamos com Abreu (2017) quando afirma que “as soluções dos problemas sociais passam pela transformação radical da lógica fundante do sistema capitalista” (Abreu, 2017, p. 148). Nesse sentido, reproduzir acriticamente esses conceitos contribui para a manutenção da ideologia dominante fundada na exploração do trabalho e na apropriação da riqueza socialmente produzida.

Abreu (2017) afirma, ainda, que ao buscar identificar o significado de intersectorialidade nos materiais do BM, verificou que não há uma definição explícita.

Assim, nos materiais do BM a intervenção, abordagem, ação, coordenação multissetorial/intersetorial está associada a: a) vencer a luta contra o HIV/AIDS; b) o combate a pobreza; c) alcançar resultados de saúde; d) alcançar resultados de educação; e) implementar mudanças na gestão das políticas sociais (Abreu, 2017, p. 149).

No âmbito do Banco Mundial, a ênfase para a adoção da multissetorialidade/intersetorialidade é identificada a partir dos anos 2000, quando a pobreza passa a ser entendida, por essa agência, como dotada de múltiplas dimensões. Para o BM, a multissetorialidade/intersetorialidade é uma estratégia de gestão que deve ser colocada a serviço do combate à pobreza, da luta contra o HIV/AIDS e para o alcance de resultados nas Políticas de Saúde e Educação. Esses objetivos estão associados à própria missão do BM: acabar com a pobreza extrema⁴⁰

⁴⁰ “A conceituação de pobreza é categorizada como ‘juízo de valor’ quando se trata de uma visão subjetiva, abstrata, do indivíduo, acerca do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável [...] Não leva em conta uma situação social concreta, objetivamente identificável, caracterizada pela falta de recursos. A pobreza relativa tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda [...] É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas melhor posicionadas [...] Uma linha de pobreza relativa pode ser definida, por exemplo, calculando a renda per capita de parte da população. Essa conceituação, por outro lado, torna-se incompleta ao não deixar margem para uma noção de destituição absoluta, requisito básico para a conceituação de pobreza [...] O enfoque absoluto na conceituação da pobreza se observa quando da fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível” (Crespo; Gurovitz, 2002, p. 3). O Banco Mundial, em sua última definição, em 2018, estabeleceu uma métrica para analisar a linha de pobreza em escala mundial. Considera-se em situação de pobreza pessoas com renda *per capita* de até US\$ 5,5 por dia, e em extrema pobreza pessoas com renda *per capita* inferior a US\$ 1,90 por dia. No entanto, é relevante frisar que não existe uma definição específica para o termo pobreza, pois a pobreza pode ser considerada multidimensional e a avaliação pode variar de país para país. No Brasil, atualmente, a linha de pobreza é medida através de indicadores como: renda, alimentação, acesso a educação e informação, saneamento básico, condições mínimas de moradia, acesso a água potável, energia elétrica e demais serviços considerados essenciais para uma sobrevivência digna. Em relação à renda *per capita*, o país segue a proposta do Banco Mundial, de que quem vive

e promover prosperidade sustentável (Abreu, 2017). Acrescentamos que tais objetivos se coadunam com os preceitos ideopolíticos da Nova Direita e, nesse sentido, a intersetorialidade é proposta pelo BM enquanto estratégia de gestão capaz de favorecer o alcance dos interesses da classe dominante de sustentação do sistema capitalista.

Abreu (2017) chama a atenção para o fato de que, em nenhum momento, o BM busca relacionar a adoção da intersetorialidade/multissetorialidade enquanto estratégia voltada à efetivação de direitos sociais, em uma perspectiva universalista. Ao contrário, a defesa é de que o uso dessa ferramenta de gestão seja realizado para atendimento dos pobres, enquanto uma medida compensatória. O foco é a reestruturação de sistemas para atacar as consequências e a aparência da pobreza, e não suas raízes e origem, que se encontram vinculadas ao sistema socioeconômico capitalista. Segundo a autora, no documento de 2013 do BM, fala-se da busca de equidade entre pobreza e pobreza crônica,⁴¹ devendo os “pobres crônicos” receberem melhor atenção do sistema.

Segundo o documento de 2013 do BM, a ocorrência de crises econômicas aparece como algo natural em países ‘em desenvolvimento’. Aos países cabe uma adaptação a essas novas circunstâncias econômicas e uma reação rápida às crises. No que tange ao sistema de proteção social, ele deve estar adaptado a identificar e monitorar o surgimento de novos pobres, oferecendo-lhes oportunidades como empregos temporários em obras públicas, subvenções sociais (monetárias), inserção em outros programas que visam ao aumento do capital humano. Nesse sentido, o documento cita o microcrédito como um elemento eficaz para combater a pobreza, que resulta em uma maior coordenação multissetorial, sendo capaz de fornecer soluções de forma mais holística e orientada para o desenvolvimento do capital humano (Abreu, 2017, p. 171).

com até 1/2 de salário-mínimo por mês se encontra em situação de pobreza. Já as pessoas com renda inferior a 1/4 de salário por mês estariam na extrema pobreza.

⁴¹ “A compreensão do termo pobreza crônica passa pelo entendimento do estado e das condições de privação que um indivíduo experimenta ao longo de sua vida. Para Hulme & Shepherd (2003), a pobreza crônica pode ser observada quando um indivíduo experimenta privações significativas de suas capacitações por um período ininterrupto de cinco anos ou mais. McKay & Lawson (2003) corroboram com a ideia de que a cronicidade da pobreza pode ser definida pela extensa duração que um indivíduo sofre privações em suas capacitações. Entretanto, o estado de pobreza crônica pode estar relacionado a vários aspectos, como os fatores intergeracionais, que procuram explicar a cronicidade da pobreza a partir de aspectos passados de geração para geração ou a condição dos pais pode influenciar a condição em que os filhos irão encontrar-se. No entanto, os fatores determinantes desse estado necessitam de aprofundamento. Uma questão subjacente à cronicidade da pobreza refere-se ao aspecto da mobilidade ou falta de mobilidade de os indivíduos saírem deste estado” (Bender Filho; Bagolin; Comim, 2010, p. 2).

Outro elemento que o documento de 2013 apresenta e que está diretamente relacionado aos preceitos neodireitistas é a necessidade de desenvolvimento de sistemas de controle estatístico para identificar e controlar os pobres. Recomenda que “os países devem manter sistemas de identificação e registros de beneficiários, esquemas de segmentação, monitoramento e avaliação” (Abreu, 2017, p. 169). A intersectorialidade/multisectorialidade está relacionada no documento a estratégias que possam controlar os pobres e oferecer-lhes condições mínimas para que melhorem o capital humano, acessando a educação básica e ocupando vagas de empregos flexíveis.

A intersectorialidade/multisectorialidade é compreendida enquanto uma abordagem capaz de intervir e “tratar a evolução, a composição e as múltiplas dimensões da pobreza” (Abreu, 2017, p. 169). Pretende-se justificar que a fragmentação entre os setores limita a eficiência e o impacto sobre a pobreza e desigualdade social, sendo necessária a implementação de estratégias intersectoriais/multisectoriais para se alcançar uma gestão mais eficiente. Assim, o combate da pobreza é reduzido a manobras de gestão.

O documento enfatiza, também, a necessidade de os países desenvolverem estratégias de gestão mais eficientes, voltadas à proteção social de crianças pobres, estimulando, desse modo, uma segmentação e uma seletividade perversa. A proteção social não deve ser para todas as crianças. O foco nas crianças e, de modo particular, nas crianças pobres, se justifica a partir da perspectiva adotada no documento do “desenvolvimento econômico e humano das futuras gerações” (Abreu, 2017, p. 167-168).

Outro aspecto enfatizado por Abreu (2017), a partir da análise dos documentos do BM, é que a intervenção intersectorial/multisectorial defendida por este órgão estimula o protagonismo dos setores privados, não governamentais e da sociedade civil, partindo do princípio de que há um relacionamento harmônico entre os diferentes setores, sem considerar o antagonismo de interesses entre eles. O que se pretende é cumprir um pressuposto central dentro das diretrizes da Nova Direita, a redução do papel do Estado, sendo a apropriação do fundo público por parte do setor privado uma forma eficiente de se operacionalizar isso.

A partir da análise de Abreu (2017), podemos identificar que a ênfase das agências internacionais OMS e BM é na mudança comportamental dos pobres. A autora enfatiza que não se destaca, nos materiais analisados, os determinantes

estruturais da pobreza. O enfoque da intersectorialidade/multissetorialidade é voltado para as mudanças de comportamento necessárias; por outro lado, mascaram a realidade ao atribuir a solução para a pobreza começando pela adoção de uma nova abordagem na gestão das políticas sociais.

Por fim, registramos que concordamos com Abreu (2017) quando conclui que a intersectorialidade não está dissociada de um projeto de sociedade e de uma concepção de mundo. É parte constitutiva do projeto de sociedade defendido pela classe dominante e, portanto, pautada na exploração do trabalho, na perpetuação da desigualdade social e da condição de dependência dos países “em desenvolvimento”. Nesse sentido, sua operacionalização, em um contexto de hegemonia dos preceitos neodireitistas, tenderá a ser funcional aos interesses dessa classe. Todavia, a partir de uma perspectiva dialética e reconhecendo a contradição embricada aos processos de gestão das políticas sociais, compreendemos que, conforme destacado anteriormente, a intersectorialidade traz consigo a potencialidade de se constituir em uma estratégia de gestão que possa promover o aprimoramento da proteção social, a partir da sua essência integradora e de integralidade, o que dependerá das forças empregadas nesse processo de disputa.

3.2.2 Intersectorialidade na Política de Assistência Social e os Impactos dos Preceitos Neodireitistas

Concomitantemente ao avanço dos direitos sociais no Brasil, condensados na Constituição Federal, no cenário mundial, com incidência em todos os países e, de modo especial, para os países chamados “subdesenvolvidos” e “em desenvolvimento”, era disseminado o ideário neodireitista, marcado pela defesa dos interesses do capital e, portanto, contrário à intervenção do Estado no sentido do desenvolvimento da proteção social, favorável apenas, como vimos anteriormente, a medidas paliativas que pudessem garantir a harmonia social e, como consequência, a reprodução do modo de produção capitalista.

Nesse contexto, a intersectorialidade, enquanto estratégia de gestão de políticas sociais, vai ganhando contornos específicos e contraditórios, pois, se por um lado ela pode atuar predominantemente como ferramenta para o fortalecimento da proteção social, em uma perspectiva de integração e integralidade da oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios, por outro lado ela também pode servir,

hegemonicamente, aos interesses do capital, funcionando como medida gerencial de redução de custos e otimização de recursos, a depender das forças atuantes nesse processo. A incorporação dessa estratégia de gestão no âmbito da Política de Assistência Social, no Brasil, também foi marcada por essa contradição, como não poderia deixar de ser, tendo em vista que as contradições inerentes ao capitalismo estão engendradas em todas as esferas da vida.

Mantendo a compreensão adotada em nossa dissertação de mestrado, intitulada *Intersetorialidade: uma análise sobre as concepções e percepções presentes na experiência do município de Londrina-PR*, defendida em 2019, pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Londrina (UEL), de que a intersectorialidade se constitui a partir de movimentos permanentes, dinâmicos e contraditórios, continuaremos utilizando a perspectiva da “concertação intersectorial”, defendida por Pereira (2014), para analisar o processo histórico de inserção do tema no debate da Política de Assistência Social brasileira, fazendo um recorte histórico a partir da implantação da Política Nacional de Assistência Social de 2004.

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada em outubro de 2004, apresenta a intersectorialidade enquanto um dos seus principais pressupostos, juntamente com a territorialização e a descentralização, para tornar seus destinatários alcançáveis pelas demais políticas sociais, conforme estabelecido nos princípios da LOAS. Ela prevê a criação de unidades públicas que privilegiem a descentralização político-administrativa e territorialização, não somente como forma de conhecer a realidade local e, a partir disso, realizar uma adequação dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados por esta política, mas, também, como forma de integrar as diferentes políticas públicas e instituições que atuam nos territórios, tendo como compreensão que a “questão social” produz rebatimentos em todas as áreas.

Contudo, ainda nesse documento, o termo intersectorialidade tem menor destaque, sendo substituído com frequência por “integração”, “articulação” e “trabalho em rede”. Todos esses termos, no entanto, estão vinculados à preocupação apresentada pela Política Nacional, de superação da fragmentação e focalização que, historicamente, marcaram a assistência social brasileira.

No entanto, a esse respeito, Pereira e Teixeira (2013) nos advertem que as variações de nomenclaturas admitidas nas normativas da Política de Assistência Social para se referir à intersectorialidade podem levar gestores e técnicos a uma confusão sobre essa política. Diante disso, esses autores questionam em que medida

esses termos fazem referência a um modelo de gestão pautado em uma intersetorialidade “que abranja troca de saberes, conhecimentos e objetivos entre os setores e os sujeitos envolvidos” (Pereira; Teixeira, 2013, p. 124). A ausência de um debate mais aprofundado sobre as contradições que permeiam o processo de concertação intersetorial, no texto da Política Nacional de Assistência Social, dá margem para a incorporação dessa estratégia de gestão a partir de perspectivas diversas.

Se o teor geral da Política pode nos levar a inferir que a intersetorialidade proposta está vinculada à perspectiva de desenvolvimento da proteção social, a ausência desse debate, diante de um cotidiano controverso e cheio de desafios vivenciados por esta Política e por todas as outras, corre-se o risco de a intersetorialidade ser adotada como medida formal e burocrática, para atender os pressupostos estabelecidos e garantir financiamento; ou, ainda, corre-se o risco de ela ser adotada a partir de uma visão ingênua e romantizada, que desconsidera os limites dessa estratégia de gestão no bojo da ordem capitalista vigente, gerando expectativas que não são possíveis de serem alcançadas nessa sociabilidade.

É reconhecendo a fragilidade em responder sozinha pelas demandas sociais, e considerando ainda que o/a usuário/a da Assistência Social não terá suas necessidades totalmente supridas por programas, projetos, serviços e benefícios ofertados apenas por esta Política, mas demandará ações de outras áreas, como Saúde, Educação, Previdência Social, Habitação, entre outras, é que a intersetorialidade aparece como um dos princípios organizativos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Um elemento importante a ser considerado, é o fato da intersetorialidade na Política de Assistência Social/2004, assumir um direcionamento para uma dimensão mais local, territorial, focada no âmbito da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de modo articulado com outras políticas sociais locais, como forma de superar as condições de vulnerabilidade e prevenir situações de riscos (Brasil, 2005d). Vale destacar, porém, que embora existam questões mais concretas, visualizadas por meio de ações no contexto das instituições locais, o processo de concertação intersetorial é permeado por relações e decisões que passam pelo âmbito institucional, e também por órgãos que não necessariamente localizam-se na área de abrangência de um mesmo território. A perspectiva da concertação intersetorial deve promover alterações no movimento de articulação entre Secretarias, Ministérios e

demais esferas de governo, gerando uma nova institucionalidade que vai muito além do território.

Ressaltamos ainda que, como vimos anteriormente, o fortalecimento da dimensão local, constitui-se em estratégia articulada pelos preceitos neodireitistas, como forma de desresponsabilizar o Estado pela oferta de políticas sociais, em detrimento de uma apropriação cada vez maior de organizações filantrópicas e de voluntariados. Nesse sentido, a despeito da ideia de aproximação ou vinculação às necessidades concretas dos territórios, normalmente difundida pelos gestores das políticas sociais, o fortalecimento da dimensão local sem uma crítica contundente a essas distorções, pode ser um elemento dificultador para a configuração da intersetorialidade em uma perspectiva e fortalecimento da proteção social.

Gostaríamos, também, de destacar um outro elemento. A PNAS/2004 nasce com a responsabilidade de estruturar e definir padrões para esta política que, ainda no início dos anos 2000, sofria muito pelos resquícios da filantropia, da caridade e da improvisação. Muitos prefeitos ainda utilizavam esta política como moeda de troca para se elegerem ou como cabide de emprego para seus familiares, amigos e correligionários políticos, como ainda hoje acontece, mas com menor incidência. Assim, uma das expectativas do movimento de luta pela aprovação da PNAS/2004 e implantação do SUAS, constituído por categorias profissionais, sobretudo assistentes sociais, intelectuais e acadêmicos e usuários, era a formatação de uma política pública “de verdade”, organizada por princípios e diretrizes, com metodologia e aporte de recursos específicos e, acima de tudo, a definição clara de seu objeto de intervenção dentro do amálgama de necessidades sociais presentes na sociedade.

Também era muito comum, e ainda hoje temos que lidar com essa situação, que demandas de diversas políticas públicas fossem atendidas pela Política de Assistência Social ou pelo menos intermediada por esta. Os atuais Centros de Educação Infantil, as antigas creches, por exemplo, eram geridos pela Política de Assistência Social até meados de 1990, quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em dezembro de 1996, regulamentou o preceito constitucional de que a Educação Infantil passaria a constituir uma etapa da Educação Básica no país. Depois dessa legislação, passaram-se, ainda, alguns anos, até meados dos anos 2000, para que todos os municípios se estruturassem de modo a atender essa Lei e começassem a realizar a oferta de Educação Infantil, sob a responsabilidade da Política de Educação. Isso sem falar em outros exemplos, como o fornecimento, por

parte dos serviços socioassistenciais de equipamentos de órtese e prótese, fraldas geriátricas, dentre outros itens, de responsabilidade da Política de Saúde.

A busca pela construção de uma identidade para a Política de Assistência Social brasileira e para a estruturação de uma rede de serviços própria, foi um dos principais objetivos a serem traçados no contexto da implementação da PNAS/2004. Nesse sentido, a expectativa pela definição da sua especificidade enquanto política pública serve, naquele contexto, para o fortalecimento da perspectiva da setorialidade, e não o contrário. Portanto, a pauta da intersetorialidade é menosprezada naquele momento, pois a prioridade era a definição do que é próprio, do que específico e setorial.

Essa contradição dá origem a um debate acadêmico sobre as contribuições da setorialidade para a qualificação da gestão das políticas sociais. A esse respeito, Pereira (2004) esclarece que aqueles que fazem a defesa da setorialidade na Assistência Social argumentam que, caso ela não seja considerada setorial, haverá possível perda de conteúdos e especificidades da Política. Contudo, a autora afirma que “é justamente a defesa da setorialidade que pode descaracterizá-la como política pública, com um conteúdo próprio” (p. 59), pois, por possuir uma natureza complexa, abrangente, interdisciplinar e intersetorial, a defesa da setorialidade vai contra todos esses fatores. Dito isto, a autora afirma que, por ser uma Política interdisciplinar e intersetorial, na prática se torna a política pública mais propensa a estabelecer interfaces e vínculos orgânicos com políticas sociais e econômicas.

Admitir e reconhecer a importância da intersetorialidade para o fortalecimento da proteção social não significa, a nosso ver, renunciar à especificidade e, por assim dizer, à identidade de uma determinada política pública. Significa, sim, em primeiro lugar, colocar em xeque a fragmentação, o tecnicismo, a burocracia que, muito comumente, se sobrepõem às condições objetivas de vida das pessoas, sua organização e dinâmica territorial e suas necessidades concretas, buscando encontrar caminhos conjuntos para se oferecer serviços, programas, projetos e benefícios que dialoguem com os anseios das famílias e dos indivíduos, que os incluam e que, de fato, sejam capazes de garantir acesso a direitos. Em segundo lugar, e não menos importante, significa, também, compreender que apesar, das especificidades das políticas públicas, existem pontos de convergências entre elas, a começar pela finalidade comum inerente a todas que, para além de ser a oferta de uma fatia específica do direito social, consiste em servir as pessoas e fazer com que a proteção

social alcance a todos. O reconhecimento dessa convergência matriz dará origem a construção de objetivos comuns entre as políticas setoriais e promoverá a entrega, para a população, de uma Política de Proteção Social articulada, integrada e integral.

Diante dos elementos explicitados até aqui, identificamos que a incorporação da intersectorialidade no debate da Política de Assistência Social, assim como no âmbito da Saúde, foi demarcada pela contradição, própria do modo de sociabilidade do capital, na qual essa estratégia de gestão apresenta-se repleta de possibilidades, seja no sentido de fortalecimento da proteção social, seja no sentido da sua vinculação aos preceitos neodireitistas de esvaziamento das políticas sociais sob a lógica gerencial de gestão. Identificamos, também, que as orientações dos organismos internacionais, sobretudo do Banco Mundial, nesse caso, no que se refere ao fortalecimento da dimensão local, à focalização em públicos específicos e no enfrentamento da extrema pobreza foram incorporados pela Política de Assistência Social e promovem rebatimentos importantes para a configuração do processo de concertação intersectorial nos municípios.

Se, no contexto da implantação da PNAS/2004, o debate da intersectorialidade pode ter sido menosprezado, nos cabe identificar como ele tem se dado ao longo do percurso histórico de fortalecimento e consolidação do SUAS no país. Para isso, escolhemos reconstruir a trajetória histórica a partir de dois processos fundamentais e constitutivos da gestão do Sistema Único da Assistência Social (SUAS): as Conferências de Assistência Social e o Censo SUAS.

O processo conferencial constitui-se enquanto um pilar para a organização da Política de Assistência Social brasileira. Inclusive, compõe o rol de exigências, definido pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS 2005), juntamente com o Plano de Assistência e o Fundo, para que os municípios e estados possam ser habilitados ao SUAS (Brasil, 2005c).

As Conferências foram instituídas pelo Art. 16 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993 (Brasil, 1993). No seu Art. 18, a LOAS estabelece as competências do Conselho Nacional de Assistência Social, dentre elas encontramos:

VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos^[42] a

⁴² As Conferências Nacionais de Assistência Social tiveram início em 1995. “A partir da quarta edição, em 2003, foi adotada a prática de alternar as edições ordinárias com uma convocação extraordinária, o que fez, na prática, com que a periodicidade se tornasse bienal” (Alencar; Avelino, 2022, p. 53). Em

Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema (Brasil, 1993).

As Conferências são instâncias participativas e democráticas em que a sociedade (gestores, trabalhadores, usuários e sociedade em geral) é convocada para avaliar e definir propostas, com vistas ao aperfeiçoamento da Política de Assistência Social. Ela deve ocorrer, ordinariamente, a cada 4 anos e de forma descentralizada, na União, estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 2012b). Contudo, convencionou-se, no país, a realização do processo conferencial a cada 2 anos, tendo em vista a relevância atribuída por essa política ao exercício do controle social.

O Censo SUAS, por sua vez, é uma ferramenta de gestão adotada pelo SUAS com o objetivo de monitorar serviços, programas e projetos ofertados pela rede de serviços socioassistenciais, governamental e não governamental, assim como coletar dados sobre o funcionamento dos conselhos de assistência social em todo o Brasil (Medeiros, 2022). Foi instituído, oficialmente, pelo Decreto 7.334, de 19 de outubro de 2010, embora as primeiras versões de coletas de dados já venham sendo operacionalizadas desde 2007.

O Censo SUAS é realizado anualmente e possui como objetivos:

- Proporcionar subsídios para uma gestão integrada dos serviços, programas e projetos;
- Elaborar e manter os indicadores, bem como monitorar e avaliar o SUAS;
- Identificar o número de unidades em funcionamento em cada município ou estado.
- Identificar as informações sobre a gestão e o controle social em cada ente municipal ou estadual (Medeiros, 2022).

Considerando que a intersetorialidade vem sendo pautada no âmbito do SUAS, sendo definida pela NOB/SUAS 2012 (Brasil, 2012b) como princípio organizativo desse Sistema e tendo em vista a relevância das Conferências e dos Censos para o

2019, essa periodicidade bienal foi interrompida pela primeira vez, em 18 anos, com a revogação da Resolução nº 12 do CNAS, que convocava extraordinariamente a Conferência, por meio de um parecer da consultoria jurídica do Ministério da Cidadania do então governo de Jair Bolsonaro, sob o argumento de que seria necessário quórum qualificado para a convocação do processo eleitoral extraordinário. A sociedade civil não concordou com a revogação e convocou, de forma autônoma, a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, com o tema: “Assistência social, direito do povo com financiamento público e participação social”. Tal Conferência aconteceu nos dias 25 e 26 de novembro de 2019.

processo de gestão no SUAS, optamos por analisar os processos conferenciais em âmbito nacional,⁴³ bem como os formulários destinados ao monitoramento da gestão municipal⁴⁴ do Censo SUAS, procurando identificar em que medida eles têm induzido o debate sobre a intersetorialidade nos estados, Distrito Federal e municípios.

Desejamos, através da análise documental proposta, responder aos seguintes questionamentos: o Conselho Nacional de Assistência Social, ao elaborar os eixos norteadores dos debates para o processo conferencial, tem pautado a discussão da intersetorialidade? Os textos e materiais produzidos para subsidiar o processo conferencial nos estados e municípios têm induzido/incentivado essa discussão? Os debates e deliberações das conferências têm abordado o tema da intersetorialidade? Os instrumentos anuais de coleta de dados do Censo SUAS têm provocado a análise, por parte de estados e municípios, a respeito da adoção da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão nos seus respectivos âmbitos de intervenção?

Vamos, portanto, aos resultados da pesquisa documental e às análises, as quais se darão considerando os seguintes eixos: a inserção do tema da intersetorialidade nos eixo/painéis das Conferências de Assistência Social; a incidência do tema da intersetorialidade nos materiais produzidos pelo CNAS para subsidiar o processo conferencial e nos debates ocorridos durante as Conferências Nacionais de Assistência Social; as deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social e a intersetorialidade; e o Censo SUAS e o monitoramento da intersetorialidade.

⁴³ Ressaltamos que as Conferências Nacionais se constituem enquanto etapa final do processo conferencial, que se inicia com as conferências municipais, em seguida são continuadas com as conferências estaduais, para somente, então, culminar no processo conferencial em âmbito nacional. Contudo, o processo é orgânico no sentido de as discussões seguirem uma mesma pauta nas três esferas de governo. Outro elemento a ser destacado é que, é no âmbito federal que as conferências são planejadas e organizadas, dando assim o direcionamento das pautas e metodologias a serem desenvolvidas nos municípios e estados. Nesse sentido, a nossa decisão em analisar as conferências nacionais, embora estejamos pesquisando municípios específicos, partiu do nosso foco em identificar se a intersetorialidade vem sendo pautada nos processos conferenciais que são disparados no âmbito federal. Partiu também da nossa compreensão de que as discussões em âmbito nacional condensam as discussões prévias realizadas nos municípios e estados. A decisão também se pautou no nosso entendimento de que é o âmbito federal, por meio do Conselho Nacional de Assistência Social, que delibera e organiza o processo conferencial, portanto, é nesse âmbito que são tomadas as decisões sobre que temas serão pautados nos processos conferenciais nas três esferas de governo.

⁴⁴ No caso do Censo SUAS, que é composto por diversos formulários, como apresentaremos a seguir, escolhemos analisar o formulário de gestão municipal que tem por objetivo colher informações sobre a gestão da Política de Assistência Social nos municípios. Ressaltamos que nosso objetivo foi identificar nesses formulários, através dos seus questionamentos, se a pauta da intersetorialidade vem sendo monitorada.

3.2.3 Conferência Nacional de Assistência Social e o Debate Sobre a Intersetorialidade: recorte histórico a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Inicialmente, é preciso esclarecer que a Conferência Nacional de Assistência Social é a última etapa do processo conferencial desta política. O processo inicia-se com as Conferências Municipais; em seguida, as Regionais – que acontecem com maior frequência em regiões que são capitaneadas por municípios de grande porte ou metrópoles e são pontuais, ficando a critério dos Conselhos Municipais de Assistência Social da região, em articulação com o órgão gestor estadual dessa política na região, decidirem pela ocorrência ou não desta etapa –, depois as Estaduais e, por fim, a etapa federal.

No âmbito de municípios, regiões e estados, são eleitas propostas para serem encaminhadas e debatidas na Conferência Nacional e, portanto, o debate que acontece nessa esfera de governo é subsidiado pelas discussões precedentes que ocorreram nas outras esferas. Também são eleitos delegados, representantes dos municípios para serem encaminhados às Conferências das esferas subsequentes, podendo participar da Conferência Nacional, a depender do resultado da eleição que também ocorre nas etapas regional e estadual.

Vale destacar, também, que é o Conselho Nacional de Assistência Social que convoca o processo conferencial e que, em debate com os Conselhos Estaduais e Municipais, define o tema e os eixos/painéis que serão abordados no próximo processo conferencial. Também cabe ao CNAS, em conjunto com o órgão gestor dessa política em âmbito federal, elaborar e encaminhar, aos estados e municípios, materiais de apoio, cartilhas, cadernos de textos e orientações sobre os enfoques a serem dados em cada eixo que compõe o tema central da Conferência.

A partir desses esclarecimentos iniciais, justificamos nossa escolha em analisar as Conferências Nacionais de Assistência Social, considerando que ela condensa as discussões de estados e municípios e, também, pelo fato de ser de âmbito federal a responsabilidade por definir a pauta de debate em cada processo conferencial e de organizar materiais que possam subsidiar as discussões nas demais esferas.

Nosso estudo sobre as Conferências Nacionais de Assistência Social se constituiu a partir dos seguintes documentos:

- 1) Manual do Participante – esse instrumento é elaborado pelo Conselho Nacional de Assistência Social e distribuído aos participantes da Conferência Nacional, a fim de orientá-los sobre todo o funcionamento do processo conferencial e também subsidiá-los para as discussões através do registro das ementas para cada eixo de debate proposto;
- 2) Cadernos de Sistematização das Conferências – nesses cadernos são descritas todas as discussões realizadas durante as palestras e debates, além de registrar as deliberações aprovadas nas plenárias das Conferências;
- 3) Anais – algumas Conferências de âmbito nacional registraram o processo conferencial, bem como as suas deliberações, por meio de Anais, substituindo assim o Caderno de Sistematização da Conferência;
- 4) Cadernos de Estudos – em alguns processos conferenciais, foram elaborados e encaminhados, aos entes federados, cadernos com textos técnicos e científicos sobre os temas propostos nos eixos e sobre temas correlatos, contribuindo, assim, com o processo conferencial a ser realizado por cada ente.

Tomamos como referência para este estudo o período entre 2005, ano em que o SUAS foi implantado, e 2021. Registramos que o ano de 2023 foi ano conferencial para a Política de Assistência Social, sendo que a Conferência Nacional ocorreu entre os dias 5 e 8 de dezembro, não sendo possível, devido ao limite de prazo deste estudo, a inclusão da análise desse processo conferencial recém-concluído.

Nosso objetivo é, a partir da análise desses documentos, verificar em que medida o debate sobre a intersetorialidade tem sido fomentado pelos organizadores do processo conferencial, ou seja, pelo Conselho Nacional de Assistência Social em parceria com o órgão gestor da Política de Assistência Social em âmbito federal, possibilitando, assim, que as Conferências de Assistência Social contribuam com o avanço dessa discussão e com o processo de permanente concertação intersetorial no âmbito do SUAS.

Registramos, inicialmente, no Quadro 1, a seguir, os temas e eixos/painéis discutidos nas Conferências Nacionais⁴⁵ em seus respectivos anos:

⁴⁵ Registramos que os mesmos temas e eixos/painéis discutidos em âmbito federal são discutidos também nos processos conferenciais realizados nos estados e municípios. Os entes federados têm autonomia para utilizar metodologias diferenciadas das propostas pelo Conselho Nacional de

Quadro 1: Temas e Eixos das Conferências de Assistência Social no período de 2005 a 2021

IDENTIFICAÇÃO	ANO	TEMA	EIXOS/PAINÉIS
V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2005	“SUAS Plano10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social”	Metas da Gestão de Recursos Humanos Metas da Gestão do SUAS Metas de Financiamento 10 direitos socioassistenciais
VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2007	“Compromissos e Responsabilidades para assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social -SUAS”	Eixo 1: Financiamento Eixo 2: Controle Social Eixo 3: Recursos Humanos Eixo 4: Gestão: [...] e) Rede Socioassistencial e Intersetorialidade - Proteção social básica; Rede Socioassistencial e Intersetorialidade - Proteção social especial; Rede Socioassistencial e Intersetorialidade - Aprimoramento da gestão Eixo: Recursos Humanos
VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2009	“Participação e Controle Social no SUAS”	Eixo 1: Processo Histórico da Participação Popular no País Eixo 2: Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários Eixo 3: Democratização da Gestão do SUAS Eixo 4: Bases para Garantia do Financiamento da Assistência Social
VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2011	“Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios”	Eixo 1: Estratégias para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS Eixo 2: Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais Eixo 3: Fortalecimento da participação e do controle social Eixo 4: A centralidade do SUAS na erradicação da extrema pobreza no Brasil
IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2013	“A Gestão e o Financiamento na efetivação do SUAS”	Eixo 1: O cofinanciamento obrigatório da assistência social Eixo 2: Gestão do SUAS: Vigilância Socioassistencial, processos de planejamento, monitoramento e avaliação Eixo 3: Gestão do Trabalho Eixo 4: Gestão dos serviços, programas e projetos Eixo 5: Gestão dos benefícios no SUAS Eixo 6: Regionalização

Assistência Social, contudo, devem discutir a partir das temáticas e eixos indicados como forma de desencadear um processo articulado de debate capilarizado em todo o país. Tendo em vista os limites desse estudo, realizaremos a análise apenas das Conferências Nacionais de Assistência Social.

X CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2015	“Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026” LEMA: “Pacto Republicano no SUAS rumo a 2016: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”	<p>Eixo Norteador: “As Diretrizes para o SUAS nos próximos dez anos - Plano Decenal-2016-2026”.</p> <p>Subtema 1: O enfrentamento das situações de desproteções sociais e a cobertura dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda nos territórios. Subtema 2: O Pacto Federativo e a consolidação do SUAS. Subtema 3: Fortalecimento da participação e do controle social para a gestão democrática.</p>
XI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2017	“Garantia de Direitos no Fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social”	<p>Eixo 1: A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos Socioassistenciais Eixo 2: Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS Eixo 3: O acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos Socioassistenciais. Eixo 4: A legislação como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais.</p>
CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ⁴⁶	2019	“Assistência Social: Direito do Povo, com Financiamento Público e Participação Social”	<p>Primeiro Painel: “Por que defender a Democracia e o Direito à Assistência Social? Para fortalecer um Projeto Popular!” Segundo Painel: “O impacto do desmonte do Suas nos estados e os Resultados do processo Conferencial dos Estados e Municípios brasileiros” Terceiro Painel: “Construção de uma Agenda de Lutas da Assistência Social”</p>

⁴⁶ Em nosso estudo incluiremos a análise dos resultados da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social que ocorreu nos dias 25 e 26 de novembro de 2019, tendo em vista que, embora ela não tenha sido oficialmente reconhecida pelo Ministério da Cidadania, órgão gestor da Política de Assistência Social em âmbito federal, constituiu-se num importante ato de resistência, organização e mobilização protagonizado por representantes da sociedade civil do Conselho Nacional de Assistência Social e mais de 300 outros representantes, dentre as mais diversas entidades, movimentos sociais, organizações populares, órgãos de defesa de classe, sindicatos e pessoas defensoras do SUAS.

XII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2021	<p>"Assistência Social: Direito do povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social"</p>	<p>Eixo 1: A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais no enfrentamento das desigualdades</p> <p>Eixo 2: Financiamento e orçamento como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais</p> <p>Eixo 3: Controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários</p> <p>Eixo 4: Gestão e acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais e proteção social</p> <p>Eixo 5: Atuação do SUAS em Situações de Calamidade Pública e Emergências</p>
--	------	--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Identificamos através dos temas e eixos/painéis das Conferências de Assistência Social, que a VI Conferência, realizada em 2007, incluiu, de forma explícita, na ementa de um de seus Eixos, o tema da intersectorialidade. Contudo, todas as demais Conferências desencadeadas em anos anteriores e posteriores aprovaram propostas relacionadas a esse tema, se não diretamente identificadas como intersectorialidade, pelo menos fazendo menção à necessidade de articulação entre a Política de Assistência Social e outras políticas públicas ou setores, com vistas ao aprimoramento da proteção social. Adiante, faremos análise de tais deliberações.

No Quadro 2 apresentamos os conteúdos sobre intersectorialidade identificados, tanto nos materiais produzidos pelo CNAS, para subsidiar estados e municípios no processo de preparação para as Conferências, quanto nos Cadernos de Sistematização e Anais, como forma de registro dos debates ocorridos durante as Conferências de Assistência Social, em âmbito nacional. Esclarecemos que, mesmo que não haja referência à intersectorialidade no título de alguns dos textos ou eixos ou mesmo no nome da oficina ou mesa temática, a análise dos materiais nos permitiu identificar que promovem, de diversas formas, esse debate.

Quadro 2: Conteúdos sobre intersectorialidade disponibilizados ou debatidos no processo conferencial da Assistência Social no período de 2005 a 2021

IDENTIFICAÇÃO	ANO	CONTEÚDOS RELACIONADOS À INTERSETORIALIDADE DISPONIBILIZADOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA A PREPARAÇÃO DAS CONFERÊNCIAS	CONTEÚDOS RELACIONADOS A INTERSETORIALIDADE DISCUTIDOS NAS OFICINAS, MESAS TEMÁTICAS E PALESTRAS REALIZADAS NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2005	<p>Texto: “A intersectorialidade entre a Assistência Social e o Bolsa Família”</p> <p>Autor: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS</p> <p>Material: Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate</p>	Não identificado ⁴⁷
VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2007	<p>Texto: “O SUAS e o caminho da intersectorialidade das políticas”</p> <p>Autor: Patrus Ananias</p> <p>Material: Caderno de Textos: VI Conferência Nacional de Assistência Social</p>	<p>Oficina 16: BPC: O novo decreto de regulamentação e as ações intersectoriais</p> <p>Material: Relatório Final da VI Conferência Nacional</p>
VII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2009	<p>Texto: “Democratização da gestão do SUAS: participação e articulação intergovernamental”</p> <p>Autor: Renato Francisco dos Santos Paula</p> <p>Material: Caderno de Textos da VII Conferência Nacional de Assistência Social</p>	<p>Oficina 5: Protocolo de Gestão Integrada entre Serviços e Benefícios da Política de Assistência Social.</p> <p>Oficina 6: Integração da Rede Socioassistencial no SUAS / Vínculo SUAS.</p> <p>Material: Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social</p>
VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2011	<p>Eixo 2 - Reordenamento e qualificação dos serviços socioassistenciais</p> <p>Material: Manual Orientador da VIII Conferência Nacional de Assistência Social</p>	<p>Oficina 10: SUAS e a intersectorialidade das políticas públicas</p> <p>Material: Anais da VIII Conferência Nacional de Assistência Social</p>
IX CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2013	<p>Eixo 6 - Regionalização</p> <p>Material: Informe 03/2013 - Orientações para a realização das Conferências Municipais de Assistência Social</p>	<p>Mesa Temática: A Intersectorialidade, Políticas Transversais e o SUAS: Planos Nacionais Intersectoriais</p> <p>Material: Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social</p>

⁴⁷ Não identificamos registro de Relatórios de Sistematização ou Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social por meio dos canais eletrônicos oficiais disponíveis. Localizamos, porém, o Caderno das Deliberações da V Conferência Nacional e, nele, há registro de deliberações sobre o tema da intersectorialidade, conforme destacaremos adiante.

X CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2015	Não identificado ⁴⁸	Mesa: “Balanço do SUAS” Material: Anais da X Conferência Nacional de Assistência Social
XI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2017	Eixo 3 - Gestão e acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais e proteção social Materiais: Informe CNAS n° 02: Orientações Temáticas e Organizativas para as Conferências Municipais de Assistência Social de 2017. Vídeo disponibilizado: https://www.youtube.com/watch?v=mSCRD3dmk7M	Não identificado ⁴⁹
CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2019	Não identificado	Não identificado ⁵⁰

⁴⁸ O CNAS produziu e disponibilizou o Informe 01/2015 com os Conteúdos da X Conferência Nacional de Assistência Social e o Informe 05/2015 com Orientações Temáticas e Organizativas para o processo conferencial no âmbito municipal. Contudo, analisando os referidos documentos, identificamos que a temática da intersetorialidade não foi sugerida. Identificamos, porém, que no Informe 01/2015, ressalta-se a importância da observância dos pactos de gestão do SUAS de âmbito municipal, e estadual e do Distrito Federal (Resoluções CNAS n^{os} 18 e 32/2013) para a implementação do debate na X Conferência, onde consta a necessidade do aprimoramento de mecanismos que favoreçam a intersetorialidade.

⁴⁹ Não foi identificado, nos canais oficiais do CNAS, Relatórios de Sistematização ou Anais da XI Conferência Nacional de Assistência Social que registrasse o processo conferencial e as discussões que ocorreram.

⁵⁰ Todos os materiais relacionados à Conferência Nacional Democrática de Assistência Social estão disponíveis no blog <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/>. O Informe 05/2019 que trata sobre as Orientações temáticas para as conferências, encontros e plenárias dos municípios, estados e Distrito Federal, não aborda o tema da intersetorialidade. Identificamos no blog um resumo sobre as discussões realizadas nos painéis da Conferência Nacional, contudo, este também não aponta a discussão sobre intersetorialidade. Identificamos também a Agenda de Lutas que foi um documento construído pela Frente Nacional em Defesa do SUAS e referendado na Conferência Nacional. Essa agenda sintetiza os resultados da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social e nela consta agenda específica sobre a intersetorialidade, conforme veremos mais adiante.

XII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	2021	<p>Eixo 4 - Gestão e acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais e proteção social</p> <p>Materiais: Informe CNAS n° 01/2021: Orientações Temáticas e Organizativas para as Conferências Municipais de Assistência Social de 2021.</p> <p>Vídeo disponibilizado: https://www.youtube.com/watch?v=4e9bjuoqrhg&feature=youtu.be</p>	Não identificado ⁵¹
--	------	---	--------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que apenas na Conferência Nacional Democrática de 2019 não identificamos nenhum conteúdo relacionado a intersectorialidade que tenha sido disponibilizado aos estados e municípios, para contribuição no processo conferencial nos respectivos âmbitos, ou que tenha sido discutido durante a execução da própria Conferência Nacional Democrática.

Vale destacar, porém, que esse formato conferencial de 2019 foi totalmente atípico e excepcional, não tendo sido protagonizado pelo Conselho Nacional de Assistência Social enquanto instituição, embora o tenha sido pelo seguimento da sociedade civil deste Conselho.

Vale ressaltar ainda, o significado dessa Conferência Nacional Democrática, que foi, acima de tudo, uma expressão de resistência da sociedade civil organizada, pois contrariou os argumentos do governo federal que, através da Resolução n° 12 de 2019, revogou a convocação extraordinária para a XII Conferência de Assistência Social, no formato bienal, como historicamente vinha ocorrendo.

Essa revogação foi fruto de uma decisão política do governo Bolsonaro que, explicitamente deflagrou, com sua chegada ao poder, uma ofensiva a todo o processo participativo e de controle social que vinha sendo fortalecido no país, após a Constituição Federal de 1988. Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos, vinculados a diversas áreas, foram extintos ou desidratados, e esta foi uma das expressões do pensamento e da ação da Nova Direita extremada no Brasil. Como já destacado anteriormente, desde o término da ditadura militar, a Nova Direita emerge

⁵¹ Não foram identificados, nos canais oficiais do CNAS, Relatórios de Sistematização ou Anais da XII Conferência Nacional de Assistência Social que registrassem o processo conferencial e as discussões que ocorreram.

no país, especialmente a partir da consolidação da articulação entre religião e política, caracterizada pelo fortalecimento da bancada evangélica no Congresso brasileiro, e a partir da organização dos chamados “intelectuais orgânicos⁵²”, representados pelos pequenos e grandes empresários que, via institucionalidade estatal, vão fazendo ecoar os preceitos neodireitistas em favor das privatizações, da responsabilização das famílias e indivíduos pela proteção social, da meritocracia, da criminalização da pobreza e de um Estado mínimo para o social e forte para a intervenção na economia. Contudo, a eleição de Jair Messias Bolsonaro, em 2018, representa a ascensão da Nova Direita extremada ao poder.

O contexto de desmonte dos direitos conquistados e de ataque à democracia induziu o debate de outras pautas prioritárias para o processo conferencial do ano de 2019. O direito à Política de Assistência Social e a defesa da Democracia, debates que já tinham sido superados, voltam a ser necessários.

A Conferência Nacional Democrática de Assistência Social foi convocada por representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social, Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS, Fórum Nacional de Usuários do SUAS, Entidades Socioassistenciais, Movimentos Sociais, Organizações Populares, Mandatos Parlamentares, Universidades, Sindicatos, Órgãos de Classe, Defensores/as do Suas, e mais de 300 entidades de todo o Brasil (CNDAS, 2019b).

O processo conferencial democrático, ocorrido nos estados e municípios em 2019, reuniu cerca de 200 mil pessoas em 4.200 conferências municipais e 24 estaduais (CNDAS, 2019b, p.1).

Destacaremos, a seguir, as deliberações das Conferências de Assistência Social, em âmbito nacional, que identificamos nos documentos analisados e que guardam correlação com a temática da intersetorialidade. Os conteúdos, já

⁵² O conceito de intelectuais orgânicos foi criado pelo filósofo marxista italiano Antônio Gramsci para designar aqueles que atuam para criar, junto à sociedade, a consciência correspondente aos interesses das classes que representam. Gramsci não considera os intelectuais como um grupo autônomo e independente, mas os apresenta como parte integrante das relações sociais, como pertencentes a uma classe social e com a função de organizar e representar os interesses dessa classe no conjunto da vida social. Para o autor, a função dos intelectuais define-se pela conservação ou construção de projetos hegemônicos de classe. Nesse sentido, a definição e a função dos intelectuais estão organicamente vinculadas à configuração do Estado no sentido integral.

destacados no Quadro 2, e tais deliberações nos permitem inferir que houve uma continuidade e o fortalecimento do debate sobre a intersectorialidade ao longo do processo conferencial analisado (2005-2021), indicando que a implantação do SUAS foi determinante para o avanço do processo de concertação intersectorial na Política de Assistência Social.

Em 2005, na V Conferência Nacional, foi discutido um Plano de Metas para a implementação da Política de Assistência Social, tendo em vista a recente implantação do SUAS. A meta número 22 do eixo Gestão do SUAS, dispunha do seguinte conteúdo:

Efetivar a intersectorialidade das políticas públicas com o objetivo de assegurar o acesso dos usuários da assistência social a serviços nas áreas de saúde, educação, esporte, lazer, agricultura, pesca e extrativismo, habitação, segurança pública, trabalho e renda, inclusive a políticas voltadas para as questões de gênero, raça/etnia, geracionais, regionais, para pessoas com deficiência, dependentes de substâncias psico-ativas, portadores de patologias crônicas e pessoas em situação de rua (Brasil, 2005b, p. 10).

Nessa mesma V Conferência, foram discutidos e definidos os 10 direitos socioassistenciais fundamentais, sendo que dentre eles destacamos o número 7:

Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas: Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação intersectorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável (Brasil, 2005e, p. 13).

Vejam que, nesse caso, a intersectorialidade está diretamente relacionada à promoção da proteção social. Há um reconhecimento de que a qualidade de vida do cidadão e da cidadã depende do seu acesso às mais variadas políticas públicas, sendo necessária uma articulação intersectorial que seja capaz de facilitar esses acessos.

Na VI Conferência, realizada em 2007, o debate sobre o eixo da Gestão promoveu deliberações que referem a intersectorialidade com conteúdo mais específicos, mais focalizados em determinados públicos. Foram elas:

Elaborar e implementar política nacional intersetorial para migrantes, pessoas em situação de trânsito e pessoas em situação de rua, a partir de 2008 (Brasil, 2007, p. 7).

Ampliar e garantir serviços e programas de atendimento à criança e adolescente em situação de risco por meio de contra-turnos intersetoriais com atividades na área do esporte, lazer, teatro, música, programas de profissionalização, visando atender, inclusive, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e seus familiares (Brasil, 2007, p. 7).

Efetivar o Plano Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, revisando as ações na perspectiva do SUAS, respeitando a intersectorialidade e a competência das políticas públicas para garantir o direito da criança e do adolescente (Brasil, 2007, p. 8).

Tais deliberações demonstram que, no âmbito do cotidiano da Política de Assistência Social, no dia a dia dos estados e municípios, os públicos e contextos de maior complexidade têm demandado aos gestores a implementação de estratégias intersetoriais de intervenção rumo à garantia da proteção social. As pessoas em situação de rua, bem como crianças e adolescentes, são exemplos disso, sobretudo as que vivenciam situações de violação de direitos, exigindo dos gestores a implementação de estratégias mais integradas e integrais de intervenção.

Mesmo na VII Conferência Nacional, cujo tema era mais específico, sobre participação e controle social, a intersectorialidade foi pautada, dando origem a uma deliberação que defendia a criação de protocolos de ação integrada entre as políticas setoriais e de defesa de direitos, a serem coordenados pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para a garantia da efetivação dos direitos sociais (Brasil, 2009a). Aqui podemos perceber a capilaridade do processo de concertação intersectorial, que abarca para além das estratégias interventivas do cotidiano, a implementação dos processos de gestão, exigindo novos instrumentos.

Na VIII Conferência Nacional, de 2011, o tema geral foi ainda mais propício ao debate sobre a intersectorialidade: “Avançando na consolidação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios”. Nessa Conferência, a qualificação da gestão foi amplamente discutida e, mais uma vez, dentre as deliberações que versavam sobre a intersectorialidade, a necessidade da criação de fluxos e protocolos intersetoriais que pudessem aprimorar o atendimento das

demandas da população foi pautada, com enfoque para a qualificação do atendimento das demandas dos povos indígenas e quilombolas (Brasil, 2011b).

Também nessa VIII Conferência Nacional foi reivindicada a criação de estrutura para o atendimento mais qualificado das demandas das pessoas com deficiência:

Ampliar e implantar equipamentos e serviços de Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade do SUAS, como residências inclusivas e oferta de habilitação e reabilitação para pessoas com deficiência, inclusive com autismo, conforme Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº109/2009) e Resolução CNAS nº 34/2011, garantindo a intersetorialidade com as demais políticas públicas (BRASIL, 2012b, p. 5).

Vale destacar a importância de tal reivindicação, uma vez que ela demonstra o reconhecimento de que a efetividade da intersetorialidade passa, necessariamente, pela implementação das políticas públicas, inclusive pela criação de novas estruturas, seja de gestão, seja de operacionalização da política pública. Esse reconhecimento é fundamental, pois é comum que o processo de concertação intersetorial seja reduzido à criação de espaços de diálogo ou, quando muito, ao desenvolvimento de ações pontuais executadas em parceria entre as políticas públicas. Contudo, a efetividade da intersetorialidade requer, para além de um novo olhar, pautado na integralidade das necessidades humanas, investimentos estruturais, de pessoal e financeiros.

Analisando os documentos produzidos relacionados à IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2013, identificamos que não houve deliberações específicas sobre o tema.

Já na X Conferência, de 2015, cujo tema foi “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026” LEMA: “Pacto Republicano no SUAS rumo a 2016: O SUAS que temos e o SUAS que queremos”, identificamos duas propostas relativas à intersetorialidade: uma mais generalista, mas não menos importante, que evoca a intersetorialidade enquanto estratégia necessária para o aprimoramento da proteção social no âmbito da Política de Assistência Social, e outra que, mais uma vez, reivindica o aprimoramento da intersetorialidade com vistas a ampliar a capacidade protetiva para públicos e demandas específicas:

Aprimorar a articulação das diretrizes da política de assistência social com as particularidades da política de promoção da igualdade étnico racial, de mulheres, de pessoas com deficiência, da população LGBT,

ciganos, comunidades tradicionais e de matriz africana, pescadores e marisqueiros, ribeirinhos, comunidades rurais, migrantes, refugiados, pessoas idosas, população em situação de rua e políticas de direitos humanos abrangendo demandas não atendidas como os/as filhos (as) recém-nascido de mulheres encarceradas (Brasil, 2016, p. 7).

As Conferências de 2017 e de 2021, para além de reafirmar as reivindicações quanto ao aprimoramento da articulação entre as políticas públicas com foco no atendimento das necessidades sociais de forma integrada e integral, promoveu deliberações cujo enfoque diz respeito à necessidade de instituição de canais de diálogo e criação de fluxos e protocolos entre a Política de Assistência Social e o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), para a definição de “parâmetros formais de encaminhamentos e definição de competências dos entes e instituições envolvidas” (Brasil, 2017, p. 5), garantindo assim que os trabalhadores da assistência social executem, efetivamente, as atividades da Política de Assistência Social, conforme suas normativas.

Tais deliberações remetem à dificuldade expressa no cotidiano dos trabalhadores da Política de Assistência Social que são comumente acionados, pela Justiça e por outros órgãos que compõem o SGD, para executarem procedimentos que subsidiem esses órgãos no cumprimento de suas atribuições, especialmente para a tomada de decisões, interferindo, assim, nas condições objetivas de os trabalhadores desenvolverem as competências específicas da Política de Assistência Social.

Por fim, gostaríamos de ressaltar que mesmo a Conferência Nacional Democrática – que, conforme vimos, não disponibilizou conteúdos relacionados à intersetorialidade para auxiliar o processo conferencial dos estados e municípios e não registrou debates sobre o tema durante o processo de execução da Conferência Nacional, dando ênfase a outras pautas sensíveis no contexto de desmonte das políticas públicas e ataques à democracia perpetrados pelo, à época, Governo Federal –, incluiu, em sua Agenda de Lutas, tema específico sobre a intersetorialidade.

A Conferência Nacional Democrática aprovou uma Carta, denominada Agenda de Lutas, que “prevê lutas específicas que reafirmam o SUAS e lutas mais gerais, unificadas com movimentos sociais e organizações populares” (CNDAS, 2019a, p. 1). Dentre as agendas registradas no documento, identificamos: “Fortalecer a integralidade e a indivisibilidade dos direitos por meio de ações que fortaleçam a

intersetorialidade, a relação entre políticas setoriais e transversais, com enfrentamento da desigualdade e das violências” (p. 3).

Constatamos, portanto, que desde a implantação do SUAS, o debate da intersetorialidade vem permeando as Conferências de Assistência Social, em um contínuo processo de concertação intersetorial, o que demonstra o reconhecimento da relevância desse debate e, sobretudo, dessa estratégia de gestão para a implementação da proteção social no âmbito dessa política pública.

Contudo, ainda identificamos a carência de um debate mais crítico a respeito da intersetorialidade, que se proponha a elucidá-la enquanto uma estratégia de gestão permeada por contradições, podendo servir, ao mesmo tempo, a distintos interesses, de acordo com as forças políticas em cena e suas capacidades de produzir hegemonia. Ou seja, pode ser colocada predominantemente a serviço dos interesses do Estado, a partir de uma perspectiva gerencialista, configurando-se enquanto mais um instrumento de otimização de saberes e recursos e de minimização de custos. Pode, também, ser colocada predominantemente a serviço dos interesses da população, enquanto instrumento de integração entre os setores com foco no desenvolvimento da integralidade da proteção social.

Via de regra, identificamos, nos materiais analisados, um debate ligeiro sobre o tema e com foco na reafirmação das especificidades da Política de Assistência Social e a necessidade de participação das demais políticas na construção de respostas mais efetivas para as necessidades sociais. Destacamos que esse debate também é importante, mas não prescinde de uma análise mais aprofundada sobre os limites da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão, sob pena de se colocar uma expectativa messiânica sobre as políticas sociais que se pretendam intersetoriais.

Outro enfoque que precisa ser inserido no debate da intersetorialidade é a necessidade da construção de uma nova institucionalidade, pautada, primeiramente, no reconhecimento, por parte de todas as políticas públicas, de sua responsabilidade enquanto política protetiva, corrigindo, assim, uma sobrecarga que ainda figura no âmbito da Assistência Social. Em segundo lugar, pela compreensão de que o aprimoramento do processo de concertação intersetorial está vinculado à vontade política, e a implementação de novas estruturas de gestão que atinjam o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas, concretizando-se através da construção de espaços de diálogo permanente e, sobretudo, através da

implantação de serviços, programas, projetos e benefícios que atendam de forma mais integrada e integral as necessidades humanas, promovendo, desse modo, a qualificação da proteção social ofertada.

Por fim, registramos que o próprio espaço conferencial não é propício para análises mais aprofundadas sobre todos os conteúdos, dada a ligeireza dos processos de discussão promovidos, tendo em vista a necessidade de se dar conta de cumprir alguns procedimentos, prazos e protocolos previstos, sendo necessária uma análise sobre a efetividade desses espaços enquanto promovedores de aprimoramento das políticas sociais.

Passaremos, agora, a explicitar os resultados das análises sobre a incidência de questionamentos sobre intersetorialidade no Censo SUAS, instrumento de gestão muito relevante para a leitura da Política de Assistência Social em todo território nacional.

3.2.4 O Censo SUAS e o Monitoramento da Intersectorialidade

O Censo SUAS é uma ferramenta de gestão utilizada pelo SUAS para monitorar todos os serviços, programas, projetos e benefícios ofertados, com base nas diretrizes estabelecidas pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, ficando sua organização a cargo da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em conjunto com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), ambas vinculadas ao Ministério da Cidadania.

A coleta de dados ocorre anualmente, por meio do preenchimento de questionários eletrônicos, realizado por gestores e Conselhos Municipais e Estaduais de Assistência Social. Tais questionários são respondidos por todas as unidades públicas da assistência social, distribuídas em todos os municípios do país e, de forma periódica, pelas entidades e organizações não governamentais que fazem parte da Rede SUAS de atendimento.

O preenchimento anual do questionário do Censo SUAS é obrigatório, pois, além dos dados coletados comporem as estatísticas nacionais do SUAS, produzindo conhecimento a respeito da configuração dessa política pública no país, subsidiam a criação de indicadores, normativas ou resoluções

A ausência do preenchimento do Censo SUAS poderá acarretar a suspensão do repasse de recursos financeiros, referentes ao cofinanciamento federal, até que

seja comprovada a existência da unidade, bem como o funcionamento de suas atividades. Tendo em vista essa vinculação direta do Censo SUAS ao cofinanciamento federal, é comum verificarmos a preocupação dos gestores do SUAS com o seu preenchimento; contudo, as respostas aos questionamentos do Censo SUAS, por vezes, podem não traduzir totalmente a realidade da gestão do SUAS naquela localidade, constituindo-se em um mero cumprimento de exigência para a garantia do financiamento.⁵³

Para esse estudo, escolhemos analisar os questionários de coleta de dados referente à gestão municipal a partir do ano de 2010⁵⁴ até o ano de 2022.⁵⁵ O foco foi identificar se havia questionamentos a respeito da intersetorialidade nesses instrumentos preenchidos pelos órgãos gestores da Política de Assistência Social do Distrito Federal e dos municípios, induzindo, assim, esses entes federados a avaliarem como tem ocorrido o processo de concertação intersetorial em seus âmbitos de intervenção.

Analisando tais instrumentos, identificamos que, tendo em vista a atualização da NOB/SUAS em 2012, nos Censos SUAS dos anos de 2013, 2014, 2015, 2017 e 2018, os formulários da gestão municipal apresentam questionamento sobre o conteúdo da Lei Municipal de Regulamentação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Brasil, 2012a, questão 14), no sentido de identificar se as alterações contidas na NOB/SUAS 2012 têm sido devidamente incorporadas pelas legislações municipais.

⁵³ Esclarecemos que não foi foco deste estudo a análise das informações prestadas no Censo SUAS pelos municípios de pequeno porte, objeto de nosso estudo. O objetivo da nossa pesquisa documental foi identificar a/o indução/incentivo da pauta da intersetorialidade por parte do governo federal aos municípios, através desses dois instrumentos de gestão: as Conferências e o Censo SUAS, a partir da compreensão da importância desses processos indutivos no contexto dos municípios de pequeno porte. Compreendemos, no entanto, que um outro estudo que se proponha a fazer essa análise trará novas contribuições para uma compreensão mais abrangente sobre elementos constitutivos da gestão do SUAS nos pequenos municípios.

⁵⁴ O Censo SUAS teve início em 2007. Porém, nos anos de 2007 e 2008, foi criado e encaminhado ao Distrito Federal e municípios apenas um instrumento de coleta de dados, denominado “Ficha de Monitoramento”, que continha questionamentos apenas sobre as unidades de CRAS. Em 2009, além de uma significativa alteração no instrumento de monitoramento do CRAS, que passou a chamar “Formulário CRAS”, foi criado também o “Formulário CREAS”, com o objetivo de coletar informações também sobre essa unidade de serviço do SUAS. Somente a partir de 2010 foi criado um formulário destinado à coleta de informações sobre a gestão da Política de Assistência Social no Distrito Federal e municípios. Tal formulário foi denominado de “Gestão Municipal” e vem sofrendo alterações a cada ano, com o objetivo de captar o maior número de informações sobre o funcionamento e a qualidade da gestão do SUAS em todo o Brasil.

⁵⁵ Assim como ocorreu com a análise das Conferências Nacionais, não foi possível, tendo em vista os limites de prazo deste estudo, inserir em nossas análises o formulário do Censo SUAS de 2023, voltado à gestão municipal.

Também observamos que, nos formulários da gestão municipal dos Censos de 2011, 2012, 2013 e 2014, aparece questionamento sobre quais temas foram alvo de orientação e apoio técnico por parte dos estados, na ocasião das visitas de monitoramento de representantes dos Escritórios Regionais, elencando entre os possíveis temas o “fortalecimento da intersetorialidade na gestão dos benefícios, serviços e programas da assistência social” (Brasil, 2012a, questão 21).

Tal questionamento indica que o monitoramento, que deve ser realizado sistematicamente pelos Escritórios Regionais, vinculados a órgãos gestores da Política de Assistência Social em âmbito estadual, deveria incidir no fortalecimento do processo de concertação intersetorial nos municípios. Ressaltamos que esta pesquisa não dará conta de identificar se e como os estados têm atuado no sentido de contribuir para o aprimoramento da intersetorialidade nos municípios, cabendo, assim, um outro estudo a esse respeito.

Analisando os formulários da gestão municipal do Censo SUAS, foi possível constatar, também, que a maioria dos questionamentos com a temática da intersetorialidade tem por finalidade identificar a existência ou não de estratégias intersetoriais, voltadas à implementação da proteção de crianças e adolescentes.

Tal constatação nos permite inferir que, dada a primazia da criança e do adolescente para o escopo das políticas públicas, definida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), há um maior reconhecimento da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão necessária para o fortalecimento da proteção social desse público, em específico. Conforme verificamos anteriormente, essa é uma das diretrizes das agências internacionais, o uso da intersetorialidade enquanto estratégia de enfrentamento da pobreza extrema, em uma perspectiva focalizada, explicitando, assim, a adoção das diretrizes preconizadas pela Nova Direita pela Política de Assistência Social brasileira.

Em relação à criança e ao adolescente, temos também questionamentos sobre a existência de articulação intersetorial da Política de Assistência Social com outros órgãos e políticas públicas para o enfrentamento das situações de trabalho infantil identificadas (Censos de 2013, 2014, 2015, 2016, 2020 e 2021); para a efetivação do Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes – PMCFC (Censos de 2020 e 2021) e para a implementação do trabalho desenvolvido pelas instituições de acolhimento de crianças e adolescentes (Censos de 2013, 2014, 2015 e 2016).

Temos, também, um questionamento que perpassou os Censos de 2014, 2015 e 2016, retornando nos Censos de 2020 e 2021, que remete à existência de “fluxos de Notificação Compulsória das situações de violência e violação de direitos atendidos” (Brasil, 2012a, questão 76). Também as situações que indicam maior complexidade, como as situações de violência, nos parecem mais facilmente justificar a implementação de intervenções com caráter intersetorial.

Destacamos um questionamento que esteve presente em quase todos os formulários da gestão municipal desde a sua implantação pelo Censo SUAS em 2010, com exceção apenas nos anos de 2014 e 2017. Trata-se do questionamento sobre “quais as ações relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) são desenvolvidas pela Assistência Social no município”. No rol de possibilidades de respostas encontramos: “Articular com outros setores a inserção das (os) beneficiárias (os) nas diversas políticas sociais” (BRASIL, 2022, questão 69).

O BPC é um benefício importante para a implementação da Segurança de Renda, definida pela Política de Assistência Social, e as famílias beneficiárias são público-alvo para essa política pública. Assim, o fato de esse questionamento estar presente em quase todos os Censos indica, por um lado, a relevância desse benefício e, por outro, a necessidade da articulação entre benefícios e serviços, sejam da assistência social ou de outras políticas públicas, na perspectiva da oferta de uma proteção social cada vez mais integrada e integral, sobretudo para famílias em situação de extrema pobreza, como é o caso de parte significativa das famílias beneficiárias do BPC. Contudo, significa, também, a adesão da Política de Assistência Social à perspectiva focalista de gestão que prioriza o combate à extrema pobreza, conforme preconizado pelos preceitos neodireitistas e incentivado pelos organismos internacionais.

Ressaltamos dois questionamentos que foram inseridos nos formulários da gestão municipal nos Censos SUAS de 2020 e 2021 e que fazem referência à intersetorialidade.

O primeiro deles concerne à implementação de ações com perspectiva intersetorial para o atendimento da pessoa idosa, em instituição de acolhimento. Também o público idoso exige intervenções mais complexas para o atendimento de suas demandas, dadas as suas especificidades. Nesse sentido, a intersetorialidade é uma estratégia de gestão que vem sendo mais amplamente requisitada para o atendimento desse público.

O segundo questionamento se refere à utilização de articulações intersetorial e criação de fluxos e protocolos para o atendimento da população durante o período da pandemia da Covid-19. Destacamos que o questionamento específico sobre o período da pandemia demonstra que a intersetorialidade pode estar a serviço de ações sistemáticas e continuadas, assim como de ações pontuais e programáticas. A articulação entre esses dois tipos de ações contribui para o desenvolvimento do processo de concertação intersetorial, tornando-o mais permeável às necessidades do cotidiano.

Por fim, concluímos que, sim, o Censo SUAS, enquanto ferramenta de gestão responsável por produzir informações sobre como está configurada a Assistência Social nos municípios e estados brasileiros, vem promovendo o monitoramento específico sobre a utilização da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão. Percebe-se que, principalmente a partir de 2012, quando da inserção da intersetorialidade como eixo estruturante do SUAS pela NOB/SUAS 2012 (Brasil, 2012b), esse monitoramento vem ganhando destaque. No entanto, tal monitoramento tem expressado a focalização adotada pela Política de Assistência Social, quando os questionamentos do Censo SUAS direcionam para a identificação de estratégias intersetoriais voltadas a públicos específicos: beneficiários de Programas de Transferência de Renda, crianças e adolescentes e idosos. Compreendemos que essa focalização atende aos preceitos neodireitistas, regimentados pelos organismos internacionais, como vimos, e provoca uma redução do potencial intersetorial.

Consideramos de extrema relevância que o Censo SUAS monitore a intersetorialidade na Política de Assistência Social e, sobretudo, que a partir das informações coletadas a esse respeito possam contribuir para o aprimoramento de todo um aparato institucional necessário ao aperfeiçoamento da intersetorialidade nos municípios e, de modo particular, nos municípios de pequeno porte I, que apresentam particularidades para a gestão da Política de Assistência Social, conforme verificaremos no próximo Capítulo.

Em âmbito federal, espera-se: que sejam criadas estratégias de articulação sistemática e organizada entre ministérios e outros órgãos (como, por exemplo, o Sistema de Justiça), incentivando/induzindo a organização intersetorial entre as políticas setoriais e outros órgãos nos municípios; que o debate da intersetorialidade seja mais aprofundado e cada vez mais pautado nos instrumentos de gestão e monitoramento da Política de Assistência Social; que sejam realizados aportes

financeiros a estados e municípios, com vistas à implementação de recursos humanos e estruturas de serviços, programas, projetos e benefícios que possam efetivamente atender às necessidades da população nos territórios locais, subsidiando, assim, o processo de concertação intersetorial que ocorre nos municípios.

No que se refere à esfera estadual, como entes federados responsáveis pelo apoio técnico e financeiro aos municípios, espera-se: que possam desenvolver estratégias para a capacitação das equipes do SUAS com foco no aprimoramento de uma intervenção com perspectiva intersetorial; que avancem na discussão e implementação de estratégias de regionalização de serviços, atendendo, dessa forma, a realidade dos municípios pequenos que, em sua maioria, não possuem estrutura de serviços vinculados à Proteção Social Especial; e, por fim, que assim como no âmbito federal, possam aportar recursos com foco no aprimoramento da intersectorialidade nos municípios de sua competência.

Ressaltamos, ainda, que conforme alertamos anteriormente, as respostas aos questionamentos do Censo SUAS podem não ser condizentes, em sua totalidade, com a realidade dos municípios, uma vez que, por se tratar de uma exigência para o cofinanciamento da Política de Assistência Social, as respostas podem ser mascaradas pelos órgãos gestores, com o objetivo de evitar que sejam alvos de sanções por parte das esferas estadual e federal de governo. Contudo, ainda que considerando-se essa possibilidade, o Censo SUAS é um importante instrumento de monitoramento da realidade dos municípios no que concerne à estruturação do SUAS nessas localidades.

4 INTERSETORIALIDADE NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I, COM ATÉ 10 MIL HABITANTES, DA REGIÃO DA AMEPAR: UMA ANÁLISE SOBRE SUAS PARTICULARIDADES E LIMITES PARA O FORTALECIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL EM UM CONTEXTO NEODIREITISTA

Como já anunciamos anteriormente, a intersectorialidade é, de acordo com a NOB/SUAS 2012, um dos princípios organizativos do SUAS. Sendo assim, a implementação dessa estratégia deve se fazer presente na gestão da Política de Assistência Social, em todos os municípios brasileiros. Partimos do pressuposto de que sua principal finalidade é o aperfeiçoamento da proteção social no âmbito das políticas sociais e, de modo particular no SUAS, rompendo com a fragmentação muito comum na gestão setorial das políticas públicas, tornando-as mais adequadas às necessidades humanas e sociais, as quais são complexas e possuem demandas nas mais diversas áreas.

Nesse sentido, compreendemos que o esforço no sentido do aprimoramento do processo de concertação intersectorial é uma responsabilidade comum, devendo ser partilhada entre todas as políticas sociais. Contudo, cabe-nos aqui, neste estudo, desvendar as particularidades do processo de implementação da intersectorialidade no âmbito da Política de Assistência Social, nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR.

A ampliação dos conhecimentos sobre as particularidades do processo de concertação intersectorial nesses municípios constitui-se enquanto uma contribuição importante desta pesquisa, tendo em vista que possibilita desvendar as principais formas de manifestação da intersectorialidade, suas potencialidades e seus desafios no contexto dos municípios pequenos, que são maioria no Paraná e no Brasil, colaborando, assim, para o aprimoramento da gestão da Política de Assistência Social.

Neste capítulo, apresentamos, inicialmente, a caracterização dos municípios pesquisados⁵⁶: Guaraci, Lupionópolis, Pitangueiras, Prado Ferreira e Sabáudia,⁵⁷

⁵⁶ Não apresentamos a caracterização dos sujeitos da pesquisa por cuidado ético, uma vez que, por tratar-se de profissionais vinculados aos órgãos gestores da Política de Assistência Social de municípios pequenos, pertencem à um grupo reduzido de profissionais, assim, a caracterização dos sujeitos da pesquisa pode levar à sua fácil identificação.

⁵⁷ Dentre os 17 municípios de pequeno porte I da região da AMEPAR, 7 possuem até 10 mil habitantes: Cafeara, Guaraci, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Prado Ferreira e Sabáudia; embora

dando ênfase para a composição da rede de serviços socioassistenciais em cada um deles. Em seguida, apresentamos os resultados da pesquisa de campo empreendida com 1 representante de cada município, perfazendo um total de 5 participantes, sendo estes profissionais de nível superior dos órgãos gestores da Política de Assistência Social nessas localidades.

Os cuidados éticos observados no processo da coleta de dados foram: a assinatura de Termo de Consentimento por parte dos sujeitos, o esclarecimento individualizado dos objetivos da pesquisa, a indicação da possibilidade de desistência do processo em qualquer de suas etapas, a solicitação de autorização para a gravação do grupo focal, a garantia do anonimato e da descaracterização dos participantes para apresentação no relatório final e o nosso comprometimento em realizar a divulgação dos resultados da pesquisa aos sujeitos.

A pesquisa foi realizada por meio da técnica do grupo focal, no formato online, no dia 13 de fevereiro de 2023. O grupo focal foi coordenado individualmente pela pesquisadora e, com autorização dos participantes, conforme já sinalizado, a discussão foi gravada, sendo que as gravações serão destruídas ao término do trabalho, conforme estabelecido em Termo de Consentimento.

A escolha por estudar os municípios de pequeno porte I e, dentre eles, aqueles que possuem até 10 mil habitantes, deu-se a partir do desejo de conhecer os contornos específicos que a intersetorialidade apresenta nesses municípios, suas particularidades, possibilidades e desafios, tendo em vista que, dos 399 municípios paranaenses, 306 são de pequeno porte I e, destes, 203 possuem até 10 mil habitantes, correspondendo a 50,87% do total de municípios do estado (Estados e Cidades, 2022). Nesse sentido, conhecer as particularidades da gestão do SUAS nesses municípios significa compreender os limites e as possibilidades dessa gestão, na maioria das cidades paranaenses e brasileiras, uma vez que o território nacional também é formado, em grande parte, por municípios de pequeno porte I.⁵⁸ Significa também, dar maior visibilidade a questões que, no âmbito do debate geral, ficam subsumidas, tendo em vista que, embora sejam maioria – dadas as suas dificuldades

tenhamos convidado os representantes dos 7 municípios, mesmo empregando o formato online, apenas esses 5 aceitaram participar da pesquisa.

⁵⁸ Dos 5.570 municípios brasileiros, 3.824 (68,7%) são municípios de pequeno porte I e, destes, 2.450 são municípios com até 10 mil habitantes (Brasil, 2015).

objetivas e o montante populacional que condensam⁵⁹ –, não possuem a mesma representatividade que os municípios maiores nos espaços de debate e tomada de decisão do SUAS.

O grupo focal foi eleito como técnica de pesquisa considerando as possibilidades de interação entre os participantes que essa técnica promove, fazendo com que a pesquisa em si se configure em um espaço importante de troca de experiências e diálogo entre os participantes. O formato online constituiu-se em um desafio para nós, enquanto pesquisadora, porque não tínhamos vivido ainda essa experiência e, portanto, não podíamos tentar prever o desenvolvimento do processo. No entanto, ele viabilizou a participação de um número maior de representantes dos municípios, tendo em vista o contexto de aumento da procura pelos serviços socioassistenciais por parte população, devido ao acirramento da pobreza, adensado pela pandemia da Covid-19, ampliando também a precarização das condições de trabalho desses profissionais.

Para a análise do conteúdo extraído da pesquisa de campo, adotamos a técnica definida por Bardin (1979). Essa técnica é composta de três etapas: 1) pré-análise – na qual deve ocorrer a leitura flutuante do material, a escolha dos documentos, reformulações de objetivos, hipóteses e indicadores; 2) exploração do material – na qual são criadas as categorias de análise; 3) tratamentos dos resultados – em que deve ser realizada a interpretação dos resultados. Os eixos de análise do nosso estudo foram constituídos na fase da exploração do material que, conforme Bardin, tem por finalidade a categorização ou a codificação no estudo. Realizamos a definição das categorias, apontando os elementos constitutivos de uma analogia significativa para a pesquisa. Dessa forma, “a análise categorial consiste no desmembramento e posterior agrupamento ou reagrupamento das unidades de registro do texto” (Bardin, 1979, p. 105).

A partir dessa técnica, os eixos de análise do conteúdo extraído do Grupo Focal foram assim definidos:

- 1) Compreensão sobre intersetorialidade e sua importância para a Política de Assistência Social;

⁵⁹ Em termos populacionais, os municípios de pequeno porte I condensam 15,9% da população nacional (Brasil, 2015). Assim, no contexto geral, suas particularidades possuem menor representatividade. É um grande desafio colocar em funcionamento um Sistema Único em um país com dimensões continentais e com realidades tão diversas como o Brasil. Nesse sentido, estudos que possam promover esse debate são fundamentais para o aprimoramento da gestão do SUAS.

- 2) Compreensão sobre proteção social mediada pela intersectorialidade;
- 3) Processos de indução e/ou incentivo da intersectorialidade por parte dos entes federados;
- 4) Desafios políticos para a consolidação da intersectorialidade; e
- 5) Desafios administrativos e impactos da pandemia de Covid-19 para o processo de concertação intersectorial.

Antes, porém, apresentamos um panorama geral sobre a região da AMEPAR e sobre os municípios pesquisados, com ênfase na rede de serviços socioassistenciais neles presente.

4.1 O CENÁRIO DA PESQUISA: A REGIÃO DA AMEPAR

Escolhemos como locus da nossa pesquisa a região da Associação dos Municípios do Médio Paranapanema – AMEPAR, que fica no norte do estado do Paraná, tendo em vista que, ao longo do nosso processo de formação acadêmica, na Universidade Estadual de Londrina (UEL), seja no âmbito do mestrado, seja no doutorado, estabelecemos contato com os municípios da região, por meio dos projetos de pesquisa de que participamos, quais sejam: “A Centralidade da Gestão no Trabalho do Assistente Social: um estudo a partir das demandas profissionais apresentadas por órgãos gestores de políticas sociais públicas” (2019); “Os impactos da crise sanitária na gestão de políticas sociais: particularidades da gestão do SUAS em municípios paranaenses” (2020, ainda em andamento).

As associações municipais representam, de acordo com Abrucio (2005), uma alternativa importante para os municípios, sobretudo para os municípios de pequeno porte que, via de regra, possuem uma escassa estrutura administrativa e financeira, no sentido de se organizarem para o enfrentamento dos limites impostos pela organização federativa brasileira. Segundo o autor, após a abertura democrática de 1988, o federalismo brasileiro passa por um processo de fortalecimento da descentralização político-administrativa que, por um lado, deu maior autonomia aos municípios e, por outro, provocou um processo de municipalização, no qual esses entes federados assumiram responsabilidades incompatíveis com suas condições objetivas, no processo de enfrentamento dos problemas sociais locais.

Segundo Abrucio (2005), o principal problema da descentralização, ao longo da redemocratização, foi a conformação de um “federalismo compartimentalizado” (p. 49), em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico, e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Em decorrência disso, acontece um jogo do empurra-empurra entre as esferas de governo. E, nesse sentido, as associações municipais podem significar um amadurecimento no federalismo brasileiro, pois os municípios, ao se juntarem na busca de enfrentar problemas comuns, conseguem um contorno na forma de barganhar recursos de outros entes do federalismo brasileiro, bem como de organismos internacionais, e podem exercer a cooperação e o compartilhamento de tarefas e formas de intervenção nos problemas.

De acordo com Coradeli e Silva (2011),

Como forma de repensar a participação junto às instâncias estaduais e federais, no Brasil, os municípios têm apresentado diversas possibilidades de estratégias que fomentem o desenvolvimento local e regional. Dentre elas está a junção em configurações denominadas de Associações de Municípios, ou seja, um reordenamento sócio-político-econômico para além das suas fronteiras administrativas (p. 229).

De acordo com os autores, as associações não são novas no Brasil, surgindo, primeiramente, em Minas Gerais, no interior de São Paulo, nos estados do Sul, até se espriarem pela Amazônia, há várias décadas. Entretanto, foi a partir da Constituição Federal de 1988 (Brasil, [2022]) que elas se fortaleceram, em razão dos elementos já apontados, como a autonomia administrativa e, em alguns casos, financeira. Conforme identificado nos estudos de Coradeli e Silva (2011), existe, atualmente, 21 Associações de Municípios em todo o território nacional, sendo que a cada uma delas estão vinculadas uma série de Associações microrregionais, formadas no interior das entidades com escopo estadual.

No Paraná, temos a Associação dos Municípios do Paraná (AMP), à qual estão incorporadas 19 Associações⁶⁰ microrregionais que congregam os 399 municípios do Estado e, conforme demonstra a Figura 1, a seguir, a AMEPAR é uma delas.

⁶⁰ AMLIPA – Associação dos Municípios do Litoral do Paraná; ASSOMECA – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba; AMSULEP – Associação dos Municípios da Região Sudeste do Paraná; AMCG - Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais; AMUNORPI - Associação dos Municípios do Norte Pioneiro; AMUNOP - Associação dos Municípios do Norte do Paraná; AMEPAR - Associação dos Municípios do Médio Paranapanema; AMUVI - Associação dos

Figura 1 – Associações Municipais do Paraná



Fonte: LABORO, 2022.

A AMEPAR foi fundada em 15 de junho de 1973; portanto, há 50 anos. Foi fruto da organização e de movimentos dos prefeitos da época, que compreenderam a importância de unir forças para tratar dos interesses comuns aos municípios da região, com foco principalmente na ampliação e no fortalecimento das capacidades administrativa, econômica e social dos municípios associados (AMEPAR, 2022).

Na ocasião da sua fundação, a AMEPAR agregava 23 municípios.⁶¹ Seu primeiro presidente foi José Richa, prefeito de Londrina na ocasião. Orlandino de Almeida, prefeito de Rolândia, foi eleito vice-presidente, e José Jabur, prefeito de Porecatu, segundo vice-presidente.

Municípios do Vale do Ivaí; AMUSEP - Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense; AMUNPAR - Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná; AMERIOS - Associação dos Municípios da Região do Entre Rios; COMCAM – Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão; AMOP - Associação dos Municípios do Oeste do Paraná; AMSULPAR - Associação dos Municípios do Sul Paranaense; AMSOP - Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná; AMCESPAR - Associação dos Municípios do Centro Sul do Paraná; CANTUQUIRIGUAÇU - Associação do Cantuquiriguaçu; AMOCCENTRO - Associação dos Municípios do Centro do Paraná; AMENORTE - Associação dos Municípios do Médio Noroeste do Estado do Paraná (COGEMAS, 2023).

⁶¹ No primeiro Estatuto da Associação constavam os seguintes municípios: Alvorada do Sul, Arapongas, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Cambé, Centenário do Sul, Colorado, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Itaguapé, Jaguapitã, Londrina, Lupionópolis, Miraselva, Nossa Senhora das Graças, Porecatu, Primeiro de Maio, Rolândia, Sabáudia, Santa Inês, Santo Inácio e Sertanópolis (AMEPAR, 2022).

Já no discurso de posse do primeiro presidente da AMEPAR, a Associação foi anunciada enquanto exemplo de cooperativismo municipal, o que se confirmou ao longo do tempo (AMEPAR, 2022; COGEMAS, 2023).

Ao longo de seu percurso histórico, a Associação produziu várias lideranças políticas e a região ganhou força econômica, sobretudo nos anos 1980 e 1990. Ainda hoje a sede da AMEPAR está localizada no município de Londrina. O seu Estatuto, porém, garante tratamento igualitário entre os municípios, e as reuniões da Associação acontecem de forma descentralizada, em qualquer um dos municípios associados (AMEPAR, 2022).

Na atual gestão (2021–2024), a Associação conta com 22 municípios associados, sendo 17 de pequeno porte I: Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Jaguapitã, Jataizinho, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Sabáudia, Sertanópolis e Tamarana; 1 município de pequeno porte II: Ibiporã; 2 municípios de médio porte: Cambé e Rolândia; 2 municípios de Grande Porte: Arapongas e Londrina⁶² (AMEPAR, 2022).

A Diretoria Executiva da AMEPAR, na atual gestão (2021–2024), é composta pelos seguintes representantes: presidente Sérgio Onofre da Silva (prefeito de Arapongas), vice-presidente Conrado Scheler (prefeito de Cambé), segundo vice-presidente Fabio Luiz de Andrade (prefeito de Porecatu), primeiro secretário Moises Soares Ribeiro (prefeito de Sabáudia), segundo secretário Samuel Teixeira (prefeito de Pitangueiras), primeiro tesoureiro Ailton Maistro (prefeito de Rolândia) e segundo tesoureiro Ana Ruth Secco (prefeita de Sertanópolis). Além da Diretoria Executiva, a Instituição conta com os Conselhos Deliberativo e Fiscal, compostos por representações dos demais municípios associados (AMEPAR, 2022).

Apresentaremos um pouco mais dos dados demográficos, econômicos e sociais dos 5 municípios, nos quais se concentra a nossa pesquisa.

⁶² Municípios de pequeno porte I: com até 20.000 habitantes; pequeno porte II: entre 20.001 e 50.000 habitantes; médio porte: entre 50.001 e 100.000 habitantes; grande porte: entre 100.001 e 900.000 habitantes; metrópoles: mais de 900.000 habitantes (Brasil, 2005a, p. 14).

4.1.1 Guaraci

Grande parte das cidades localizadas na Região Norte do estado do Paraná teve origem nas demandas decorrentes da comercialização de terras para o cultivo de café. Constituíam-se, inicialmente, em um patrimônio, ou seja, em pequenas porções de terra roxa, característica da região, organizadas de forma rápida, com o objetivo de atender às necessidades decorrentes do cultivo do café. Essa foi, precisamente, a política adotada pela Companhia de Terras do Norte do Paraná,⁶³ responsável pela maior parte das demarcações e comercializações de terras na região, a qual foi seguida por outras empresas do mesmo ramo (Guaraci, 2022).

O povoamento da região onde hoje está localizada a cidade de Guaraci teve início em 1945. Contudo, nesse primeiro momento, constituía-se em um patrimônio localizado no Km 24 da Estrada de Jaguapitã. Em 1947, quando já contava com dez casas de madeira, passou a denominar-se Colônia de São Sebastião do Guaraci e foi elevado a Distrito Administrativo, integrando o quadro territorial do município de Jaguapitã (Guaraci, 2022).

Somente pela Lei Estadual nº 253, de 26 de novembro de 1954, Guaraci tornou-se município, desmembrado de Jaguapitã. Em 1º de dezembro de 1955, foram empossados o primeiro prefeito da cidade de Guaraci, o senhor João Giuli, e os primeiros vereadores (Guaraci, 2022).

Conforme demonstra a Figura 2, Guaraci faz divisa com: Cafeara, Centenário do Sul, Jaguapitã, Santa Fé e Nossa Senhora das Graças.

⁶³ Santos e Molina (2008) realizaram estudo em que analisaram os folhetos emitidos pela Companhia de Terras do Norte do Paraná entre 1930 e 1950, e identificaram que a Cia. Norte do Paraná proferia um discurso que, através de imagens e símbolos, vendia uma ideia de ocupação pacífica e progresso: “Um dos fatores que propiciaram essa visão sobre a região constituiu na divisão das terras em pequenos lotes feitos pela Cia Norte do Paraná, o que proporcionou certa facilidade de acesso a essas terras e uma visão de ‘socialização da colonização’” (p. 1).

Figura 2 – Limites do Município de Guaraci



Fonte: IPARDES, 2022.

Em divisão territorial de julho de 1955, o município é constituído por dois Distritos: Guaraci e Nossa Senhora das Graças. Em julho de 1960, nova divisão territorial é definida e o município é constituído por três Distritos: Guaraci, Bentópolis e Nossa Senhora das Graças. Por fim, em divisão territorial datada de dezembro de 1963, a qual se manteve na última divisão territorial realizada em maio de 2001, o município é constituído de dois Distritos: Guaraci e Bentópolis (Guaraci, 2022).

Quanto ao panorama demográfico do município de Guaraci, identificamos, no Censo de 2022, que a população do município corresponde a 5.227 pessoas, com uma densidade demográfica de 24,69 hab/km², havendo uma estimativa de 5.557 pessoas para o ano de 2021, estimativa esta que será aferida com a conclusão do Censo 2022, em andamento (IBGE, 2010).

O município é composto por uma área de 211,680 km², sendo que o seu grau de urbanização é de 80,35%. Do total de 5.227 pessoas, 4.200 vivem na região urbana do município e 1.027 na zona rural. Outro dado que nos chama a atenção é que, ainda de acordo com o Censo 2010, apenas 3,6% dos imóveis possuem esgotamento sanitário adequado (IPARDES, 2022).

Quanto aos dados relacionados à economia, trabalho e renda, destacamos que Guaraci possui um PIB *per capita* de R\$ 26.783,92, e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,698. O salário médio mensal da população do município é de 2,1 salários-mínimos (IBGE, 2010). A renda média domiciliar *per capita* é de R\$ 589,84, sendo 28,8% da população com renda *per capita* de até meio salário-mínimo. O

percentual de pessoas ocupadas, em relação à população total, é de 14,6% (IPARDES, 2022).

Quanto à agricultura do município, destacamos que os principais tipos de cultura temporária, no ano de 2022, foram a cana-de-açúcar e a soja. Já quanto às culturas permanentes, prevaleceram o cultivo e a comercialização de laranja. Na pecuária e na avicultura desse mesmo ano, o maior número de animais foram os galináceos, seguido dos bovinos (IPARDES, 2022).

Destacamos, também, as despesas municipais com as políticas públicas no ano de 2021, sendo: R\$ 1.237.411,44 – Assistência Social; R\$ 6.604.611,45 – Educação; R\$ 9.101.979,22 – Saúde; e R\$ 293.002,23 – Cultura (IPARDES, 2022).

De acordo com o Informe nº 27, de 2 de janeiro de 2024, emitido pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, 1.046 pessoas do município de Guaraci receberam, em dezembro de 2023, o benefício do Programa Bolsa Família, ou seja, 18,82% dos habitantes do município. Portanto, conforme determina as normativas da Assistência Social, esse é o público prioritário para a Política de Assistência Social desse município.

A Política Municipal de Assistência Social de Guaraci conta com um órgão gestor exclusivo. São 3 os equipamentos públicos vinculados à Política de Assistência Social no Município: 1 de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), 1 Acolhimento Institucional, denominado Lar Divina Providência e 1 Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (Paraná, 2022). O Conselho Municipal de Assistência Social, bem como a Conferência Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social de Guaraci, foram criados em 23 de maio de 1996, pela Lei nº 805/96 (Guaraci, 2022).

Embora Guaraci não tenha unidade de CREAS instalada, realiza a oferta do atendimento especializado da Política de Assistência Social para famílias e ou indivíduos que estejam vivenciando situações de violação de direitos, por meio da unidade de CRAS e sua equipe.

Guaraci conta com 2 escolas de educação infantil, 5 de ensino fundamental e 1 de ensino médio (IPARDES, 2022). Conforme o Censo 2010, havia 211 matrículas na educação infantil, 596 no ensino fundamental e 161 no ensino médio, sendo que a taxa de escolarização na faixa etária de 6 a 14 anos era de 99,3% (IBGE, 2010).

No que se refere aos equipamentos de saúde, o município conta com 7 estabelecimentos, sendo 3 Unidades Básicas de Saúde, 1 Ambulatório Especializado,

2 Consultórios e 1 Equipamento de Saúde sem identificação específica. Dos 7 equipamentos de saúde, 4 são de responsabilidade pública municipal, 1 de responsabilidade privada, 1 é administrado por entidade sem fins lucrativos e 1 é de responsabilidade de pessoa física (IPARDES, 2022).

Guaraci conta, também, com 3 equipamentos vinculados à Política de Cultura do município, sendo 2 bibliotecas municipais e 1 Centro Cultural (IPARDES, 2022).

4.1.2 Lupionópolis

O marco inicial da cidade de Lupionópolis foi a demarcação de uma gleba de terras cedidas à empresa imobiliária Anis Abbudi & Cia Ltda., em pequenos lotes, formando, assim, um patrimônio (Lupionópolis, 2022).

Em 27 de janeiro de 1951, através da Lei Estadual nº 613, o município de Lupionópolis foi criado. Seu nome foi uma homenagem ao então governador do Estado do Paraná, Senhor Moysés Lupion. A instalação oficial do município, contudo, ocorreu apenas em 14 de dezembro de 1952. O primeiro prefeito do município foi o Senhor Ibraim Abbud Neto (Lupionópolis, 2022).

Tendo em vista a dedicação às atividades agrícolas, principalmente à cultura do café, o desenvolvimento da cidade de Lupionópolis e o crescimento da sua população ocorreu de forma acelerada. A expansão cafeeira e o sonho de adquirir um pedaço de terra, passou a atrair famílias que vinham do vizinho estado de São Paulo, e até de cidades nordestinas, para o município de Lupionópolis. Também descendentes de italianos, espanhóis, portugueses, libaneses e japoneses passaram a compor a população do município. O cultivo de outras culturas foram se desenvolvendo com o incremento populacional, tais como: arroz, feijão e milho, entre outras (Lupionópolis, 2022).

No Censo de 1960, Lupionópolis contava com uma população de 6.409 habitantes na zona rural. Contudo, com a erradicação dos cafezais, que somada a outros fatores provocou a migração do campo para as cidades, houve uma diminuição acentuada dessa população do município, contabilizando 767 habitantes na zona rural no Censo de 2000, e 794 habitantes da zona rural no Censo de 2007. No meio urbano, por outro lado, houve aumento da população, que foi de 2.073 habitantes, no Censo de 1960, para 3.554, no Censo 2000, sendo que, atualmente, a população do município é de 4.592 habitantes, com projeção para 2021 de 4.969 habitantes. Tal

projeção poderá ser confirmada a partir dos resultados do Censo 2022, que está sendo concluído (IBGE, 2010; IPARDES, 2022).

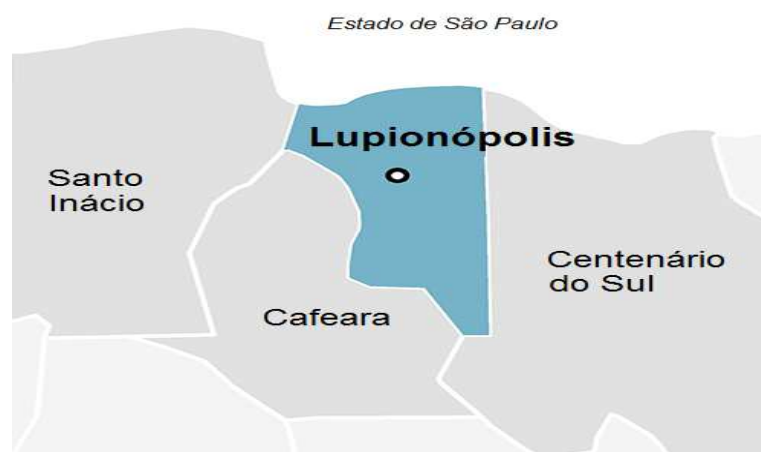
O PIB *per capita*, em 2020, foi de R\$ 25.521,80, e o Índice de Desenvolvimento, em 2010, foi de 0,710 (IBGE, 2010).

Na agricultura, Lupionópolis se destaca pelo cultivo de hortigranjeiros para consumo local e de soja, milho, cana de açúcar e café – que ainda persiste, explorado por pequenos proprietários rurais – para comercialização (Lupionópolis, 2022). Na pecuária, o destaque fica com a produção de leite, ajudando no abastecimento dos laticínios da região, com uma produção mensal estimada de 100 mil litros de leite (IPARDES, 2022).

Destacamos que os moradores de Lupionópolis mantêm suas tradições e crenças e criaram, ao longo dos anos, várias festividades religiosas para comemorá-las, as quais acontecem durante todo o ano. Todavia, a maior festa da cidade, que atrai pessoas inclusive de outros municípios da região, é a Festa de Lupeão, festa do peão de boiadeiro que acontece no mês de março (Lupionópolis, 2022).

Conforme demonstra a Figura 3, a seguir, Lupionópolis faz divisa com os municípios paranaenses de Santo Inácio, Cafeara e Centenário do Sul, além de fazer divisa também com municípios do estado de São Paulo.

Figura 3 – Limites do Município de Lupionópolis



Fonte: IPARDES, 2022.

Lupionópolis tem uma área territorial de 121,606 km², sendo que o grau de urbanização do município é de 88,83%. O município é composto por 2 distritos

administrativos: Lupionópolis e Mairá, e pertence à comarca de Centenário do Sul (IPARDES, 2022).

O município possui 1.531 domicílios particulares permanentes, sendo que, desse total, 1.525 possuem abastecimento de água (água canalizada); 1.529 recebem energia elétrica; e 1.531 possuem esgotamento sanitário (banheiro ou sanitário) – contudo, apenas 38% dos domicílios da cidade possuem esgotamento sanitário adequado. Em 1.421 desses domicílios há a coleta de lixo sistemática (IBGE, 2010; IPARDES, 2022).

Quanto aos dados sobre trabalho e renda da população de Lupionópolis, temos:

Em 2020, o salário médio mensal era de 2.0 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 18.1%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 207 de 399 e 200 de 399, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2040 de 5570 e 1643 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 29.3% da população nessas condições, o que o colocava na posição 310 de 399 dentre as cidades do estado e na posição 4819 de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2010).

Com referência às políticas públicas do município, destacamos que foram realizadas as seguintes despesas, por função pública, no ano de 2021: Assistência Social – R\$ 1.609.554,98; Educação – R\$ 5.957.439,92; Saúde – R\$ 8.786.270,00; e Cultura – R\$ 109.181,66 (IPARDES, 2022).

De acordo com o Informe nº 27, de 2 de janeiro de 2024, emitido pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, 1.148 pessoas do município de Lupionópolis receberam, em dezembro de 2023, o benefício do Programa Bolsa Família, ou seja, 23,10% dos habitantes do município. Portanto, conforme determina as normativas da Assistência Social, esse é o público prioritário para a Política de Assistência Social desse município (MDS, 2024).

A Política de Assistência Social de Lupionópolis conta com um órgão gestor exclusivo e com uma rede de serviços composta por: 2 unidades de Acolhimento Institucional – Sociedade Vicentina Cristo Rei e Casa de Acolhimento Raio de Luz; 1

unidade de CRAS; e 1 Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Paraná, 2022).⁶⁴

Na área da Educação, identificamos que a taxa de escolarização em Lupionópolis, na faixa etária de 6 a 14 anos, é de 98,5%. Foram realizadas, em 2021: 204 matrículas para a educação infantil, 583 para o ensino fundamental e 200 para o ensino médio. Quanto aos estabelecimentos de ensino, a cidade conta com 5 estabelecimentos que ofertam educação infantil, sendo 3 administrados pelo poder público municipal e 2, por particulares; conta ainda com 4 estabelecimentos que ofertam ensino fundamental, sendo 1 administrado pelo estado, 1 pelo município e 2 pela rede privada de ensino. Conta, também, com 1 estabelecimento que oferta ensino médio, administrado pelo governo do estado (IPARDES, 2022).

Lupionópolis conta com 2 Unidades Básicas de Saúde; 1 clínica especializada ou ambulatório especializado; 2 consultórios; 1 hospital geral, com 16 leitos SUS; 1 unidade de serviço de apoio a diagnose e terapia; e 1 unidade de outros serviços de saúde não especificados. Desse total de 8 unidades de serviços de saúde, 4 são administradas pela iniciativa pública, 1 pela iniciativa privada, 1 por entidade sem fins lucrativos e 2 por pessoa física (IPARDES, 2022).

Por fim, destacamos que, segundo o IPARDES (2022), na área da Cultura, Lupionópolis conta com 3 bibliotecas, 1 Centro Comunitário, 1 cinema e 3 outros espaços culturais não especificamente identificados.⁶⁵

4.1.3 Pitangueiras

A história do município de Pitangueiras inicia-se em 1942, quando Antônio Rodrigues Paes doou 1 alqueire de suas terras, em Rolândia, para a Igreja Católica, a fim de que fosse constituído um patrimônio denominado Santo Antônio. Esse patrimônio deu origem a uma povoação. O local contava com um pequeno comércio e com a Igreja Matriz de Santo Antônio, inaugurada em 1943 (Pitangueiras, 2022).

Em 1954, a região onde estava localizado o patrimônio Santo Antônio se tornou distrito administrativo de Rolândia e ganhou o nome de Pitangueiras. Oficialmente,

⁶⁴ Na pesquisa documental sobre os municípios, não identificamos a Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Lupionópolis.

⁶⁵ Incluído Centro da Juventude; Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs); escola de arte; Escola de Dança; escola de música – conservatório de músicas; espaço para eventos; palco ao ar livre e/ou palco de rua (IPARDES, 2022, p. 8).

essa denominação foi dada à cidade em referência ao Rio Pitangueiras; porém, os moradores mais antigos afirmam que se deve à grande quantidade de pitangas que havia na região (Pitangueiras, 2022).

A comunidade local foi se organizando e, com recursos próprios, passou a financiar a construção de casas populares em terrenos doados, contribuindo, assim, para o rápido crescimento populacional do distrito. Contudo, somente em 1990 o distrito de Santo Antônio foi desmembrado de Rolândia, elevado a município de Pitangueiras, que teve sua instalação oficial em 1º de janeiro de 1993 (Pitangueiras, 2022).

Pitangueiras tem uma área total de 123,531 km² e fica há 414,31 km de distância de Curitiba, capital do estado do Paraná. É composto por apenas 1 distrito administrativo, o de Pitangueiras. Tem uma população 2.814 pessoas, de acordo com o Censo 2010, e uma população estimada para 2021 de 3.298 pessoas. Tal estimativa será aferida com a divulgação do resultado do Censo 2022, em andamento. A densidade demográfica do município é de 22,84 hab/km² (IBGE, 2010; IPARDES, 2022).

A população urbana é de 2.040 pessoas e a rural é de 774 pessoas. O grau de urbanização do município é de 72,49% (IPARDES, 2022). Conforme o Censo 2010, somente 11,7% dos domicílios contam com esgotamento sanitário adequado.

Pitangueiras faz limite com os municípios de Jaguapitã, Astorga, Rolândia e Sabáudia, conforme ilustra a Figura 4:

Figura 4 – Limites do Município de Pitangueiras



Fonte: IPARDES, 2022.

Quanto a trabalho e rendimento da população, destacamos que o salário médio mensal dos trabalhadores formais do município é de 2,5 salários-mínimos, sendo que 11,2% da população é considerada ocupada. Pitangueiras conta com um percentual de 26,5% da população com rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário-mínimo (IBGE, 2010; IPARDES, 2022).

O PIB *per capita*, em 2020, foi de R\$ 40.157,76, e o IDH, 0,710 em 2010. No que se refere à agropecuária do município, no ano de 2021, as culturas temporárias de maior produção foram soja, milho, trigo e cana-de-açúcar. Quanto às culturas permanentes, destacam-se banana, laranja e café (IPARDES, 2022).

Com relação às despesas municipais por função pública, destacamos os gastos com: Assistência Social – R\$ 1.089.136,90; Educação – R\$ 3.262.982,09; Saúde – R\$ 4.116.892,11; e Cultura – R\$ 342.577,50 (IPARDES, 2022).

De acordo com o Informe nº 27, de 2 de janeiro de 2024 (MDS, 2024), emitido pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, 533 pessoas do município de Pitangueiras receberam, em dezembro de 2023, o benefício do Programa Bolsa Família, ou seja, 16,16% dos habitantes do município. Portanto, conforme determina as normativas da Assistência Social, esse é o público prioritário para a Política de Assistência Social desse município (MDS, 2024).

Em relação à rede de serviços da Política de Assistência Social no município de Pitangueiras, esta é composta por: 1 unidade de CRAS e 1 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, além de órgão gestor próprio para a Política Municipal de Assistência Social (Paraná, 2022).⁶⁶

Para o exercício do controle social na área da Assistência Social, Pitangueiras conta com o Conselho Municipal de Assistência Social e os processos conferenciais instituídos pela Lei 085/95, de 18 de setembro de 1995, a qual foi alterada pela Lei 445/2010, de 30 de setembro de 2010 (Pitangueiras, 2022).

Na área da Educação, destacamos que, no ano de 2021, foram realizadas 163 matrículas na educação infantil, 375 no ensino fundamental e 68 no ensino médio, totalizando 606 matrículas na rede pública de ensino, uma vez que Pitangueiras não

⁶⁶ Infelizmente, a página oferece dados para pesquisa, mas, a cada saída da página, mesmo salvando o link, a pesquisa se perde, voltando à página inicial de busca. Foi feita a pesquisa para cada município, porém, manteremos como referência apenas Paraná, 2022.

conta com escolas particulares de ensino fundamental e médio. O município possui 1 escola estadual e 2 escolas municipais (IPARDES, 2022).

Quanto à rede de serviços da Política de Saúde, o município conta com 3 estabelecimentos no total, sendo: 1 unidade básica de saúde, 1 consultório e 1 outro tipo de estabelecimento de saúde, sem especificação precisa (IPARDES, 2022).

Por fim, na área da Cultura, Pitangueiras conta com 3 bibliotecas, 1 centro comunitário/associação, 2 coretos, 1 museu e 1 espaço cultural não especificado (IPARDES, 2022).

4.1.4 Prado Ferreira

Entre os anos de 1943 e 1944, teve início o povoado que, mais tarde, veio a se tornar o município de Prado Ferreira. A denominação do município foi escolhida por seus colonizadores, em comum acordo entre as famílias que residiam em duas vilas que compunham o então povoado: as vilas Prado e Ferreira (Prado Ferreira, 2022).

Somente em janeiro de 1958 foi criado o distrito de Prado Ferreira, por meio da Lei 3.527, vinculado ao município de Florestópolis. Em julho de 1960, houve o desmembramento entre Miraselva e Florestópolis, por meio da Lei 4.245, constituindo, assim, o distrito de Miraselva, que posteriormente se tornaria município. Já o município de Prado Ferreira “foi criado pela Lei Estadual nº 9.386 de 28 de setembro de 1990, referendado pelo plebiscito realizado em 10 de dezembro de 1995 e ratificado pela Lei Estadual nº 11.267 de 21 de dezembro de 1995” (Prado Ferreira, 2022).

Uma característica da localidade era a fertilidade das terras, o que atraiu muitos homens com o objetivo de realizar investimentos nas áreas de agricultura, comércio e setor imobiliário (Prado Ferreira, 2022).

Até 1970, a economia do município de Prado Ferreira baseou-se, quase que exclusivamente, na cafeicultura; contudo, como consequência das geadas dessa época, que destruíram os cafezais, outras culturas passaram a ser cultivadas na localidade: milho, soja, cana-de-açúcar e trigo, além da pecuária e da avicultura, que mais tarde passaram a ser exploradas. Atualmente, a população do município vive, em sua maioria, na zona urbana e se desloca para o trabalho rural diariamente. Algumas indústrias de transformação vêm sendo instaladas no município (Prado Ferreira, 2022).

De acordo com o IBGE (2010), a área total do município é de 153,399 km² e a área urbanizada de 2,05 km². A população do município é de 3.434 pessoas, com estimativa de 3.806 pessoas para o ano de 2021. Tal estimativa será averiguada no Censo 2022, em curso. A densidade demográfica da cidade é de 22,39 hab/km².

Prado Ferreira é composta por apenas um distrito administrativo, o de Prado Ferreira, e pertence à comarca de Porecatu (IPARDES, 2022).

Conforme demonstra a Figura 5, o município de Prado Ferreira faz limite com 5 municípios:

Figura 5 – Limites do Município de Prado Ferreira



Fonte: IPARDES, 2022.

De acordo com o IBGE (2010), a população ocupada era de 1.653 pessoas e o IDH, 0,710. O PIB *per capita*, em 2020, foi de R\$ 47.678,80. No que se refere a trabalho e rendimento da população de Prado Ferreira:

Em 2020, o salário médio mensal era de 2.0 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 30.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 207 de 399 e 46 de 399, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2040 de 5570 e 488 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 32.4% da população nessas condições, o que o colocava na posição 227 de 399 dentre as cidades do estado e na posição 4186 de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2010, p. 1).

A produção agropecuária do município, em 2021, se concentrou nas lavouras temporárias de soja, milho e cana-de-açúcar. E as culturas permanentes de maior produção foram as de laranja e limão, seguidas do maracujá. Quanto à pecuária, destacamos o efetivo de galináceos, que correspondeu a 320.350, e de rebanho de bovinos que foi de 1.878. O valor bruto da agropecuária, em 2021, foi de R\$ 105.792.891,87 na agricultura, e R\$ 18.277.473,00 na pecuária (IPARDES, 2022).

Quanto aos gastos públicos, no ano de 2021, destacamos que corresponderam a: Assistência Social – R\$ 1.153.149,55; Educação – R\$ 6.489.062,04; Saúde – R\$ 7.853.826,07; e Cultura – R\$ 235.795,59.

De acordo com o Informe nº 27, de 2 de janeiro de 2024, emitido pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, 899 pessoas do município de Prado Ferreira receberam, em dezembro de 2023, o benefício do Programa Bolsa Família, ou seja, 23,62% dos habitantes do município. Portanto, conforme determina as normativas da Assistência Social, esse é o público prioritário para a Política de Assistência Social desse município (MDS, 2024).

Prado Ferreira conta com uma Secretaria que abarca a gestão das Políticas de Assistência Social e de Saúde, denominada Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social. Ela é composta por 4 departamentos: Saúde, Vigilância Sanitária, Assistência Social e Família, Mulher, Criança, Adolescente e Idoso. Tais departamentos contam com distintas chefias (Prado Ferreira, 2022). O Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social foram criados pela Lei nº 06, de 24 de janeiro de 1997, posteriormente alterada pela Lei 236 de 14 de setembro de 2010.

A rede de serviços socioassistenciais é composta por 3 unidades, sendo elas: 1 unidade de CRAS e 2 unidades de Centro de Convivência, o Lar de Vivência de Idosos e o Centro de Convivência Projeto Crescendo em Cidadania (Paraná, 2022).

O município matriculou, em 2021, 225 crianças na educação infantil, 490 no ensino fundamental e 112 no ensino médio. Conta com 5 estabelecimentos de ensino. A taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade é de 97,8% (IBGE, 2010; IPARDES, 2022).

Prado Ferreira conta com 8 estabelecimentos de saúde, sendo: 1 unidade básica de saúde; 2 clínicas especializadas/ambulatórios especializados; 2 consultórios; 1 hospital geral; 1 unidade de serviço de apoio de diagnose e terapia; e 1 unidade de serviço de saúde de outros tipos, sem especificação. A cidade conta

com 20 leitos hospitalares, sendo 14 clínicos, 3 obstétricos e 3 pediátricos (IPARDES, 2022). A mortalidade infantil, em 2020, foi de 52,63 óbitos por mil nascidos vivos (IBGE, 2010).

Na área da Cultura, Prado Ferreira conta com 4 equipamentos, sendo 3 bibliotecas e 1 outro espaço cultural sem especificação (IPARDES, 2022).

4.1.5 Sabáudia

Em 11 de outubro de 1947, pela Lei Estadual nº 02, nascia o distrito de Sabáudia, vinculado ao município de Arapongas. A Lei Estadual nº 253, de 26 de novembro de 1954, eleva Sabáudia à categoria de município, desmembrando-se do Município de Arapongas. A instalação oficial do Município de Sabáudia, por sua vez, ocorreu em 26 de novembro de 1955 (Sabáudia, 2022).

A colonização de Sabáudia, a exemplo dos demais municípios do norte paranaense, deu-se através do café. A cultura do café foi dominante até meados da década de 1970, quando fatores macroeconômicos (queda de preços nos mercados internacionais, superprodução), climáticos (geadas de 1975), além de outros fatores, como a transferência do regime salarial urbano para o campo e a introdução de novas tecnologias produtivas no meio rural, decorrentes da expansão do capitalismo brasileiro, impuseram mudanças importantes na estrutura econômica da região norte paranaense. Nesse processo, no município, o café dá lugar às culturas mecanizadas (soja, milho e trigo), além da pecuária. As principais consequências desse processo foram o desemprego no campo, a migração campo-cidade e mudanças ambientais substantivas (Sabáudia, 2022).

O nome dado ao município é o mesmo de uma cidade da Itália, e teve por objetivo atrair colonos italianos, com os quais a Companhia Imobiliária desejava formar um núcleo colonial, o que de fato ocorreu, por volta de 1950. Seu território possui 190,325 km² e fica a 402,46 km da capital do estado, Curitiba. De acordo com o Censo 2010, Sabáudia conta com 6.096 habitantes (IBGE, 2010).

Faz limites com os municípios de Astorga, Arapongas, Marialva e Apucarana. Fica ao lado de Arapongas, considerado o maior parque moveleiro do Sul do País, no eixo do Mercosul; entre as cidades-polo da região encontram-se Londrina e Maringá (Sabáudia, 2022). Entre os municípios vizinhos, Sabáudia foi o que apresentou o 2º maior percentual de crescimento da população urbana (35,44%), o menor crescimento

da população total (3,32%) e o 3º maior decréscimo da população rural (-35,44%), no período de 1991 a 2000. O grau de urbanização de Sabáudia é de 83,61% (IPARDES, 2022).

Figura 6 – Limites do Município de Sabáudia



Fonte: IPARDES, 2022.

A economia do município é voltada para a atividade pecuária, com rebanhos diversificados de bovinos, equinos, suínos, caprinos e de aves, e agrícola, com lavouras permanentes e temporárias de cereais, leguminosas e oleaginosas.

Em 2009, foi inaugurado o Parque Industrial de Sabáudia, situado às margens da PR-218, entre os municípios de Sabáudia e Arapongas. Apresentando um total de 327 mil m², o conjunto foi implantado com investimentos financiados pelo Governo Estadual. Na ocasião da inauguração, foi assinado um contrato de compra de um terreno de 192 mil m² para a ampliação do Parque Industrial já existente, e onde outras indústrias serão instaladas.

Com relação ao Produto Interno Bruto *per capita*, que é o total de riqueza (bens e serviços) gerada em um espaço geográfico em um período de tempo dividido pelo número de habitantes, Sabáudia possuía, no ano 2007, o quarto maior valor entre os municípios próximos, o que representa aproximadamente 79,6% da média paranaense. De acordo com o IBGE 2010, o PIB *per capita* de Sabáudia corresponde a R\$ 101.424,37 e o seu IDH é de 0,740.

No que se refere aos gastos públicos, no ano de 2021, temos: Assistência Social – R\$ 2.743.689,43; Educação – R\$ 15.568.201,16; Saúde – R\$ 10.533.065,80; e Cultura – R\$ 1.418.310,41.

De acordo com o Informe nº 27, de 2 de janeiro de 2024, emitido pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, 1.206 pessoas do município de Sabáudia receberam, em dezembro de 2023, o benefício do Programa Bolsa Família, ou seja, 19,78% dos habitantes do município. Portanto, conforme determina as normativas da Assistência Social, esse é o público prioritário para a Política de Assistência Social desse município (MDS, 2024).

No que se refere à rede de serviços da Política de Assistência Social, Sabáudia conta com 1 unidade de CRAS e 1 Centro da Juventude, denominado Alessandro Salvador, que oferta Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Na área da Educação, destacamos que Sabáudia conta com 8 escolas, sendo 2 estaduais, 4 municipais e 2 particulares. No ano de 2022, foram matriculados 1.985 alunos na educação básica do município.

Na área da Saúde, conta também com 2 Unidades Básicas de Saúde e 1 Unidade de Pronto Atendimento. Não possui unidade hospitalar.

A seguir, apresentamos dois quadros que sintetizam os dados mais relevantes para o nosso estudo sobre os municípios pesquisados.

Quadro 3: Síntese da Caracterização dos Municípios Pesquisados

MUNICÍPIOS	ANO DE CRIAÇÃO	POPULAÇÃO	GRAU DE URBANIZAÇÃO	IDH
Guaraci	1954	5.557	80,35%	0,698
Lupionópolis	1951	4.969	88,83%	0,710
Pitangueiras	1993	3.298	72,49%	0,710
Prado Ferreira	1990	3.806	87,80%	0,710
Sabáudia	1954	6.096	83,61%	0,740

Fonte: Elaborado pela autora, com dados do Censo 2010 (IBGE 2010).

No Quadro 3, identificamos que apenas Guaraci possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁶⁷ médio, de acordo com a classificação estabelecida pela ONU, correspondente a 0,698. Os demais municípios possuem IDH alto,

⁶⁷ IDH abaixo de 0,550: baixo desenvolvimento humano; IDH entre 0,551 e 0,699: médio desenvolvimento humano; IDH entre 0,700 e 0,799: alto desenvolvimento humano; IDH superior a 0,800: muito alto desenvolvimento humano.

conforme a mesma classificação. O IDH leva em conta três aspectos principais para chegar a uma avaliação mais exata: educação, saúde e renda. Vale ressaltar que esse índice não é um indicador perfeito, mas é uma ferramenta padronizada importante para avaliar o bem-estar da população (IPEA, 2008).

Verifica-se, também, pelo Quadro 3, que Sabáudia é, dentre os municípios participantes da nossa pesquisa, o maior em número de habitantes e possui um grau de urbanização importante: 87,80%. O seu IDH é o maior índice entre os municípios pesquisados.

Quadro 4: Síntese dos dados relacionados à Política de Assistência Social nos Municípios Pesquisados

MUNICÍPIOS	DESPESAS COM A FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL*	PÚBLICO BOLSA FAMÍLIA**	ÓRGÃO GESTOR PRÓPRIO***	UNIDADES DE CRAS***	UNIDADES DE CREAS***	TOTAL DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS***
Guaraci	R\$ 1.237.411,44	1046 hab.	1	1	0	3
Lupionópolis	R\$ 1.609.554,98	1148 hab.	1	1	0	4
Pitangueiras	R\$ 1.089.136,90	533 hab.	1	1	0	2
Prado Ferreira	R\$ 1.153.149,55	899 hab.	0	1	0	3
Sabáudia	R\$ 2.743.689,43	1206 hab.	1	1	0	2

Fonte: Elaborado pela autora.

*Dados extraídos do IPARDES 2022

**Dados extraídos do MDS 2024

*** Dados extraídos dos sites das Prefeituras Municipais 2022.

No Quadro 4, identificamos que as despesas relacionadas à Política de Assistência Social em Sabáudia, no ano de 2022, foi a maior dentre os municípios pesquisados, superando em mais de um milhão de reais os investimentos realizados por Lupionópolis, que foi o segundo maior investimento entre esses municípios. Contudo, ao relacionarmos essa análise aos demais dados apresentados no Quadro 4, identificamos que a rede de serviços socioassistenciais do município é inferior à de Lupionópolis e, até mesmo, à rede de Prado Ferreira, que teve um investimento de R\$ 1.590.539,88 a menos, sendo que Sabáudia conta com apenas 1 unidade de CRAS e 1 Centro da Juventude em sua rede socioassistencial e, como os demais municípios, não possui CREAS.

Pelo Quadro 4, identificamos que o público prioritário da Assistência Social, nesses municípios, que se constitui do público que recebe o benefício do Programa

Bolsa Família, conforme orientações dessa Política, configura-se da seguinte forma: 18,82% da população total em Guaraci; 23,10% em Lupionópolis; 16,16% em Pitangueiras; 23,62% em Prado Ferreira; e 19,78% em Sabáudia. Prado Ferreira é o município que tem o maior percentual de habitantes que depende do atendimento da Política de Assistência Social, seguido por Lupionópolis, e são, dentre os municípios pesquisados, os que possuem maior rede de serviços socioassistenciais, sendo que Prado Ferreira conta com 3 equipamentos e Lupionópolis, 4. Contudo, observa-se, ainda, que Guaraci, que possui um dos menores percentuais de habitantes inseridos no Programa Bolsa Família, conta com uma rede de serviços equivalente à de Prado Ferreira, contando com 3 equipamentos.

Destacamos, ainda, que todos os municípios possuem unidade de CRAS e, pelas funções importantes⁶⁸ que essa unidade de serviço desempenha, no âmbito da Política de Assistência Social, podemos inferir que ela é responsável, juntamente com o órgão gestor dessa Política, por articular e organizar toda a oferta de serviços socioassistenciais nesses municípios. Podemos inferir, também, que tal cenário provoca uma sobrecarga de atribuições para esses equipamentos, bem como para os profissionais que atuam nesses locais. No caso de Prado Ferreira, essa condição, possivelmente seja ainda mais desafiadora, tendo em vista que não existe um órgão gestor específico para essa política pública no município. O órgão gestor da Assistência Social configura-se enquanto um Departamento dentro de uma Secretaria, a qual é responsável por gerir duas pastas, da Assistência Social e da Saúde.

Por fim, destacamos outro elemento que torna a gestão da Política de Assistência Social ainda mais desafiadora nos municípios pesquisados: o fato de nenhum deles contar com unidade de CREAS⁶⁹ instalada. Ressaltamos que, conforme

⁶⁸ De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), de 2009, essas unidades de serviço devem desempenhar “as funções de gestão da proteção básica no seu território e de oferta do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF. Além do PAIF, oferta obrigatória e exclusiva do CRAS, outros serviços socioassistenciais de proteção social básica podem ser implementados nessa unidade, desde que haja espaço físico, equipamentos, recursos materiais e humanos compatíveis. Já a função de gestão territorial compreende: a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao CRAS; a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangência dos CRAS [...] Estas funções viabilizam o CRAS como unidade efetivadora da referência e contrarreferência do usuário na rede socioassistencial do SUAS. Viabilizam-no também como porta de entrada para os usuários e como unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas no seu território de abrangência” (p. 19-20).

⁶⁹ De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Brasil, 2011c), “o CREAS é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em locus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social,

estabelecido na NOB/SUAS 2012, tendo em vista serem municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, não têm essa exigência. Contudo, por meio de busca na internet, não identificamos que tais municípios estejam inseridos em algum tipo de consórcio intermunicipal voltado à oferta de serviço PAEFI,⁷⁰ ficando, portanto, a cargo do órgão gestor da Política de Assistência Social ou da unidade de CRAS mais essa responsabilidade, a de ofertar também esse serviço.

Diante do cenário até aqui identificado, começamos a delinear algumas das particularidades e desafios dos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, quanto aos seus limites e possibilidades de operacionalizar a proteção social que cabe à Política de Assistência Social. Sabemos que tais particularidades e desafios são, na realidade, da grande maioria dos municípios de pequeno porte, mesmo aqueles com até 20 mil habitantes, tendo em vista a escassez de investimentos na Política de Assistência Social que, em contexto neodireitista, se torna ainda mais aviltante. Em um quadro de escassez de recursos, os equipamentos e profissionais existentes são levados ao limite, ou até mesmo além dele, e assumem a responsabilidade integral pela oferta desses serviços.

Resta-nos avançar no conhecimento dessas particularidades e desafios e relacioná-las às possibilidades concretas de operacionalização do processo de concertação intersetorial nesses municípios. Faremos isso nas próximas sessões, nas quais analisaremos o conteúdo da pesquisa de campo empreendida.

4.2 PROTEÇÃO SOCIAL E INTERSETORIALIDADE NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A PERCEPÇÃO DOS SUJEITOS DA PESQUISA

No Eixo 1, tratamos sobre a compreensão dos sujeitos da pesquisa sobre proteção social e sobre os impactos promovidos pela intersetorialidade no seu desenvolvimento. No Eixo 2, identificamos a compreensão deles sobre intersetorialidade e sua importância na Política de Assistência Social. No Eixo 3, por

por violação de direitos. Seu papel no SUAS define, igualmente, seu papel na rede de atendimento” (p. 23). Contudo, os municípios que não possuem CREAS instalados não ficam desresponsabilizados pelo atendimento especializado das demandas relacionadas à violação de direitos. Deverão fazê-lo por meio dos órgãos gestores da Política de Assistência Social ou por meio das unidades de CRAS, ou, ainda, através de consórcio intermunicipal entre os municípios da região.

⁷⁰ “O Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) é um serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram direitos violados. Oferece apoio, orientação e acompanhamento para a superação desses quadros por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais” (Brasil, 2011c, p. 13).

sua vez, procuramos analisar os processos de indução e ou incentivo praticados pelos governos estadual e federal, na perspectiva da implementação da intersetorialidade nos municípios. No Eixo 4, analisamos os principais desafios políticos para a implementação da intersetorialidade nos municípios pequenos. E, por fim, analisamos os desafios administrativos para a implementação do processo de concertação intersetorial, sobretudo no contexto da pandemia da Covid-19, que foi um marco para o estabelecimento de novas e emergenciais estratégias de gestão nas políticas públicas.

Ressaltamos que as compreensões são forjadas no movimento das relações entre estrutura e superestrutura,⁷¹ portanto, necessariamente precisamos articular essas duas dimensões da vida, que se interconectam, para que possamos alisar criticamente tais compreensões. À medida que lançamos luz às compreensões dos profissionais da Assistência Social de municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, procurando articulá-las ao contexto neodireitista vigente, poderemos dar a conhecer algumas particularidades, contribuindo, assim, para evitar generalizações que nos fazem crer, erroneamente, em uma implementação uniformizada da Política de Assistência Social no Brasil. Reconhecer as particularidades dessa Política, a partir das condições concretas presentes no cotidiano desses municípios, pode contribuir para que elas sejam consideradas quando de planejamento, organização, avaliação e implementação dessa política pública, nas três esferas de governo.

4.2.1 A Compreensão dos Sujeitos sobre Proteção Social Mediada pela Intersetorialidade

Conforme procuramos evidenciar, ao longo deste estudo, nossa compreensão sobre proteção social parte do princípio da incompletude das políticas públicas e da

⁷¹ Adotamos o conceito de estrutura definido por Karl Marx em *O Capital: crítica da economia política*, no qual afirma que “na produção social da sua vida, os homens entram em relações definidas que são indispensáveis e independentes da sua vontade, *relações de produção* que correspondem a um estágio de desenvolvimento definido das suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a fundação real, sobre a qual se constrói a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e intelectual de maneira geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas ao contrário, seu ser social determina sua consciência”. Nesse sentido, “estrutura” é o que diz respeito a organização econômica, produção, distribuição e consumo de bens, e “superestrutura” é todo o conjunto de ideias que surge dentro desta organização – ideias que podem se transformar em organizações políticas, em valores morais ou em obras de arte.

necessidade de integração entre elas para uma oferta de proteção social cada vez mais integral, capaz de atender de forma ampla as necessidades humanas e sociais. Nesse sentido, nos ancoramos nos pressupostos de Tejedas (2010), que afirma que tanto direitos civis quanto políticos, sociais, culturais, todos necessitam de políticas públicas para serem materializados. Conforme ressalta a autora, com quem concordamos, “a proteção social deve desenvolver-se a partir da integração das políticas públicas, de forma intersetorial e complementar, garantindo “direitos integrados e integrais” (p. 78).

Conforme Tejedas (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 interrelacionado.

Tal compreensão tem rebatimentos significativos para a operacionalização da proteção social na lógica de um sistema integrado. Essa perspectiva mais abrangente de proteção social preconiza a incorporação das mais diversas políticas públicas nesse sistema, assumindo responsabilidades, garantindo uma complementaridade que favoreça o aprimoramento da gestão de políticas sociais. A partir da compreensão da proteção social em uma perspectiva de integração e integralidade, podemos defender a intersetorialidade como estratégia de gestão fundamental, mesmo considerando seus limites dentro do modo de produção vigente.

O histórico de intervenção estatal com foco no desenvolvimento da proteção social no Brasil é marcado, conforme nos advertem Pereira e Teixeira (2013), pelo modelo setorial agravado por uma cultura política marcada por ações de caráter paternalista, clientelista e assistencialista nas políticas sociais,⁷² atreladas a um modelo de “cidadania regulada”,⁷³ de seguro social, em que apenas os aptos para o trabalho eram considerados cidadãos de direitos.

⁷² Tendo em vista a manifestação dos sujeitos da pesquisa sobre os impactos dessa cultura política brasileira para o processo de gestão da Política de Assistência Social com foco na intersetorialidade nos municípios pequenos da região da AMEPAR; mais adiante abordaremos esse tema.

⁷³ De acordo com Moreira e Santos (2020), o conceito de “cidadania regulada” foi formulado por Wanderley Guilherme dos Santos, no livro *Cidadania e Justiça*, de 1979. “Por *cidadania regulada*

Com a inserção da perspectiva da Seguridade Social constituída pelas políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência Social na Constituição de 1988, o Estado é responsabilizado pela oferta de um conjunto integrado de ações que viabilizem o acesso dos usuários a direitos universais, inaugurando uma perspectiva de “cidadania ampliada” nas políticas sociais, já que passam a ser alvo da intervenção estatal também aqueles que estão à margem do trabalho formal, fortalecendo, assim, a perspectiva da proteção social (Pereira; Teixeira, 2013).

Nesse contexto, a Política de Assistência Social, pública e, portanto, dever do Estado, se destina a quem dela necessitar ante as desproteções geradas pela “questão social” e, articulada a outras políticas, deve ofertar garantia de direitos e condições dignas de vida. De acordo com o artigo 2º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), “[...] para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos” (Brasil, 1993).

O questionamento que fizemos aos sujeitos da pesquisa sobre sua compreensão a respeito de proteção social envolvia a compreensão de várias dimensões que compõem esse debate, a saber: O que é? Para que serve? De quem é responsabilidade? De que forma deve ser garantida? Assim, cada sujeito deu enfoque para uma ou algumas dessas dimensões. Nesse sentido, iremos analisar suas respostas considerando essas dimensões em separado, apenas para que, didaticamente, fique mais compreensível ao leitor. Contudo, registramos que partimos do princípio de que a compreensão abrangente sobre proteção social, por parte desses sujeitos, se dará a partir da articulação entre os enfoques dados a cada uma dessas dimensões.

O Sujeito 1 da nossa pesquisa registra sua compreensão sobre proteção social fazendo referência à responsabilidade das políticas sociais em prover os mínimos sociais:

*Proteção social? Acho que, não é querendo ser, seguir o que está escrito na nomenclatura, mas é a **garantia do direito mínimo mesmo***

entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*” (SANTOS, 1979, p. 75 *apud* MOREIRA; SANTOS, p. 545).

*né? [...] proteção social não é só o comer. É o morar, é o existir, é sanidade mental mesmo. Não adianta eu querer falar com a família sobre benefícios, sendo que o problema deles está em problema, muitas vezes, de como gerenciar a parte mental. [...] Então, **proteção social é garantir o todo de forma que a pessoa consiga passar pela situação minimizando os danos.** Porque, dano não tem como você não passá-los, não tê-los. [...] **E quando a gente fala de garantia de proteção social, não é só no comer, no morar, é em tudo.** Não adianta você estar comendo bem, mas você não está dormindo bem, você não sabe se vai continuar morando naquela casa ou não, não sabe se vai continuar trabalhando ou não [...] não adianta eu chegar lá só com a cesta, só o benefício. Isso aí vai ajudar? Vai ajudar, mas o Estado tem que ser um pouco mais presente, mais eficaz, não é presente, mais eficaz, né? Fazer as coisas andarem na vida do cidadão. (Sujeito 1)⁷⁴*

Tal compreensão sobre proteção social nos impele a analisar o que vem a ser os “mínimos sociais”. De acordo com Pereira (2002), em seu livro *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*, de 2002, ao longo da história da proteção social, os mínimos sociais estiveram presentes em ideias e tradições religiosas, ou conforme os interesses econômicos vigentes, como sinônimo de mínimos de subsistência, “assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema” (Pereira, 2002, p. 15).

O Sujeito 1 da nossa pesquisa empregou o termo “mínimo” em uma perspectiva universalista de direitos, ao fazer referência, na sequência, sobre a importância da satisfação de várias necessidades humanas como forma de prover uma proteção social adequada. Pereira (2002) adverte que há estudiosos, gestores de políticas públicas e intelectuais que adotam o conceito de “mínimos sociais” considerando-o universal, enquanto sinônimo de necessidades básicas. Contudo, ela compreende que a própria nomenclatura de mínimo social traz a conotação de menor, de menos, em seu significado mais ínfimo, identificados “com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social” (p. 26). A autora sugere, portanto, a utilização do termo básico por expressar “algo fundamental, principal, primordial” (p. 26):

Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em

⁷⁴ As conversas foram gravadas e, depois, transcritas. Logicamente, os grifos são direcionamentos nossos a partes das falas que queremos destacar.

outros termos, enquanto o mínimo nega o 'ótimo' de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades, em direção ao ótimo (Pereira, 2002, p. 26-27).

Na perspectiva dessa autora, com quem concordamos, deve-se buscar o padrão ótimo de satisfação de necessidades em oposição ao padrão mínimo, ou seja, "há que se focar a noção de 'mínimos sociais' associada à noção de necessidades humanas básicas" (Pereira, 2002, p. 31).

Nesse sentido, Pereira (2002) emprega outro conceito, o de necessidades humanas; este, sim, vinculado a um caráter universalista de proteção social. De acordo com Pereira (2002), as necessidades humanas estipulam o que as pessoas devem conseguir se querem evitar prejuízos, considerando que tais prejuízos põem em risco a possibilidade objetiva dos indivíduos de viver física e socialmente, prejudicando a sua participação ativa e crítica na sociedade. Portanto, a satisfação das necessidades humanas é uma condição necessária à prevenção desses prejuízos, daí a importância à referência às necessidades humanas como um critério primeiro na tomada de decisões política, econômica, jurídica, cultural e ideológica.

Isto porque, no marco da recente valorização do estatuto da cidadania, o conceito de necessidades básicas assumiu papel preponderante na justificação dos direitos sociais e das políticas públicas que lhes são correspondentes. Destarte, falar atualmente em direitos e políticas sociais públicas implica recorrer ao conceito de necessidades humanas básicas (Pereira, 2002, p. 37).

Para concretizar-se como direito social universal, as necessidades humanas também devem ser identificadas como objetivo universal, garantido a todos os cidadãos. Não cabe ao mercado satisfazer as necessidades, pois sua finalidade é a acumulação de capital e, assim, as necessidades humanas não concretizarão seus direitos, mantendo muitos excluídos socialmente. O protagonista na satisfação das necessidades humanas como direito social é o Estado, que deve assegurar que esta satisfação alcance a todos, mantendo o caráter universal e igualitário.

Assim, cabe ao Estado, enquanto regulador das relações sociais e garantidor da concretização dos direitos sociais, prover a proteção social, segundo o conceito de necessidades humanas de caráter universal, pois, uma vez definidas as necessidades humanas, estas podem e devem ser legitimadas através de políticas sociais públicas,

garantindo o acesso igualitário a bens e serviços sociais a todos os cidadãos (Pereira, 2002).

Daí considerarmos importante colocar à disposição da sociedade e das instituições incumbidas de regular e gerir políticas sociais-especialmente a assistência – um referencial teórico norteador de uma outra compreensão acerca das necessidades básicas e das formas de satisfazê-las, que não contribua para aprisionar os legítimos demandantes dessas políticas em uma ‘armadilha da pobreza’ (Pereira, 2002, p. 183).

Compreendemos que o Sujeito 1 da pesquisa fez referência ao termo mínimo, embora tenha conseguido deixar claro o seu entendimento de que a proteção social se concretiza por meio da provisão de vários direitos, em várias áreas. É importante, contudo, o uso adequado das terminologias e, sobretudo, é importante articulá-las ao seu referencial teórico norteador, conforme nos adverte Pereira (2002), sob pena de cometermos simplificações ou de não fazermos a análise crítica da realidade, identificando, com maior precisão, sob qual perspectiva determinado conceito vem sendo empregado. No caso da proteção social, precisamos buscar identificar, a todo momento, sob qual perspectiva ela vem sendo adotada, se para a mera provisão de mínimos sociais ou para a satisfação das necessidades humanas por meio da garantia de direitos universais.

O contexto neodireitista tem imposto desafios para a constituição de uma proposta de proteção social que vá ao encontro do atendimento das necessidades humanas básicas, sobretudo, nos países periféricos. A perspectiva neodireitista apregoa a desresponsabilização do Estado frente às necessidades sociais e, no Brasil, tem promovido a redução dos gastos com os programas sociais e fortalecido a privatização e a assistencialização desses programas. Assim, as políticas de renda mínima têm sido defendidas apenas na perspectiva da integração dos indivíduos ao mercado, adquirindo características cada vez mais focalizada e seletiva, opondo-se a lógica da universalidade e do direito (Macêdo, 1999).

Demo (1997), fazendo uma análise crítica sobre mínimos sociais em referência ao estabelecido na LOAS (1993), afirma que o “mínimo” tende a tomar uma direção contrária e se tornar cada vez “mais mínimo” face ao argumento infalível da falta de recursos.

Concretamente, os mínimos sociais dificilmente extrapolam os patamares de sobrevivência, colocando-se aquém das necessidades humanas para ampliação da cidadania. Os programas sociais, de modo especial os de transferência de renda, têm incorporado a seletividade e a focalização na pobreza extrema e, portanto, vêm contribuindo para a reafirmação da perspectiva da caridade e não do direito. Contudo, concordamos com Sposati (1997) que afirma que os mínimos sociais se constituem em um campo de disputa política e, portanto, permeável às demandas da sociedade por ampliação de condições dignas de vida.

Outra dimensão para a qual os sujeitos da pesquisa deram enfoque foi sobre de quem é a responsabilidade pela oferta de proteção social. De modo geral, eles concordam que esse provimento é de responsabilidade do Estado, devendo ser capitaneado por todas as políticas sociais de forma articulada. Entretanto, nos chama a atenção a resposta do Sujeito 2, que reforça o protagonismo da Assistência Social nesse processo:

[...] acho que a proteção social resume um pouco tudo o que a gente falou, né? Todas as questões, o trabalho integral. E pensando em política de Assistência Social, acho que a Política de Assistência ela tem um grande poder de promover isso. A gente comentou que tudo acaba sendo a Assistência que tem que puxar, mas ela tem muito essa característica mesmo, de olhar para o cidadão e tentar ver de uma forma geral, então acaba, a gente acaba puxando mesmo um pouco essa responsabilidade, de tentar ajudar as outras políticas a entender e ajudar a promover isso [...] ah, eu acho que a PAS tem uma grande responsabilidade, mas ela não é única né? Ela tem condições de promover, mas ela sozinha não vai conseguir promover. Se não houver a participação, conscientização das outras políticas, da comunidade também, não vai haver essa proteção social. (Sujeito 2).

O protagonismo da Assistência Social no Sistema de Proteção Social implementado no Brasil após a Constituição de 1988 deve ser analisado à luz da ofensiva neodireitista e das respostas que o capital organiza para recuperar sua lucratividade. As análises de Pastorini e Galizia (2009) nos auxiliam nesse processo. Conforme nos esclarecem as autoras, a Constituição de 1988 inaugura um novo padrão de proteção social que combina os modelos de seguro e de seguridade social, atendendo a toda a população. Contudo, muitos são os motivos que impuseram dificuldades para que a proteção social, tal como prevista na Constituição, pudesse se concretizar. As autoras destacam a falta de integração orçamentária, institucional,

normativa e de gestão que fossem capazes de dar conta de concretizar os princípios de unificação, integralização e democratização propostos. Para elas:

[...] cada uma das políticas vinculou-se formalmente a um ministério setorizado e cada uma teve sua fonte de financiamento específica, assim como seus próprios instrumentos de gestão descentralizada. Portanto, suas ações continuaram a serem implementadas de forma desarticulada e autônoma, reforçando a clássica fragmentação das políticas setoriais, agora no interior mesmo do 'novo' sistema de seguridade social (Pastorini; Galizia, 2009, p. 3).

Assim, Pastorini e Galizia nos ensinam que, no contexto de hegemonia neodireitista, que ganhou força principalmente na segunda metade da década de 1990, emergiu um modelo de proteção social, denominado por elas de *misto*, caracterizado pela combinação de sistemas permanentes e emergenciais, por coberturas universais (saúde) e condicionadas e seletivas (previdência e assistência) e por prestadores de serviços públicos e privados. Esse contexto minou as possibilidades de implementação de um modelo de proteção social universalista, redistributivista e inclusiva, tal qual previsto na Constituição de 1988, fazendo prevalecer, na configuração da Seguridade Social, o modelo assistencial.

O processo de assistencialização da proteção social se caracteriza especialmente pela concentração de ações e recursos nas populações comprovadamente pobres e não contribuintes e na viabilização de um conjunto de benefícios privados para trabalhadores contribuintes da previdência, portanto, estratégias combinadas de focalização-privatização (Pastorini; Galizia, 2009).

De acordo com o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, “a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (Brasil, [2022]). No artigo 4º da LOAS (Brasil, 1993), que trata dos princípios a serem observados pela Política de Assistência Social, fica estabelecido “a supremacia do atendimento às necessidades sociais as exigências de rentabilidade econômica” e a “igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais”. A Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS/2004), dada a sua responsabilidade de organizar e sistematizar essa Política, de acordo com os preceitos constitucionais e da LOAS, faz uma delimitação mais precisa sobre o seu público e, ao nosso ver, tenta abarcar um número significativo de problemas sociais

que possam acometer as famílias e indivíduos, definindo-as enquanto alvo da Assistência Social:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2005b, p. 33).

Contudo, a partir da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, emitida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2009), quando nas especificações dos usuários de cada serviço são colocados como público prioritário os beneficiários dos programas de transferência de renda, há uma incorporação dos preceitos neodireitistas nas normativas da área, no sentido da focalização da atenção da Política de Assistência Social. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), por exemplo, que é executado no CRAS e, portanto, é o serviço mais abrangente em termos de capilaridade territorial dessa Política, além de ser considerado a porta de entrada do público da Assistência Social, tem os seguintes usuários, definido na Tipificação:

Famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, **em especial**: - Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais; - Famílias que atendem os critérios de elegibilidade a tais programas ou benefícios, mas que ainda não foram contempladas; - Famílias em situação de vulnerabilidade em decorrência de dificuldades vivenciadas por algum de seus membros; - Pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de vulnerabilidade e risco social (CNAS, 2009, p. 13, grifos nossos).

Assim, podemos identificar que a Política de Assistência Social, atendendo aos preceitos neodireitistas, vem aderindo ao processo de focalização na pobreza. A

incorporação dos programas de transferência de renda aos mais pobres, enquanto pilares centrais dessa Política, decorre da ideia de que, incapaz de suprir suas necessidades básicas, a parcela-alvo da Assistência Social seria a que subsiste em situação de extrema pobreza. No limite, a política de focalização consolidaria e engessaria a desigualdade, o que significa o abandono do projeto efetivo de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social. Antes de ser um instrumento de transformação social, a Política de Assistência Social, nessa perspectiva, teria a função da chamada “gestão da pobreza e da miséria”; um paliativo às mais graves vicissitudes geradas por um mercado produtor de desigualdades crescentes.

De acordo com Pastorini e Galiza (2009, p. 6),

As políticas sociais vêm passando por alterações institucionais que afetam seu desenho, formulação, gestão e operacionalização, o que possibilita a identificação de alguns traços já vistos: desinteresse/desresponsabilidade estatal pelos sistemas de proteção social permanente; seletividade e focalização na alocação dos recursos públicos gerais; privatização do acesso aos bens e serviços com a conseqüente individualização da responsabilidade dos riscos e a centralidade da assistência como estruturante da proteção social.

Nesse contexto de assistencialização da proteção social, os programas focalizados, direcionados, temporários, compensatórios e seletivos ganham grande expressão em detrimento das políticas permanentes, sob o argumento de que as camadas mais pobres precisam ser mais protegidas pelas políticas sociais. Contudo, conforme advertem as autoras, o problema não reside no aumento dos programas assistenciais voltados às camadas mais pobres da população e, sim, na redução de investimentos públicos em “políticas de proteção social de caráter permanente, redistributivas e universalistas” (Pastorini; Galizia, 2009, p. 7).

Diante desses esclarecimentos dados pelas autoras, fica mais compreensível o protagonismo da Assistência Social no Sistema de Proteção Social brasileiro e, no interior dessa política, o protagonismo dos programas de transferência de renda condicionada. Trata-se de uma organização político-administrativa, pautada nos pressupostos ideológicos do neodireitistas, que apregoa a desresponsabilização do Estado e a regulação da vida com base em princípios econômicos, com vistas ao aumento de lucratividade do capital.

Assim, quando questionados sobre de quem é a responsabilidade pela proteção social, os sujeitos da nossa pesquisa, retomam a ideia presente no imaginário social reforçado pelos preceitos neodireitistas, de que a política de Assistência Social teria um “poder” maior do que o das demais políticas, de promovê-la, embora admitam a importância da articulação intersetorial para fazê-lo. Esse imaginário é reforçado pela dificuldade de acesso das pessoas às demais políticas sociais, como habitação, trabalho, saúde e educação, tornando a Política de Assistência Social uma das poucas possibilidades. Tal contradição, presente no cotidiano da gestão da política de Assistência Social, contribui para a fragilização do processo de concertação intersetorial, à medida que os agentes dessa Política, ao reproduzirem essa ideia messiânica sobre uma capacidade superior da Assistência Social de promover a proteção social, acabam que por potencializar o processo de desresponsabilização das demais políticas sociais no enfrentamento articulado desse desafio, assumindo assim demandas de outras áreas e incompatíveis com a própria condição dessa Política em dar respostas. Esse cenário se torna ainda mais grave nos municípios pequenos, que possuem uma capacidade reduzida de gestão, gerando um esgotamento da capacidade protetiva da política de Assistência Social.

A fala do Sujeito 1 demonstra esse esgotamento:

*Mas ainda eu acho que essa questão de andar junto, da intersetorialidade, é aquele negócio, **acontece porque a gente que está na frente, quer que aconteça, porque se fosse por eles, não aconteceria!** [...] Eles não entendem que hoje tem a demanda da Política da Assistência, da Saúde e isso é por Lei. Quantas são as vezes que eu tenho que chegar e falar: oh bonito, oh bonita vão ler, vão entender [...] **a gente percebe que ainda tem políticas, que ainda ficam no seu canto e acham que as coisas têm que acontecer porque ainda é da Assistência, certo?** Que nem, vamos voltar lá, como que chama? Que agora já nem sei mais que nome se dá, porque muda daqui, muda dali, muda daqui...o Bolsa Família, o programa, é uma parceria, Educação, Saúde e Assistência, certo? E a gente sabe que para conseguir fazer com que as coisas aconteçam, é um upa. Parece que vem a fórceps o lado deles. E, deveria ser uma ação, só registrar, porque eles já fazem, e eu falo isso para eles, gente vocês já fazem! É questão de andar juntos, de fazer a coisa...mostrar o que cada setor faz. E eles tem um pouco de resistência. [...] **E eu sempre converso assim, gente, dá pra gente otimizar esse pessoal e a gente andar menos, gastar menos energia, mas parece que é sempre, sabe, é sempre como se fosse um favor** (Sujeito 1, grifos nossos).*

Diante desses desafios tão intensos, procuramos identificar se há a percepção, por parte dos sujeitos da nossa pesquisa, em relação a avanços na proteção social e, portanto, na efetivação de direitos aos usuários da política de Assistência Social, a partir da adoção da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão em seus municípios. A maioria respondeu que têm dificuldades em identificar tais avanços:

Olha, no momento eu ainda não estou vendo isso. Eu não sei se é porque a gente ainda está patinando pós Covid, você está entendendo? E aí eu acho que a gente ainda está começando a querer retomar isso daí. Eu acho que ainda não é o momento da gente estar avaliando esse tipo de coisa, porque ainda nós estamos apagando fogo! [...] Mas, como a gente colocou para você, o recurso humano é pouco, a demanda ela já está chegando, do jeito que ela chega a gente tem que ir atendendo, como se fosse um rolo compressor, tá? Boa vontade, não falta. Mas é aquele negócio ou a gente atende os casos mais emergentes ou a gente deixa a coisa passar, porque, na verdade o que eles querem agora, infelizmente, ainda é o atendimento [...] a nossa urgência ainda é o fazer, entendeu? [...] E, eu não sei quanto às outras meninas, mas a gente só faz, atender e a ficar atendendo relatórios, é processos, é coisas que vem do Governo Federal, coisas que vem do Governo do Estado, é relatório, relatório e relatório, você é uma sozinha, você não tem gente para te ajudar, e a demanda vem, como se fosse um rolo compressor, entendeu? (Sujeito 1, grifos nossos).

De acordo com essa resposta, fica evidente o quanto os processos de gestão têm ficado comprometidos. Toda a estrutura da política de Assistência Social tem se voltado para o atendimento das demandas emergenciais, principalmente após a pandemia de Covid-19, que agravou a situação de vulnerabilidade social, inclusive as estruturas de gestão que, via de regra, são muito enxutas nos municípios de pequeno porte, principalmente no que se refere a recursos financeiros, administrativos e humanos.

De fato, o processo de concertação intersetorial, conforme vimos anteriormente, requer investimentos de recursos e de tempo para a realização de planejamento conjunto, para o reconhecimento da realidade social do território e para o estabelecimento de objetivos comuns e desenvolvimento de ações articuladas. Conforme nos apontam Romagnoli e Silva (2018, p. 31):

[...] um dos fatores importantes para que intersetorialidade transforme-se em ações concretas e eficazes é a existência de espaços de comunicação entre os setores, para favorecer o diálogo entre os programas que trabalham com as famílias e os profissionais das políticas públicas que realizam intervenções com estes grupos.

Tais espaços, de acordo com as autoras, buscam qualificar a entrega de serviços públicos à população através do tratamento adequado das demandas, visando a não sobreposição de ações e desperdício de dinheiro público (Romagnoli; Silva, 2018). Nós acrescentamos que, para além da análise direta das demandas dos usuários, tais espaços são ricos para a realização articulada entre os setores, de uma análise conjuntural, de reconhecimento do território a partir de olhares e conhecimentos distintos, próprios das especificidades de cada política social e das formações de cada agente público; assim como, tais espaços são muito oportunos para a implementação do planejamento de ações conjuntas a partir da definição de objetivos comuns.

No entanto, a emergencialidade no atendimento das demandas pontuais nas políticas sociais, de modo particular na política de Assistência Social, somada à precária estrutura, especialmente nos municípios pequenos, tem ocasionado uma sobrecarga de trabalho que, conforme as autoras, tem inviabilizado a “sustentação efetiva da intersetorialidade no cotidiano” (Romagnoli; Silva, 2018, p. 34). Assim, a manutenção de espaços permanentes de diálogo tem se tornado um enorme desafio, não somente pela cultura setorializada instalada nas políticas sociais, conforme vimos anteriormente, mas também pela falta de condições objetivas (falta de recursos financeiros, administrativos e humanos).

O Sujeito 2 também enfatiza essas dificuldades:

*A pergunta é, se a gente vê que houve avanços? Existe né, alguns avanços, se a gente está conseguindo dar conta, não sei dizer, mas está se tentando promover esse avanço e algumas coisas acho que sim, a gente pode dizer que teve, né? [...] **O problema é a gente parar para olhar. [...] E a gente sempre viveu assim, fazendo as prioridades. Aquela questão, a gente faz o que é urgente e deixa o que é importante! Mas ultimamente, eu até brinquei esses dias, a gente nem está trabalhando com prioridades, a gente está trabalhando com urgência e emergência, né? Porque é tudo, é tudo uma correria, a parte da gestão, de prestação de contas, licitações que nos consomem, e reuniões, tudo, o Serviço de Convivência, o Conselho Tutelar, Conselho da Criança, Conselho do Idoso, Conselho da Assistência, concentrado tudo na gente, então você não tem, eu pelo menos não consigo ver que estou fazendo (está no automático – sujeito 1), está no automático! Eu não consigo me ver fazendo um trabalho diferente (Sujeito 2, grifos nossos).***

Finalizando a análise sobre a compreensão dos sujeitos da nossa pesquisa sobre proteção social mediada pela intersetorialidade, ressaltamos que, embora se

tenha uma compreensão abrangente de proteção social, pautada na responsabilidade estatal em prover uma patamar mínimo de cidadania e dignidade às pessoas por meio do acesso a direitos sociais vinculados a diversas áreas de políticas sociais, há uma dificuldade para o reconhecimento dos impactos provocados pela intersetorialidade para a implementação da proteção social, uma vez que as condições objetivas de gestão das políticas sociais, organizada a partir de preceitos neodireitistas, impõe muitos limites à efetivação da intersetorialidade no cotidiano.

De modo geral, a pesquisa evidenciou que os municípios pequenos, tendo em vista a escassez de estruturas de gestão, no que se refere à intersetorialidade, age a partir das exigências das outras esferas de governo ou de outros órgãos, sendo que as estruturas mais organizadas de processos de articulação intersetorial ocorrem na área da criança e do adolescente. Trataremos sobre isso com mais detalhamento no Eixo 3 de análise, no qual analisamos os processos de indução e incentivo da intersetorialidade por parte dos entes federados e de outros órgãos e sobre sua importância para a concretização dos processos de concertação intersetorial nos municípios pequenos, aspectos esses ressaltados pelos sujeitos da pesquisa. Antes contudo, analisamos a compreensão dos sujeitos da pesquisa sobre intersetorialidade e sua importância na Política de Assistência Social.

4.2.2 Compreensão sobre Intersetorialidade e sua Importância na Política de Assistência Social

Conforme verificamos no Capítulo 3, o conceito de intersetorialidade passou a ser incorporado na gestão das políticas sociais, no Brasil, a partir da Constituição de 1988 e seu paradigma universalista de proteção social. Verificamos, também, que foi na área da Saúde que esse conceito foi primeiramente explorado no país, ganhando destaque nas Conferências Internacionais da área, a partir de um novo entendimento de saúde enquanto resultado do bem-estar físico, mental e social, e não apenas enquanto ausência de enfermidade, exigindo-se, assim, uma articulação mais intensa entre diferentes políticas sociais para o alcance da meta saúde para todos, definida pela Organização Mundial da Saúde para os países em desenvolvimento.

Na Política de Assistência Social, o debate sobre intersetorialidade começa a adquirir maior visibilidade com a inserção dessa política no tripé da Seguridade Social, isto é, na Constituição de 1988, mas foi com a aprovação da Política Nacional de

Assistência Social (PNAS), de 2004, e com a constituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, que a intersectorialidade foi reconhecida, juntamente com a territorialidade e a descentralização, enquanto um dos pressupostos do SUAS. Anos depois, a Norma Operacional do SUAS (NOB/SUAS 2012) define a intersectorialidade enquanto um dos princípios organizativos do SUAS.

Vimos, portanto, que na trajetória histórica da Política de Assistência Social, a intersectorialidade foi ganhando reconhecimento e chegou, com a NOB/SUAS 2012 (Brasil, 2005b), ao patamar de elemento estruturador dessa política social. Assim, espera-se que a intersectorialidade seja incorporada na gestão da Política de Assistência Social nos 5.568 municípios brasileiros, no Distrito Estadual de Fernando de Noronha e no Distrito Federal. Contudo, cabe-nos analisar quais os contornos próprios dessa incorporação nos municípios pequenos, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR. Identificar qual a compreensão dos gestores da Política de Assistência Social nesses municípios sobre intersectorialidade e sobre sua importância para esta Política, nos ajudará a começar a delinear tais contornos.

No que se refere ao conceito de intersectorialidade, propriamente dito, de acordo com nossos estudos, também apresentados no Capítulo 3, identificamos que a intersectorialidade foi inicialmente disseminada, no Brasil, pós-Constituição de 1988, enquanto “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; Komatsu, 1997, p. 24). Ou seja, o reconhecimento da complexidade da realidade social e de que ela exige novas estratégias de gestão das políticas sociais, baseadas na articulação de saberes e experiências e na construção de objetivos comuns, foi fundamental para a incorporação da intersectorialidade enquanto ferramenta de gestão no país.

Ao longo dos anos, alguns estudiosos debruçaram-se sobre o tema e foram incorporando à sua definição outros importantes elementos. Destacamos a definição de Bronzo (2007), que apresenta a intersectorialidade enquanto uma ferramenta de gestão capaz de mudar a visão de mundo a partir do reconhecimento da multidimensionalidade, integralidade e complexidade dos problemas sociais, exigindo uma intervenção sinérgica sobre eles e partilhamento de responsabilidades e de poder. Neste conceito, Bronzo (2007) nos aponta que a intersectorialidade pode promover uma mudança de visão de mundo. Isso ocorre porque, baseados na intersectorialidade, os problemas sociais passam a ser analisados a partir da

articulação de múltiplas perspectivas. Cabe-nos ressaltar que essa mudança de visão deve ser capaz de promover, também, alterações institucionais e administrativas, em um processo amplo e contínuo de concertação.

Destacamos também o olhar de Navarro (2011), que afirma que a intersetorialidade promove a horizontalização das relações entre os setores a partir da perspectiva da interdependência dos serviços, contribuindo para a superação da fragmentação e isolamento das políticas sociais, distorções essas provocadas pela hierarquia burocrática setorial. Ainda gostaríamos de destacar a perspectiva apontada por Silva (2012), que apresenta a intersetorialidade enquanto um fenômeno político da contemporaneidade, na busca pela resolução de problemas e enfrentamento das desigualdades, devendo incidir sobre o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas de forma democrática, contemplando a participação dos cidadãos na busca por soluções de problemas sociais.

Juntos, tais conceitos nos alertam da importância do envolvimento de todas as políticas sociais e, ainda, da própria sociedade, com vistas ao aprimoramento da proteção social, que é responsabilidade de todos. A intersetorialidade é, nesse contexto, uma estratégia de gestão que se efetiva a partir de decisão política, devendo incidir em todos os processos administrativos, configurando uma nova roupagem para a gestão de políticas sociais, caracterizada pela integração e integralidade das ações.

Na pesquisa de campo com os gestores de municípios com até 10 mil habitantes da região da AMEPAR, a intersetorialidade foi evidenciada enquanto estratégia de gestão capaz de promover um atendimento mais integral das necessidades humanas:

[...] Cada um na sua área, mas tentando contemplar todas as situações de vida para que ele tenha, um atendimento perto do...se possível, do integral, para atender ele em todos os aspectos. [...] Não dá pra gente só dividir a pessoa em setor (Sujeito 2, grifo nosso).

*[...] Então, seria isso aí, de a gente estar olhando o ser humano ao mesmo tempo que setorizado, mas numa forma global, seria...bom, essa é a minha visão, **de trabalhar o todo mas de forma cada um na sua política**, atendendo a sua demanda. É isso! (Sujeito 1, grifo nosso).*

Nessas perspectivas, o caráter complementar entre as políticas sociais é evidenciado. O Sujeito 2 cita uma das consequências da setorialização, que é o

processo de “esquartejamento do ser humano”, à medida que suas necessidades são tomadas de forma compartimentada, fragmentada e unilateral. Cada campo da política social olha para os problemas sociais, não em uma perspectiva de totalidade, tentando extrair dele não a sua essência ou causas, mas, sim, em uma perspectiva compartimentalizada, tentando identificar nos problemas as responsabilidades que são afetas a cada área. Esse processo faz com que a perspectiva complementar das políticas sociais seja desconsiderada, oferecendo respostas parciais e fragmentadas, gerando ineficiência no enfrentamento dos problemas sociais

Contudo, conforme vimos no Capítulo 3, a eficácia das políticas públicas reside, exatamente, na capacidade de articulação entre elas. Não deve haver um antagonismo entre os modelos de gestão setorial e intersetorial, mas uma complementaridade (Warschauer; Carvalho, 2015). Conforme nos ajuda a entender também Sposati (2006), é necessário combinar permanentemente as duas dimensões, setorial e intersetorial.

O Sujeito 2 ainda adverte que o reconhecimento sobre a importância da intersetorialidade, por parte dos operadores das políticas sociais, não é suficiente para a efetivação dessa estratégia de gestão, sendo grandiosos os desafios para a sua real implementação: “*a gente saber é uma coisa, a gente conseguir fazer é outra*” (Sujeito 2).

O Sujeito 1, por sua vez, enfatiza também a necessidade da conciliação entre a organização político-administrativa das políticas sociais, que se dá de forma setORIZADA, e a adoção da intersetorialidade, para a construção de respostas mais integrais às necessidades humanas.

De acordo com Muller (2014, p. 595-596), qualquer setor é composto por três elementos:

[...] um conjunto de atores que expressam interesses específicos; uma divisão de trabalho administrativo associada a rotinas administrativas, corporativas ou organizacionais e uma dimensão cognitiva, que expressa a visão do problema e das soluções, tal como foi elaborado pelos atores dominantes.

A intersetorialidade deve incidir sobre esses três elementos, configurando uma gestão administrativamente setORIZADA, mas, ao mesmo tempo, pautada em princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos intersetoriais. Deve movimentar a identificação de objetivos comuns entre os setores, propiciar novos processos

administrativos, fluxos e protocolos que tenham por referência a articulação entre os setores, e promover uma nova visão sobre os problemas sociais, construída a partir da articulação de conhecimentos e experiências. A reconstrução do olhar sobre os problemas deve ser mediada pela realidade do território e não unicamente a partir da compreensão especializada de cada setor.

Um outro elemento destacado na compreensão sobre intersectorialidade, pelos participantes da pesquisa, foi a capacidade de fortalecimento do diálogo entre os agentes públicos de diferentes áreas, promovendo maior compreensão sobre as especificidades de cada política social, aumentando, assim, as possibilidades de encaminhamentos mais assertivos e efetivos aos usuários, por exemplo.

Eu acho que seria a quantas anda a política de assistência social em relação as irmãs, as outras políticas, certo? Como ela vem trabalhando? Como ela vem atendendo? Qual a visão que eles têm de assistência social? [...] (Sujeito 1).

[...] Porque eu percebo que hoje, a Política de Assistência, nós conseguimos levá-la para as outras políticas, para o entendimento, porque é muito senso comum, e tudo mais, e aí a gente trás, vem trazendo isso, qual que é o papel, e também trazendo das outras políticas pra nós. Quem eu sou? Onde eu vou chegar? Qual que é a minha política, né? O que vamos fazer juntos? Então, eu acredito que isso vem se aprimorando (Sujeito 3, grifos nossos).

Isso que ela falou, é muito bacana, de mostrar para as outras políticas a função da Assistência, explicar né, porque todo mundo entende a grosso modo, saúde é saúde, educação é educação, todo mundo tem uma noção, ninguém precisa ficar explicando muito e assistência as pessoas ainda ligam muito a questão da concessão de benefícios e realmente não entende. Outro dia, inclusive, um usuário falou para as meninas, vocês não têm passagem, porque vocês não fecham esse CRAS? Não tem nada para dar aqui (risos). Fecha esse negócio! Então, as pessoas acham que é só, que é só isso, uma questão de concessão (Sujeito 2, grifos nossos).

A importância de um maior entendimento sobre cada área está para todas as políticas sociais; contudo, ganha contornos elevados quando se refere à Política de Assistência Social. Como já abordado no Capítulo 2, o desenvolvimento histórico dessa área esteve originalmente vinculado ao campo da filantropia e da benemerência, dificultando o seu reconhecimento enquanto direito social, definido na Constituição de 1988. Logo, ainda é muito comum visões deturpadas sobre a Assistência Social, as quais vinculam essa Política à ideia do favor e da caridade. Nesse sentido, é muito importante que as relações estabelecidas entre a Assistência

Social e outras políticas sociais possam contribuir para a disseminação das especificidades dessa área e de suas responsabilidades enquanto política pública de direito.

Ainda hoje é muito comum que, por equívocos de compreensão sobre a Assistência Social, essa política seja pressionada a assumir demandas de diferentes áreas: saúde, educação, habitação, dentre outras. O não reconhecimento da proteção social enquanto responsabilidade de todas as políticas sociais faz com que “tudo aquilo que não é reconhecido como demanda específica da área” seja remetido para a Política de Assistência Social, sem nenhum crivo ou análise mais ampliada da situação, fazendo com que, muitas vezes, o usuário seja “jogado” de um lado para o outro, dificultando seu acesso a direitos.

Um exemplo que demonstra com clareza esse tipo de situação, dentre tantos outros possíveis, refere-se à dificuldade da Política de Saúde em garantir aos seus usuários acesso aos seus serviços por meio do fornecimento de vale-transporte gratuito à população. Um paciente que aguarda meses por uma consulta em um especialista corre o risco de não conseguir acessar a consulta, por ausência de vale-transporte. É muito comum que, ao procurar a Unidade Básica de Saúde para fazer a solicitação do vale-transporte, esse paciente seja orientado a procurar o CRAS mais próximo de sua residência, fazendo essa requisição à Política de Assistência Social.

O vale-transporte é visto como “benefício” e não como uma garantia de acesso. Por sua vez, os benefícios são tidos como exclusividade da Política de Assistência Social. Essa situação está relacionada a visão de que aqueles que não possuem condições socioeconômicas devem, necessariamente, ser atendidos pela Política de Assistência Social. Sendo assim, a perspectiva da proteção social que deve permear todas as políticas públicas, fica reduzida. Assim como a Política de Educação precisa viabilizar formas de acesso das crianças às escolas, seja pelo fornecimento do “passe escolar”, seja com serviços de transporte para crianças que residem na região rural, por exemplo, a Saúde deveria garantir o acesso dos pacientes aos serviços especializados de saúde que ficam instalados fora do território onde eles vivem.

Esse exemplo é apenas um dentre os possíveis, e pode nos ajudar a compreender a importância da intersetorialidade para a gestão das políticas sociais e, de modo particular, para a gestão da Política de Assistência Social. À medida que a intersetorialidade fortalece as relações e o diálogo entre as políticas sociais, promove maior reflexão sobre essas e tantas outras questões, amplia o conhecimento dos seus

agentes sobre as diretrizes e organização de cada política e contribui para que os encaminhamentos dos usuários entre os serviços das diversas políticas sejam mais respeitosos e efetivos, uma vez que serão pautados em conhecimento prévio sobre o funcionamento dos serviços existentes, evitando, com isso, deslocamentos desnecessários dos usuários.

As respostas dos Sujeitos 1 e 3 ao questionamento sobre a importância da intersetorialidade na Política de Assistência Social revelam o quanto ainda é comum a peregrinação, por parte dos usuários dessa política, na tentativa de acessar atendimentos diversos, demonstrando a enorme fragilidade das políticas sociais na garantia do acesso a direitos:

E esse negócio de ficar, vai para cá, vai pra lá. O cidadão está cansado de chegar na Política de Assistência e corre para a Saúde, e aí chega lá não é. Então, quer dizer, tem que economizar a andada. [...] E a gente fala assim, gente, não queira, é muito triste a pessoa chegar, e ter que chegar e a maioria deles chegam na gente na condição de humilhados mesmo! Cidade pequena, quem entra...pessoas que realmente a gente vê que entram aqui dentro e fala assim eu não imaginava estar usando esse serviço hoje. [...] Pra que que a gente enquanto órgão vai fragilizar mais? E a gente acaba sendo carrasco! A gente acaba sendo carrasco! Inconscientemente ou conscientemente a gente, infelizmente, por causa da correria ou por causa da demanda, a gente acaba fazendo isso, delegando, sabe? E a gente tem buscado, eu sempre falo, falo assim, gente vamos brigar para que pare com essa corrutela da pessoa ficar andando pra cima e pra baixo de pirezinho! A pessoa tem que entrar e receber tudo que é de direito. (Sujeito 1, grifos nossos).

Uma coisa que me pega muito aqui no município também, que a gente sempre luta é para que esse usuário não fique sendo encaminhado, sabe, não é aqui é lá, então assim, a gente tem tentando diminuir isso, sabe, desses encaminhamentos e tudo mais, porque se não esse usuário fica pra lá e pra cá. E geralmente, é, infelizmente, são pessoas, dentro da nossa Política, são pessoas que não tem informações, assim, na sua totalidade, então eu acredito muito nisso, na intersetorialidade. É uma coisa que eu busco muito trazer aqui junto com os outros secretários, claro que tem alguns que se interessam e se envolvem mais, outras políticas não, mas acho que, sobretudo, na Política de Assistência, a intersetorialidade, os encaminhamentos são primordiais (Sujeito 3, grifos nossos).

Nesse sentido, a intersetorialidade na Política de Assistência Social, aparece como proposta de gestão capaz de atuar no fortalecimento da condição de cidadania dos usuários por meio da disseminação da informação entre as políticas sociais. Vale

ressaltar que, para além da ampliação da circulação de informações, a intersetorialidade é uma decisão política que deve incidir na reestruturação da rede de serviços, que deve ser a mais completa e abrangente possível, sendo capaz de atender às mais variadas necessidades da população em cada uma das áreas de política social, respeitando as particularidades territoriais. Essa rede de serviços deve organizar-se de forma articulada e deve estar comprometida com uma proteção social integrada e integral. A maior efetividade da circulação de informações é apenas uma das consequências positivas da adoção da intersetorialidade e, talvez, uma das mais imediatas, porém, não menos importante.

Ao falarmos em rede de serviços, damos destaque ao fato de que o Sujeito 4 da pesquisa respondeu ao questionamento sobre o que é intersetorialidade através de uma outra pergunta: “*seria o trabalho em rede?*” Essa pergunta/resposta remete à uma dúvida frequente entre os agentes das políticas sociais: intersetorialidade e trabalho em rede são sinônimos?

Segundo Yazbek (2014, p. 98):

A intersetorialidade que vem se configurando como um princípio orientador de ações integradas no âmbito da Política Social supõe atendimentos em rede para a população. Fenômeno novo e que é visto por alguns como novo paradigma para a atuação do Estado em conjunto com setores organizados da sociedade. A proposta de uma ação integrada e em rede está na base desse paradigma.

Podemos concluir, portanto, que intersetorialidade e rede não são sinônimos, são elementos complementares na gestão de políticas sociais. A intersetorialidade é uma estratégia de gestão, em permanente processo de concertação, pautada em diálogo, integração, horizontalidade nas relações e tomada de decisão e construção de objetivos comuns e fluxos entre as políticas setoriais, capaz de promover a superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais, contribuindo para o aprimoramento da proteção social. A rede de serviços, por sua vez, dá materialidade à intersetorialidade quando a adota como princípio orientador na prestação de serviços à população. Portanto, os serviços vinculados às várias políticas setoriais irão se constituir enquanto uma rede, à medida que adotarem a intersetorialidade enquanto princípio para a organização de suas ofertas.

Assim, compreendemos que os vários serviços que atuam em um determinado território só se constituirão enquanto uma rede quando, configurados às diretrizes

advindas dos órgãos gestores responsáveis por suas respectivas políticas públicas, fizerem a escolha política e administrativa pelo modelo intersetorial de gestão. A escolha política se refere à adoção de uma perspectiva universalista de proteção social, focada na ampliação do acesso à direitos, devendo ter rebatimentos concretos na ampliação da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios em todas as áreas de políticas públicas, contribuindo, assim, para o aprimoramento da proteção social. Já a escolha administrativa refere-se à reestruturação dos processos e instrumentos de gestão, os quais deverão contemplar a perspectiva intersetorial em todas as suas etapas: planejamento, execução e avaliação. Como vimos anteriormente, esse processo será sempre marcado pela contradição, elemento intrínseco à sociedade do capital.

Yazbek (2014) ressalta que, historicamente, as políticas sociais não vêm se organizando no formato de rede, apresentando-se de forma desarticulada e setORIZADA. Esse tipo de gestão, com características centralizadoras e hierarquizada, têm dado origem ao paralelismo de ações, gerando fragmentação na atenção às necessidades sociais, prejudicando, especialmente os usuários.

Outro elemento que apareceu com ênfase na identificação do que é a intersetorialidade para os sujeitos participantes da nossa pesquisa, foi a questão das pactuações de registros, fluxos e protocolos.⁷⁵ Embora não vinculem a intersetorialidade apenas à existência dessas pactuações, ressaltam a importância delas e revelam a dificuldade que os municípios pequenos possuem para organizá-las:

É sobre o diálogo entre as políticas públicas, saúde, educação, assistência, e essa questão de encaminhamento...a resposta, uma. Acho que a gente tem que estabelecer talvez, documentos, porque a gente faz muitos encaminhamentos verbais e nisso a gente pouco registra, pouco levanta números (Sujeito 5).

[...] é de acordo com a demanda, a gente não para e registra, não tem protocolo e as vezes a gente não consegue nem perceber. Se você me perguntar, de cara, eu vou falar não tem, mas tem, o pessoal faz,

⁷⁵ A pactuação de fluxos, protocolos e registros são fundamentais dentro do processo de concertação intersetorial; contudo, gostaríamos de registrar que, para além da organização de documentos, enfoque dado pelos sujeitos da nossa pesquisa, a questão da pactuação é um elemento abrangente e de extrema importância para intersetorialidade, pois, conforme vimos no Capítulo 3, nesse processo, os envolvidos obrigatoriamente assumem compromissos e responsabilidades que necessitam ser discutidas e pactuadas, a partir da definição de objetivos comuns entre as políticas sociais. A efetividade das pactuações realizadas devem ser mensuradas à partir da alteração da realidade.

se reúne, faz, tem lá os tramites, mas acho que falta muito dessa organização (Sujeito 2).

A gente está tentando fazer, mas é aquele negócio né? Para você fazer protocolo ou para você fazer documentação demanda de pessoas, né? Interesse técnico político, né? E a gente não consegue, entendeu? É, contato diário minha filha! Catou o telefone daqui, toca ali, pega! Mas sem registro, porque a gente não dá conta de fazer. É aquele negócio, a gente está num campo de futebol, está de goleiro, está de marcador de pênalti, está de torcida, está de tudo, está de torcida (risos) (Sujeito 1).

O grande desafio consiste em transformar os processos administrativos e de gestão permeáveis à intersetorialidade. A construção de instrumentos gerenciais conjuntos, sejam fluxos, protocolos ou propostas interventivas, dá materialidade a esse processo de discussão e de definição de consensos e objetivos comuns entre as políticas sociais e, por tal motivo, há um reconhecimento comum sobre a importância desses instrumentos. Monnerat e Souza (2014) discutem sobre a importância do desenvolvimento de processos de planejamento articulados entre as políticas sociais e afirmam:

o planejamento deve ser a tradução da articulação entre saberes e práticas setoriais, considerando-se que no âmbito do planejamento conjunto a intersetorialidade deve se concretizar como síntese de conhecimentos diversos (interdisciplinaridade) para atuar sobre problemas concretos (p. 50).

Contudo, como afirmam os sujeitos da pesquisa, a construção de processos de pactuação conjunta e a elaboração de instrumentos gerenciais requer investimentos e decisão política. De modo especial, nos municípios pequenos esse desafio é ainda maior, devido à (falta de) capacidade de gestão instalada. Mais adiante nos debruçaremos a conhecer melhor esses desafios que interferem diretamente no aprimoramento do processo de concertação intersetorial.

Em síntese, identificamos que os sujeitos da nossa pesquisa evidenciaram o reconhecimento da intersetorialidade e de sua importância para a Política de Assistência Social a partir dos seguintes elementos:

- 1) enquanto estratégia capaz de corrigir possíveis negligenciamentos por parte das políticas sociais caracterizadas pela fragmentação na oferta de respostas aos problemas sociais, favorecendo, assim, o compartilhamento da responsabilidade pela proteção social entre essas políticas e, por

consequência, a ampliação do acesso a direitos por parte dos usuários, em uma perspectiva de cidadania;

- 2) enquanto ferramenta de gestão capaz de promover a disseminação de informações, contribuindo para a correção de uma visão deturpada sobre a Assistência Social que a vincula à caridade e não ao direito. Uma ferramenta que possa corrigir o burocratismo que tende a compartimentalizar as demandas dos sujeitos, remetendo, sobretudo aquelas vinculadas a questões de ordem socioeconômicas, necessariamente à Política de Assistência Social. A disseminação de informações contribui, também, para corrigir equívocos nos encaminhamentos dos usuários, conferindo a eles um tratamento mais respeitoso e digno; e,
- 3) enquanto instrumento de gestão que exige posicionamento político em seu favor, organizando novas estruturas de gestão capazes de favorecer a construção de pactos, fluxos e protocolos articulados entre os setores, com vistas ao aprimoramento da integralidade da proteção social.

A seguir, conforme anunciado no Eixo anterior, apresentaremos a visão dos sujeitos da pesquisa sobre a importância dos processos de indução e incentivo ao aprimoramento da intersetorialidade por parte das esferas estadual e federal de governo e também por outros órgãos.

4.2.3 Processos de Indução e/ou Incentivo⁷⁶ para o Aprimoramento da Intersetorialidade

⁷⁶ As palavras indução e incentivo são sinônimas. Contudo, a palavra indução pode carregar uma conotação relacionada à imposição e ou à obrigação, tendo em vista que, na prática, embora indução não seja sinônimo de imposição, em algumas situações, principalmente em movimentos relacionados à gestão, as imposições/obrigações são apresentadas como processos de indução e aí, nesse caso, a palavra indução aparece acompanhada do seu sinônimo incentivo, ganhando assim uma roupagem mais branda, mais sutil e, portanto, com mais possibilidades de serem assimiladas e incorporadas. A palavra incentivo, por sua vez, quando utilizada sozinha, embora sinônima de indução, traz uma conotação mais relacionada a processos de estímulo, encorajamento e impulsionamento. Nesse sentido, reconhecendo a contradição enquanto elemento constitutivo de todos os processos na sociedade do capital, inclusive os de gestão, decidimos por utilizar ambas as palavras, pois compreendemos que os processos indutivos e ou de incentivo à intersetorialidade estarão sempre permeados por essa contradição. Se, por um lado, são importantes para o aprimoramento do processo de concertação intersetorial, por outro, dialeticamente, servem ao jogo de poderes entre os entes federados. Objetivamos identificar tanto os processos de gestão que de fato contribuem para o incentivo e o aprimoramento da intersetorialidade nos municípios, quanto aqueles que, embora se apresentem com essa roupagem, são, na prática, verdadeiras imposições das esferas estadual,

Na pesquisa documental que realizamos, e registramos no Capítulo 3 desta tese, procuramos identificar o percurso do debate sobre intersectorialidade na Política de Assistência Social a partir da análise dos registros das Conferências Nacionais de Assistência Social, bem como dos formulários do Censo SUAS, aplicados à gestão municipal. Ao decidirmos por tal pesquisa, partimos do pressuposto de que a inserção do tema da intersectorialidade nesses instrumentos fundamentais de gestão para a Assistência Social, pode constituir-se enquanto um mecanismo de indução e ou incentivo do governo federal, que somadas à outras ações de coordenação federal e estadual, conforme o modelo compartilhado de gestão do SUAS preconiza, podem contribuir para o aprimoramento dessa estratégia de gestão nos municípios.

Com base nessa pesquisa, identificamos que o debate sobre a intersectorialidade vem sendo incentivado/induzido, tanto no âmbito das Conferências, quanto no Censo SUAS. No caso do Censo SUAS, importante instrumento de monitoramento da Política de Assistência Social, a identificação da incidência de processos intersectoriais nos municípios ganhou destaque, sobretudo, a partir de 2012. No que se refere às Conferências Nacionais, importante espaço de avaliação e de construção de novas proposições para essa política social, o debate da intersectorialidade ainda ocorre de forma aligeirada e, por vezes, acrítica, requerendo, portanto, maior aprofundamento.

Na pesquisa de campo, corroborando nossos pressupostos iniciais sobre a importância da implementação de estratégias de indução/incentivo do debate sobre intersectorialidade por parte das demais esferas de governo, em especial para os municípios pequenos, os sujeitos declararam que, devido às escassas estruturas de gestão a que têm acesso, essa indução/incentivo das instâncias federal e estadual se torna fundamental, sendo que as poucas experiências de articulação intersectorial que ganham um caráter mais sistematizado nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, partem, em sua maioria, desses processos de indução/incentivo. Tais processos estão relacionados à organização federalista do Estado brasileiro, que distribui funções diferenciadas e complementares entre os seus entes para a

federal e de outros órgãos aos municípios, especialmente aos municípios pequenos que, embora autônomos no federalismo brasileiro, possuem inúmeras limitações de ordem administrativa e financeira, principalmente ficando, muitas vezes, subjugados nessa relação.

efetivação da gestão das políticas públicas. O SUAS assume e explicita esse modelo compartilhado de gestão em suas diretrizes.

Já na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), temos a convergência a princípios, diretrizes e pressupostos apresentados na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, reafirmando a Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, pautada na gestão compartilhada entre os entes federados. A NOB/SUAS 2005, por sua vez, cumpriu um importante papel de demarcar, com maior precisão, essas responsabilidades dos entes federados.

Um dos objetivos desta NOB/SUAS é transformar a política de Assistência Social em uma política realmente federativa, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. Nesse contexto, sobressai a importância de fortalecer a articulação e cooperação das esferas de governo no âmbito do espaço sub-regional (Brasil, 2005b, p. 96).

O SUAS, por meio da NOB/SUAS 2005, atribui funções e responsabilidades para cada ente federado. Em síntese, em âmbito nacional, estão demarcadas funções de regular, normatizar e coordenar a política de assistência social, assim como monitorar e avaliar a implementação do SUAS, cofinanciar os serviços e benefícios concedidos. Aos estados cabe coordenar e executar a política estadual de assistência social, além de apoiar técnica e financeiramente os municípios. Já as responsabilidades municipais se encontram em toda operacionalização da política em sua esfera municipal.

Os processos que chamamos neste estudo de indução/incentivo, são chamados por Jaccoud (2019, p. 257) de “mecanismos de coordenação intergovernamental”. A pesquisadora realiza um estudo no qual analisa a adoção de tais mecanismos por parte dos governos federal, estaduais (analisa os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná) e municipais (estuda os municípios de Belo Horizonte e Curitiba), no que se refere à implementação do serviço PAIF. Jaccoud identifica que o governo federal mobilizou uma variedade de mecanismos de

coordenação, para a implementação do PAIF, que vão desde normas gerais, orientações metodológicas, regimentos sobre equipamentos e recursos humanos, até incentivos financeiros. A autora destaca que tais mecanismos também foram mobilizados por alguns estados, dentre eles o Paraná.

No Paraná, conforme descreve Jaccoud, o governo estadual implementou propostas específicas de indução/incentivo ao aprimoramento da Assistência Social no Estado, pautada no financiamento, por meio do Piso Paranaense de Assistência Social, e na constituição do Programa Família Paranaense, voltado ao combate da pobreza e emancipação social das famílias. Segundo seus estudos, o Família Paranaense seguiu os pressupostos definidos pela coordenação federal e trouxe inovações. De acordo com a pesquisadora:

a instituição do Piso Paranaense de Assistência Social, em 2013, também teve como objetivo o cofinanciamento estadual de serviços, programas e benefícios. A ausência de orientações referentes ao Paif e Paefi parece ter relação com a implementação do Programa Família Paranaense, criado naquele mesmo ano com o objetivo combater a pobreza e promover a emancipação social de famílias em situação de alta vulnerabilidade [...] Formalizando a metodologia que vinha sendo adotada, em 2017, a secretaria de estado lançou um guia de acompanhamento familiar do programa Família Paranaense 'destinado aos profissionais da assistência social dos municípios, aqui denominados como técnicos de referência da família, e que são responsáveis pelo acompanhamento familiar' (SEFDS, 2017, p. 4) [...] Em que pese a declarada convergência, o modelo de acompanhamento adotado, limitado a 24 meses, contando com objetivos e condicionalidades próprias, e com um forte peso na intersetorialidade, representa uma significativa inovação face às propostas metodológicas apresentadas pelo nível federal, constringendo o escopo proposto pelo Paif (JACCOUD, 2019, p. 275-276).

Essa declaração da pesquisadora nos leva ao entendimento de que, ao mesmo tempo que os mecanismos de coordenação intergovernamentais promovem uma padronização da oferta dos serviços no âmbito da Política de Assistência Social, fazendo com que se concretize um nível minimamente padronizado da oferta de proteção social por essa Política nos mais variados territórios da nação, dá margem também, a partir do princípio da autonomia estabelecido no federalismo brasileiro, a estratégias diferenciadas, formuladas a partir das realidades locais. Contudo, como mencionamos anteriormente, a dialética e a contradição estão presentes em todos os processos, assim, o uso dessa prerrogativa da autonomia dos entes federados pode

ser mobilizada tanto no sentido de atingir objetivos relacionados à ampliação da capacidade protetiva das políticas públicas, considerando as particularidades territoriais, quanto no sentido de atender a interesses particulares. No caso específico do Programa Família Paranaense, não obstante as características de sua formulação, que, conforme chamou a atenção Jaccoud (2019), promoveu avanços em relação à proposta metodológica organizada pelo nível federal, inclusive no aspecto da mobilização da intersetorialidade, não podemos deixar de referenciar a sua vinculação a uma estratégia de *marketing* governamental, que tinha por objetivo desvincular as iniciativas estaduais das iniciativas federais, tendo em vista a crise política que vivia o país naquele momento (2017), logo após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, que aconteceu no ano de 2016, e antes das novas eleições presidenciais de 2018, provocando, assim, contraditoriamente, uma fragmentação no processo de condução da Política de Assistência Social no estado do Paraná.

De acordo com Jaccoud (2019, p. 272), “o grau de coordenação exercido pelo nível estadual assim como os instrumentos mobilizados variaram consideravelmente. O mesmo ocorre na ação de coordenação a nível do município”. Segundo a pesquisadora, de modo geral, os órgãos gestores da Política de Assistência Social nos âmbitos estadual e municipal, mobilizam uma equipe ou pelo menos um técnico de referência, para acompanhar a implementação do PAIF, atuando, sobretudo, no apoio técnico, “instituinto rotinas, modelando o processo de trabalho, uniformizando procedimentos e validando os instrumentos e seu uso” (p. 272). Ressalta, ainda, que “isso ocorre não apenas em capitais ou municípios de grande porte. Municípios de médio porte, e mesmo alguns de pequeno porte, mantêm uma coordenação técnica local, supervisionando o trabalho das equipes do Paif nos Cras” (p. 272). Nessa afirmativa da pesquisadora, corroborando com nossos pressupostos a respeito das particularidades da gestão da Assistência Social nos municípios pequenos, fica evidente que, entre os municípios de pequeno porte, embora existam exceções, são poucos os que conseguem implementar mecanismos de coordenação, mesmo relacionados ao PAIF, que consiste no principal serviço da Política de Assistência Social, dadas as limitações decorrentes da configuração estrutural da gestão dessa Política nesses municípios.

Concluindo, Jaccoud (2019) explicita:

A pesquisa de campo permitiu identificar adaptações ao desenho nacional proposto para o Paif. As alternativas estaduais e municipais referentes às concepções e estratégias acompanham ou minimamente dialogam com as orientações nacionais, indicando a força da indução federal nesse serviço, bem como da efetividade dos instrumentos de coordenação intergovernamentais mobilizados, sejam financeiros, normativos (tipificação ou lei), instrumentais (protocolos ou capacitações), informacionais (orientações técnicas e capacitações), instâncias de articulação e de deliberação compartilhada entre gestores (CIT e CIB). (p. 278).

Cabe à análise que faremos, a seguir, ampliar esse debate trazido por Jaccoud (2019), no sentido de compreender, a partir da nossa pesquisa de campo e, portanto, da fala dos gestores dos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, somado aos resultados já obtidos na nossa pesquisa documental, como eles identificam esses processos de indução/incentivo ou mecanismos de coordenação implementados pelo estado do Paraná e pela União, no que se refere aos processos de concertação intersetorial.

Quando perguntamos aos sujeitos da pesquisa de campo se a intersetorialidade, enquanto estratégia de gestão, faz parte do cotidiano nos municípios onde atuam, o Sujeito 3 enfatizou que, nos últimos tempos, os programas governamentais vêm induzindo/incentivando a adoção da intersetorialidade:

*Olha, uma coisa até interessante, que nós estamos discutindo há um tempo, é como que as coisas quando vêm, ou alguns recursos, alguns incentivos, eles vêm direcionados para a intersetorialidade. A questão de alguns programas do governo, e tudo mais, então eles sempre vêm direcionados a isso. E eu acho que a gente, depois vai entrar nas dificuldades da questão dessa intersetorialidade, mas eu acredito que, pelo menos na realidade do meu município, eu sinto que hoje, os gestores estão é..., deu algum passo, pequeno, mas pra isso, sabe? [...] Então, eu acredito que isso vem se aprimorando. Até por conta dessa **cobrança**, principalmente, na questão, eu acredito da Política da Criança e do Adolescente que vem bem intersetorializada, né? [...]* (Sujeito 3, grifos nossos).

Verificamos que esse sujeito avalia positivamente os impactos dos mecanismos de indução/incentivos implementados, no sentido de identificar que eles são responsáveis por promover um aprimoramento no que se refere à incorporação da intersetorialidade no seu município. Contudo, conforme destacamos no início deste Eixo de análise, há uma linha muito tênue entre processos de indução e imposição. Esse sujeito identifica tais processos como “cobrança”. Essa correlação imediata, em

que pese o reconhecimento dos impactos positivos para o fortalecimento do processo de concertação intersetorial, está relacionado, conforme veremos adiante, com a ausência ou insuficiência de condições objetivas, nesses municípios pequenos: uma rede mais ampliada de serviços, recursos humanos adequados, apoio técnico e financeiro dos demais entes federados, aparato administrativo e de gestão, dentre outras.

Diante dessa resposta, perguntamos a esse sujeito se ele conseguia exemplificar programas governamentais que venham cumprindo esse papel de incentivar/induzir a adoção da intersetorialidade e obtivemos a seguinte resposta:

Olha, eu penso agora, assim de imediato, a questão do Nossa Gente Paraná, que ele é um Programa todo intersetorial, toda a base dele é intersetorial. Que derivou do Programa Nossa Gente. Acredito que todos os municípios do Paraná, bom, acredito eu, aderiram. Agora há um incentivo de apoio a primeira infância e às gestantes, e lá tá bem dentro da política da criança, está bem discriminado ali o papel da intersetorialidade porque essa criança, essa gestante ela perpassa, como eu disse, então essas são coisas que a gente começou a perceber. Por conta também do enfrentamento à violência. Aqui no meu município o que é mais forte da intersetorialidade é a questão do enfrentamento da violência contra criança e adolescente, acho que é o que está mais estabelecido, por conta da rede, por conta da comissão, a própria comissão de enfrentamento. E aí eu acredito que seja alguns programas assim e incentivos pontuais que encaminham pra isso [...]
(Sujeito 3, grifos nossos).

O Programa Nossa Gente Paraná foi criado pela Lei Estadual nº 20.548/2022, que alterou a Lei Estadual nº 17.734/2013, que havia instituído o Programa Família Paranaense. De acordo com o artigo segundo da sua Lei de criação, o Programa se destina à proteção e promoção de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social em todo o Estado do Paraná, por meio da integração de ações de várias áreas, tais como “assistência social, habitação, segurança pública, agricultura e abastecimento, trabalho, saúde, educação, ciência e tecnologia, esporte e lazer, cultura, segurança alimentar e nutricional, infraestrutura, meio ambiente e direitos humanos” (Paraná, 2021). Nesse sentido, o Programa Nossa Gente Paraná nasce tendo a intersetorialidade enquanto estratégia basilar para a sua operacionalização nos municípios e no estado.

De acordo com o Guia de Orientações do Programa, o Nossa Gente Paraná é importante porque procura promover a integração entre as políticas públicas no âmbito

do Estado e dos municípios, fomentar a busca ativa das famílias mais vulneráveis, incentivar o cadastramento das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO) e o acompanhamento familiar e estabelecer diretrizes e cofinanciamento de ações, serviços e benefícios (Paraná, 2021). O Programa é financiado com recursos do Governo do Estado do Paraná e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O Programa Nossa Gente Paraná tem por objetivo:

Estabelecer uma rede integrada de proteção às famílias, com o objetivo de promover a melhoria das condições de vida daquelas que estão em maior grau de vulnerabilidade social, por meio da oferta de um conjunto de ações intersetoriais planejadas conforme a necessidade de cada família e a especificidade do território onde ela reside (Paraná, 2021).

A adesão dos municípios ao Programa é voluntária e a sua gestão nos municípios deve ocorrer por meio da organização de Comitês Intersectoriais Municipais, coordenados pelos gestores da Política de Assistência Social, e dos Comitês Intersectoriais Locais/Territoriais, os quais são responsáveis pelo acompanhamento das famílias. O Programa define, ainda, que os Escritórios Regionais, representantes do órgão gestor estadual da Política de Assistência Social, deve organizar Comitês Regionais que têm por função a identificação das tendências regionais e assessoramento técnico dos municípios.

O Quadro 5, a seguir, traz uma visão da identificação dos comitês:

Quadro 5: Identificação dos Comitês do Programa Nossa Gente Paraná

Comitê de Gestão	Coordenação	Composição	Secretaria/órgãos públicos
Unidade gestora estadual	Unidade Técnica do Programa Nossa Gente/SEJUF	Técnicos das secretarias estaduais afins	SEJUF, SEAB, IDR/ EMATER, SESA, SEED, COHAPAR, COPEL, SANEPAR, CELEPAR, IPARDES, SEPL, entre outras
Comitê Regional	Escritório Regional / SEJUF	Equipes regionais das secretarias estaduais	Secretarias e Empresas do Estado com equipes descentralizadas

Comitê Municipal	Órgão gestor da Assistência Social	Profissionais de atuação municipal: prefeito, gestores e/ou coordenadores	Assistência Social, Saúde, Educação, habitação, trabalho, agricultura
Comitê Local	Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)	Profissionais das unidades que atuam diretamente com as famílias	CRAS, CREAS, Unidade de Saúde, Escolas Municipais e Estaduais, Centros de Educação Infantil, Agência do Trabalho, IDR/ Emater e outros

Fonte: Guia de Orientações Nossa Gente Paraná (Paraná, 2021).

Destacamos, ainda, que a identificação das famílias mais vulneráveis do município, as quais deverão ser alvo das ofertas de acompanhamento do Programa Nossa Gente Paraná, ocorre por meio da aplicação do Índice de Vulnerabilidade das Famílias (IVF), sobre a base do Cadastro Único. Esse índice leva em consideração quatro dimensões: perfil e composição familiar; acesso a trabalho e renda; adequação domiciliar e condições de escolaridade. A família inserida no Programa Nossa Gente Paraná deve ser acompanhada por um período de 2 anos, tendo acesso prioritário a serviços e ações intersetoriais planejados e desenvolvidos pelos comitês municipais e locais.

O Sujeito 2 da pesquisa faz uma análise crítica sobre o Programa Nossa Gente Paraná:

*[...] o Nossa Gente Paraná seria um sonho de consumo. Nossa, redondinho se a gente conseguisse fazer. Na verdade, a gente o aderiu lá atrás quando ele era Família Paranaense ainda, a gente até tentou, mas a gente não conseguiu executar, porque a nossa grande dificuldade aqui é recursos humanos. **É um em cada lugar para fazer um milhão de coisas, e aí, é uma coisa boa esses programas que buscam a intersetorialidade, mas como eles vêm via Assistência, dá a impressão de que fica..., que é responsabilidade da Assistência, como se os outros tivessem só fazendo uma participação, cumprindo tabela. Acaba ficando tudo para a Assistência e aí a gente não tem pernas para fazer. Então o Programa mesmo tá lá, paradinho!** (Sujeito 2, grifos nossos).*

Ressaltamos que a indução/incentivo à intersetorialidade, por meio da implementação de programas e projetos organizados a partir dessa diretriz, é fundamental para o fortalecimento do processo de concertação intersetorial dos

municípios pequenos. Contudo, são igualmente necessárias a reestruturação dos processos de gestão e a implementação de recursos financeiros, materiais e humanos, dando sustentação a esses programas e projetos. Caso contrário, a operacionalização de tais iniciativas nos municípios pequenos se tornará “um fardo”, mais uma atribuição sem sentido para aqueles que atuam diretamente na gestão das políticas sociais, dada a incompatibilidade entre as exigências de tais programas e projetos e as condições concretas nessas localidades.

Nesse sentido, o Sujeito 2, diante do questionamento sobre em que medida há percepção de avanços na perspectiva da proteção social a partir da adoção da intersectorialidade enquanto estratégia de gestão, ressalta que:

[...] na área da criança e do adolescente, até por uma cobrança do Ministério Público, a gente faz acontecer, porque não tem outra opção, então se a gente for olhar, parar para olhar, a gente vê que teve sim alguns avanços (Sujeito 2).

Aqui fica claro o quanto a articulação intersectorial exigida pelo Ministério Público, como forma de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, é tomada como uma obrigação, uma imposição de um agente externo. Identificamos, portanto, que para além dos processos de indução/incentivo à intersectorialidade, há contextos em que ela se torna exigência e, nessas situações, perde-se ainda mais o seu sentido enquanto algo planejado, organizado e sistematizado com foco em um fim comum entre as políticas sociais, sobretudo considerando-se a incompatibilidade da sua incorporação diante de tão precárias condições de gestão.

Nesse contexto, as estratégias implementadas para o fortalecimento do processo de concertação intersectorial figuram, muitas vezes, como uma sobrecarga de trabalho⁷⁷ para os agentes das políticas sociais, havendo pouco reconhecimento dos avanços provocados por esse tipo de articulação. No caso da Política de Assistência Social, existe, ainda, uma contradição: ao mesmo tempo que a intersectorialidade é reconhecida por seus agentes enquanto uma possibilidade de compartilhamento de responsabilidades, no que se refere à proteção social, uma vez que é comum que essa política assuma integralmente essa responsabilidade, ela também é identificada enquanto uma estratégia de gestão inconciliável com a

⁷⁷ Ver os estudos de Cavalcanti e Lucena (2016); Farias et al. (2016); e Peres, Grigolo e Schneider (2017).

realidade da gestão dessa política, marcada por assistencialismo, residualidade, desfinanciamento e por precárias condições de trabalho.

A pesquisa de campo demonstrou que a área da criança e do adolescente é aquela que está mais sistematizada com a relação intersetorial, nos municípios pequenos, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR. Registramos que, em nossa pesquisa de Mestrado, na qual analisamos a intersetorialidade no município de Londrina, portanto, município de grande porte, essa mesma constatação foi evidenciada. Acreditamos que nos demais municípios brasileiros essa seja uma realidade, exigindo-se uma pesquisa com a finalidade de identificar essa hipótese, tendo em vista a inovação trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Brasil, 1990), no que se refere à noção de que a efetivação dos direitos infantojuvenis deve se pautar pela perspectiva da integralidade, exigindo-se um esforço coletivo, não devendo mais ficar a cargo de um órgão ou autoridade, como era preconizado pelo antigo “Código de Menores”.

De acordo com Digiácomo (2020), no “Código de Menores”, o desempenho de tal tarefa era uma responsabilidade exclusiva do “Juiz de Menores”, a partir, necessariamente, da “judicialização da proteção”. Essa lógica, pautada no autoritarismo e na hierarquia, provocava muitas distorções. De acordo com o autor:

[...] a sistemática idealizada pela Lei nº 8.069/90 e, mais recentemente, reafirmada pela Lei nº 13.431/2017, procura romper, em definitivo, com aquela vigente à época do revogado ‘Código de Menores’, em que o antigo ‘Juiz de Menores’ era considerado a ‘autoridade suprema’, que detinha poderes quase que ditatoriais em relação a todos os demais, tomando decisões unilaterais (não raro baseadas unicamente em seu *‘prudente arbítrio’* ou naquilo que, intuitivamente, considerava ser do *‘melhor interesse do menor’* que, por vezes, acarretavam graves violações de direitos às crianças e adolescentes que se pretendia proteger (Digiácomo, 2020, p. 2-3).

Portanto, a partir da instituição do ECA, fica definida a excepcionalidade da garantia da prevenção e proteção dos direitos do público infantojuvenil, cabendo ao poder público, organizar os mais diversos setores governamental e não governamental para a oferta espontânea (sem exigência de determinação judicial) e prioritária de ações que possam evitar a materialização das violações de direitos contra crianças e adolescentes, bem como impedir a reincidência dessas violações e impedir maiores prejuízos, efetivando, assim, a proteção desse público. Conforme nos esclarece Digiácomo (2020):

Para tanto, desde sempre a Lei nº 8.069/90 preconiza a necessidade de '*articulação de ações*' (tal qual previsto no seu art. 86) e de '*integração operacional*' (nos moldes do contido no seu art. 88, inciso V) entre tais setores, órgãos e agentes, numa ação coletiva, colaborativa e coordenada, que serviu de base àquilo que se convencionou chamar de 'rede de proteção à criança e ao adolescente' (p. 1).

Digiácomo nos explica que, embora o ECA traga, de forma muito clara, a premissa da necessidade da articulação entre as mais diversas áreas para a promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, ele não apresenta, de forma expressa, o termo "rede de proteção", o qual passou a ser adotado, no plano legislativo apenas a partir da Lei nº 13.431/2017, que institui o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Víctima ou Testemunha de Violência. Nessa Lei, "sua existência passa a ser um verdadeiro *pressuposto*, sem o que – por verdadeira *presunção legal* – corre-se o sério risco da prática – por ação ou omissão – da "violência institucional" referida no art. 4º, inciso IV da citada norma" (Digiácomo, 2020, p. 1).

De acordo com o autor:

Com efeito, a Lei nº 13.431/2017 não apenas faz expressa referência à 'rede de proteção' em diversas de suas passagens, como evidencia a necessidade de que seja ela *formalmente instituída*, tendo o Decreto nº 9.603/2018 (que regulamenta da Lei nº 13.431/2017) previsto a criação de um '*Comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência*', ao qual incumbe uma série de tarefas, como '*articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento*', definindo papéis e instituindo mecanismos de registro, sistematização, controle e compartilhamento de informações entre seus diversos componentes, assim como junto a outros órgãos e autoridades (Digiácomo, 2020, p. 2).

Assim, identificamos que, por força da Lei, o campo da criança e do adolescente está formalmente organizado a partir de uma perspectiva intersetorial, o que traz para os municípios a exigência da constituição e manutenção de uma rede de proteção para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, as quais, independentemente de suas condições objetivas, precisam mobilizar.

Vale destacar que o processo de concertação intersetorial potencializa a rede de proteção social. Conforme já destacamos anteriormente, rede e intersectorialidade são elementos distintos, porém complementares. A rede de proteção se constitui a partir do exercício prático da intersectorialidade, a partir de movimentos concretos de organização de fluxos, protocolos, de tomadas de decisões conjuntas e de articulações diversas a partir de objetivos comuns. Conforme nos ajuda a compreender Barroso (2015, p. 3):

A abordagem intersectorial se traduz, assim, em estratégias de trabalho em rede, ampliada ou específica, que buscam maior resolutividade para as ações socioassistenciais, garantindo a materialização dos direitos sociais dos indivíduos e famílias em sua integralidade. Esse referencial de trabalho possui papel relevante na promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Com a finalidade de explicar a utilização desta expressão “rede” na área dos direitos de crianças e adolescentes, Brancher (2000) conclui que seu sentido se relaciona ao conjunto de conexões interorganizacionais, diferenciando a rede de proteção do Sistema de Garantia de Direitos pela materialização prática das ações.

Quando se fala em ‘Sistema de Garantia de Direitos’, melhor se tem em mente a compreensão teórica, abstrata e estática do conjunto de serviços de atendimento previstos idealmente em lei, enquanto a expressão ‘Rede de Atendimento’ expressa esse mesmo sistema concretizando-se dinamicamente, na prática, por meio de um conjunto de organizações interconectadas no momento da prestação desses serviços (p. 131).

Significa, assim, que são os diversos atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos que acionam esse sistema, realizando em seu interior conexões que o movimentam, resultando na rede de proteção social de crianças e adolescentes. Essa formatação de rede de proteção se classifica, conforme Faleiros e Faleiros (2007), como um conjunto social articulado e composto por representantes de organizações governamentais e não governamentais, construído com o objetivo de garantir os direitos gerais ou específicos de uma parcela da população infante-juvenil.

Após essa rápida abordagem sobre a distinção entre rede de proteção, intersectorialidade e Sistema de Garantia de Direitos, destacamos que todos os participantes da nossa pesquisa de campo sinalizaram que, com muitas dificuldades, os seus municípios têm priorizado a organização e a manutenção da rede de proteção

para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, sendo que em alguns deles, estão em funcionamento o Comitê de Gestão Colegiada:

[...] a gente tem a discussão do grupo de rede, da rede da área da criança e do adolescente, que acaba sendo nosso carro chefe [...] Mas a gente acaba permeando, porque, é aquele negócio, não tem só a criança e o adolescente, acaba sendo a família, o idoso que está lá dentro, então, a gente acaba...acaba-se discutindo, quando a criança está ali a gente acaba discutindo a família, **mas ainda é ainda o carro chefe, o assunto que chama as reuniões ainda é a criança e o adolescente [...]** (Sujeito 1, grifos nossos).

[...] tem a comissão de violência contra criança e adolescente, é o que mais funciona assim, acho que é a única coisa que está formalizada. O restante ela vai acontecendo no dia-a-dia [...]. (Sujeito 2).

Até por conta dessa cobrança, principalmente, na questão, eu acredito da Política da Criança e do Adolescente que vem bem intersectorializada, né? Então, eu acredito que a gente avança em relação a isso [...]. **Aqui no meu município o que é mais forte da intersectorialidade é a questão do enfrentamento da violência contra criança e adolescente, acho que é o que está mais estabelecido, por conta da rede, por conta da comissão, a própria comissão de enfrentamento.** E aí eu acredito que seja alguns programas assim e incentivos pontuais que encaminham pra isso [...]. Nós temos uma Rede de Enfrentamento e nós temos a Comissão. Então, a comissão pensa nas ações que nós fazemos no decorrer do ano e a rede pensa mais mesmo nesses casos específicos, para encaminhamentos, tudo. Como a colega falou, as vezes a gente traz a questão da criança, mas a gente insere lá no PAIF, faz o acompanhamento familiar, então, querendo ou não é a questão familiar mesmo, não fica restrito só para criança ou adolescente [...]. (Sujeito 3, grifos nossos).

Aqui em Lupionópolis nós temos uma Lei, a Lei da Rede de Proteção, que ela foi criada em julho de 2020 [...]. Montamos uma Lei né, que foi de julho de 2020, só que com a pandemia daí ficou mais difícil de prosseguir com ela. Mas agora, vai ter umas modificações que o jurídico está mexendo e nós vamos dar continuidade [...]. Aí nessa rede foi formada uma comissão, que até eu faço parte que eu sou a secretária e nós lavramos Ata. Tudo certinho (Sujeito 4).

Aqui no nosso município, tem aproximadamente um ano, um ano e meio, que a gente está fortalecendo um pouco mais essas reuniões de rede. Começou com uma necessidade de formular o fluxograma de atendimento a vítimas de violência e abuso, de crianças, em parceria com o Conselho Tutelar, aí com a Saúde também sobre os primeiros atendimentos, encaminhamentos, aí começou assim [...]. (Sujeito 5)

Diante das falas dos sujeitos, fica evidente que a organização de processos de concertação intersectorial nos municípios pequenos estão, sobretudo, relacionadas à

exigências legais, como é o caso da área da criança e do adolescente, ou à necessidade de captação de recursos financeiros, fazendo com que esses municípios assumam parcerias com outras esferas de governo para a execução de programas e projetos, mesmo sem terem as condições mínimas exigidas para a sustentação destes, como foi aqui demonstrado através do exemplo do Programa Nossa Gente Paraná.

Assim, concluímos que as ações de incentivo/indução à intersetorialidade são importantes, sobretudo para os municípios pequenos; contudo, ao não virem acompanhadas de um consistente aparato de reestruturação dos processos de gestão, com incentivos financeiros associados, acabam que por colocar esses municípios na berlinda. Se deixarem de executar minimamente processos de concertação intersetorial estarão descumprindo exigências legais e/ou estarão renunciando a recursos importantes, sobretudo para eles, dada a escassez de financiamento das políticas sociais nessas localidades e, por outro lado, ao assumirem tal responsabilidade estão fadados ao fracasso, dada a impossibilidade de dar sustentação à perspectiva da intersetorialidade sem novas estruturas políticas e institucionais.

É importante destacar as responsabilidades dos entes federativos nesse processo de compartilhamento da gestão do SUAS. Conforme vimos, o ente federal tem a função de normatizar, coordenar, monitorar e avaliar a implementação do SUAS e cofinanciar os serviços e benefícios concedidos; os estados, por sua vez, têm a responsabilidade de coordenar e executar a Política Estadual de Assistência Social e apoiar técnica e financeiramente os municípios; aos municípios cabe toda a operacionalização da Política de Assistência Social em sua esfera. Em relação ao papel dos estados, a NOB/SUAS 2005 atribui, principalmente, as responsabilidades de cofinanciamento da PSB e PSE e execução, em consórcios ou ações regionais, de serviços que se referem à PSE de média e alta complexidade. Essa especificação dos níveis de gestão, baseada na complexidade e porte, bem como na determinação das responsabilidades, através da organização e padronização das bases operacionais, efetiva a centralidade do SUAS como o modelo de gestão, conforme estabelecido na PNAS/2004.

Um dos aspectos mais importantes na orientação da Política de Assistência Social foi o estabelecimento do repasse fundo a fundo. A alocação de recursos dos serviços de proteção social é de responsabilidade das três esferas administrativas de

governo. Esse mecanismo, denominado de cofinanciamento, procura possibilitar a regularidade das transferências de recursos financeiros, ancorados em pisos. Nesse sistema descentralizado, a instância do financiamento é representada nas três esferas de governo pelos Fundos de Assistência Social. O financiamento consiste em um dos oito eixos estruturantes da PNAS, que orienta para esse caso “a definição de um modelo de financiamento que atenda ao desenho ora proposto pela Política Nacional, primando pelo co-financiamento construído a partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção” (Brasil, 2005b, p. 50).

Souza (2011) faz uma análise dos dados de uma pesquisa realizada em 2010, pelo Departamento de Gestão do SUAS, vinculado à Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que apontam que, com relação ao cofinanciamento do SUAS pela esfera federal, 36 municípios do Paraná (9%) disseram não haver cofinanciamento dessa instância, sendo 11 de gestão inicial, 22 básica e 2 plena. Já no tocante à esfera estadual, 330 municípios (83%) afirmaram a não existência de cofinanciamento com essa instância, sendo 72 de gestão inicial, 228 básica e 30 plena. Outro dado relevante apontado pela pesquisa, em relação ao financiamento, foi o fato de 34 municípios paranaense (9%) não receberem nenhum cofinanciamento. Destes, 32 eram de pequeno porte I.

De acordo com Souza (2011), quanto à implantação nos municípios paranaenses dos equipamentos públicos de Assistência Social, a pesquisa revelou que:

- a) 132 municípios (33%) não possuíam nenhum CRAS. Destes, 71 eram do nível de gestão básica, para a qual estruturar no mínimo um CRAS é uma das responsabilidades do município junto ao SUAS;
- b) 60 municípios (15%) possuíam CREAS, sendo 7 de gestão inicial, 35 básica e 18 plena; ou seja, existem mais CREAS na gestão básica, para a qual não é obrigatória sua implantação, do que na gestão plena, onde a existência de CREAS é parte da estruturação da Proteção Social Especial, sendo que 21 municípios de gestão plena (mais da metade dos municípios habilitados nesse nível) não dispunham desse equipamento social em seu território;
- c) não havia nenhum CREAS regional. (SOUZA, 2011, p. 77-78).

Tais dados revelam que não é de hoje que o estado do Paraná não vem cumprindo suas atribuições a contento, sobretudo as relacionadas ao apoio financeiro para a implementação da Política de Assistência Social nos municípios paranaenses.

Esse contexto, reflexo dos preceitos neodireitistas de esvaziamento das responsabilidades do Estado, traz impactos significativos para a não efetivação de possibilidades concretas de efetivação dos preceitos do SUAS, inclusive o da intersetorialidade, nos municípios, sobretudo, nos municípios pequenos.

A seguir, procuraremos enfatizar os desafios políticos e de gestão trazidos pelos sujeitos da nossa pesquisa e que fazem parte do cotidiano dos municípios pequenos, interferindo diretamente nas possibilidades de implementação da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão na Política de Assistência Social.

4.2.4 Desafios Políticos para a Consolidação da Intersetorialidade

A nossa pesquisa de campo deixou evidente que a cultura política engendrada no cenário da proteção social no Brasil, pautada na meritocracia, residualidade, filantropia, assistencialismo, clientelismo e nas relações de apadrinhamento e favor – todos esses elementos ancorados, conforme vimos no primeiro capítulo, em matriz conservadora que tem como uma de suas teorias constitutivas a teoria da Nova Direita – se faz muito presente na Política de Assistência Social, o que, somado aos desafios relacionados à gestão dessa política nos municípios pequenos, impõe enormes desafios para a consolidação da intersetorialidade nessas localidades.

Embora a Constituição de 1988 tenha inaugurado um novo tempo para a Assistência Social brasileira, pautado na perspectiva do direito, da responsabilidade estatal e na universalização dos acessos, conforme nos aponta Oliveira (2003, p. 16), “um dos maiores desafios em relação ao esperado avanço da Assistência Social na direção apontada constitucionalmente é ainda, sem dúvida, sua identificação com o assistencialismo e filantropia”.

Assim, concordamos com Oliveira (2003) quando afirma que as dificuldades e contradições presentes nos processos de gestão da Assistência Social podem ser mais bem compreendidas se analisadas sob a ótica da cultura política que constitui a proteção social brasileira. Ressaltamos que não temos a pretensão de esgotar a discussão sobre a cultura política brasileira, sendo necessária a realização de pesquisas específicas sobre o tema, contudo, desejamos analisar os elementos trazidos pelos sujeitos da pesquisa campo, que indicam a relação entre a cultura política presente na Política de Assistência Social e os desafios para a consolidação

da intersectorialidade nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR.

Na perspectiva de realizados algumas aproximações com a o tema, nos apoiamos ao conceito definido por Seibel (1997), tendo em vista a associação que ele faz entre cultura política e a realização de interesses de classes. De acordo com esse autor, cultura política é:

Um conceito (ideológico) de poder, disseminado (consentido ou imposto), entre classes e segmentos sociais que se relacionam (econômica, política e ideologicamente) e materializado numa 'práxis' cristalizada (ação e relação) que organiza, encaminha e realiza interesses de classes e segmentos sociais (p. 1).

Assim, a partir desse conceito, compreendemos que a cultura política está associada à realidade concreta, é fruto de experiências históricas e se constitui enquanto elemento fundamental para a realização dos interesses de classes. No caso do Brasil e dos demais países capitalistas do mundo, resguardadas suas diferenças no "*modus operandi*", ela atua em favor dos interesses da classe burguesa, embora isso não aconteça sem disputas e contradições.

De acordo com Gohn (1999), a partir dos anos de 1990, os estudos sobre cultura política passam a privilegiar a análise de comportamentos coletivos que constituem a identidade de um povo e, não mais, comportamentos individuais como ocorria anteriormente. De acordo com esse autor, a Cultura Política é forjada na convivência entre novos e antigos valores, em um processo de construção permanente, que sofre influência dos acontecimentos políticos advindos do âmbito oficial, governamental.

Viola e Mainwaring (1987) apregoam uma classificação em cinco tipos principais de culturas políticas: autoritárias de direita; autoritárias de esquerda, semidemocráticas, democráticas liberais e democráticas radicais. Os autores esclarecem que o autoritarismo de direita combina o autoritarismo político e o elitismo social; já o autoritarismo de esquerda combina o igualitarismo social e o autoritarismo político; a semidemocracia tem atitude instrumental em relação à democracia; a democracia liberal, por sua vez, defende a democracia representativa não instrumental; e a democracia radical combina a crença na democracia política e a preocupação com o igualitarismo social. Não sendo pertinente ao estudo, não

exploraremos cada uma dessas tipologias, mas iremos resgatá-las na relação com os comportamentos coletivos brasileiro.

No Brasil, ressaltamos que o processo de democratização, iniciado em 1985, com o fim da ditadura militar, e consolidado com a promulgação da Constituição de 1988, significou, de um lado, o surgimento de uma cultura política democrática vinculada aos movimentos civis e, de outro, a manutenção de práticas tradicionais.

Conforme nos adverte Oliveira (2003, p. 117), no Brasil, “a eliminação do regime autoritário não significou a superação dos altos níveis de elitismo e clientelismo que caracterizam o estilo de fazer política no país”. A autora ressalta que a cultura política atravessa as ações coletivas dos grupos sociais e incide também nos Sistemas de Proteção Social.

Oliveira (2003) faz uma análise da incidência da cultura política na Política de Assistência Social e destaca que, se por um lado, ela favorece novas formas de organização, transições para patamares mais democráticos e participativos, por outro, impede a sua consolidação a partir da manutenção de práticas enraizadas no elitismo e clientelismo.

Ainda de acordo com Oliveira (2003), a visão das elites brasileiras sobre democracia está ancorada nos preceitos estabelecidos por Marx Weber (1864-1920) e Joseph Schumpeter (1883-1946). Ambos percebiam a democracia “como um meio de escolher pessoas encarregadas de tomar decisões e de impor alguns limites a seus excessos” (p. 34). Nesse sentido, Weber e Schumpeter defendiam a democracia representativa e concebiam o sistema eleitoral enquanto elemento definidor da democracia, em detrimento de outras formas mais amplas de participação da sociedade. Nessa perspectiva, democracia significa apenas o direito que o povo tem de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo.

Para Oliveira (2003), os teóricos da Nova Direita, como Nozick e Hayek, reforçam o elitismo presente nos argumentos de Weber e Schumpeter e, como nos chama a atenção a autora,

Mantém-se, assim, a defesa da democracia, mas esta se limita ao voto e exclui formas mais ativas de participação. Quando admitida, essa participação não ultrapassa os limites estabelecidos pelas elites, que recruta a população, não para atender suas demandas substantivas, mas para delas obter apoio em época de eleições (OLIVEIRA, 2003, p. 37).

O clientelismo,⁷⁸ por sua vez, se caracteriza pela prática de pedidos de favores, de concessões de benefícios, pela trama de laços pessoais, ligações familiares, de apadrinhamento, de alianças partidárias e de relações de amizade.

No Brasil, de acordo com Schwarz (1991), o clientelismo se desenvolve desde a sua colonização, quando a partir do monopólio da terra se produziu três classes de população: o latifundiário, o escravo e o “homem livre”, sendo que essa terceira classe constituía-se de pessoas que não eram proprietárias, nem proletárias e, portanto, dependiam do favor para ter acesso à vida social e aos seus bens.

Abranches (1989) nos auxilia no estudo sobre os dilemas da política social brasileira na década de 1980. Ressalta que é na área social que mais se observa a manipulação do favor assistencialista e do empreguismo. A prática do empreguismo foi ressaltada pelos sujeitos da nossa pesquisa de campo como uma realidade ainda muito presente nos municípios pequenos. O Sujeito 1 da pesquisa aponta:

[...] É aí que eu ia entrar agora, entendeu? Enquanto é técnico, é um pouco mais assim...parece que a gente conversa na mesma linguagem, mas quando entra um cargo político, ainda mais um pessoal mais antigo, eles ainda vêm querendo fazer as coisas no viés lá de trás, entendeu? Eles não entendem que hoje tem a demanda da Política da Assistência, da Saúde e isso é por Lei [...] Eu só coloquei essa visão de pessoas que chegam em cargos políticos, que muitas vezes atrasa um setor que a gente está galgando, a gente está tentando fazer andar (Sujeito 1, grifos nossos).

Esse sujeito ressalta as distorções provocadas pelas relações clientelistas que ainda são perpetuadas na gestão das políticas públicas. Conforme sua percepção, a interlocução entre profissionais, aprovados em processos seletivos, com formações específicas nas suas áreas de intervenção, são mais qualificadas e inibem interpretações equivocadas sobre o papel das políticas sociais, interferindo diretamente na qualidade do serviço prestado à população. Nos municípios, de modo geral, e nos municípios pequenos de modo particular, ainda é muito comum que cargos de chefia sejam ocupados por pessoas indicadas por prefeitos e gestores, perpetuando a perspectiva do favor e da troca de benesses.

Lopes e Praça (2018) discutem, a partir da realidade do poder executivo federal, as controvérsias decorrentes do sistema de nomeações discricionárias

⁷⁸ Tendo em vista a impossibilidade de tratar adequadamente sobre o tema nesse trabalho, sugerimos a consulta dos autores Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Caio Prado Junior.

vigente no Brasil, apontando as implicações desse processo para as políticas públicas. Ressaltam que, se por um lado essa discricionariedade permite que os governos garantam maior lealdade no trato dos seus interesses políticos, por meio de um sistema de compromissos e de troca de apoio, por outro, a nomeação de pessoas advindas do setor privado traz uma instabilidade administrativa em uma esfera que, *a priori*, deveria ser imune à luta partidária. Também ressalta que os sistemas de nomeações “estimula e fortalece redes pessoais, faccionais e patronagem que minam a legitimidade da esfera política e das organizações do Estado aos olhos da população” (p. 144).

Esses autores chamam a atenção para algumas das principais consequências decorrentes das nomeações por motivações políticas na administração pública. Ressaltam que elas provocam o amadorismo na gestão pública, em detrimento ao profissionalismo exigido e maior rotatividade dos funcionários afetando negativamente o desempenho do serviço público. Conforme Lopes e Praça (2018, p. 145):

Nomeados do setor privado podem inovar em práticas e alterar ineficientes rotinas enraizadas, mas não trazem consigo a experiência acumulada e o conhecimento do funcionamento da máquina pública que estão já consolidados entre servidores. Toma tempo conhecer as entranhas de operação da máquina do Estado, e este conhecimento é decisivo para o bom funcionamento de órgãos.

No que se refere às relações pessoais, que são fortalecidas através do sistema de nomeações discricionárias, temos como um dos exemplos mais emblemáticos na Política de Assistência Social, o primeiro-damismo. A nomeação das esposas dos governantes para assumirem o comando da Política de Assistência Social nos municípios brasileiros remonta desde a década de 1940, na era Vargas (1930 a 1945), com a implantação da primeira instituição nacional de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), presidida, inicialmente, por Darcy Vargas, esposa do então presidente Getúlio Vargas. De acordo com Praça (2021), a atuação das primeiras-damas têm como objetivo principal “conquistar a aprovação dos eleitores, desempenhando a função de esposa bondosa que ajuda as populações vulneráveis” (p. 2).

Como ressalta Torres (2002, p. 86), “Getúlio cria uma instituição de bem-estar social para atuação da primeira-dama [...] com o objetivo de buscar legitimidade do seu governo mediante a tática de assistencialismo como mecanismo de dominação

política”. Os anos se passam e essa prática ainda é persistente nos municípios brasileiros, sobretudo nos municípios pequenos, onde as relações pessoais, forjadas na perspectiva clientelista, são mais evidentes e onde a institucionalidade da política pública é mais frágil e precária.

Os sujeitos da nossa pesquisa não apontaram, especificamente, experiências vinculadas ao primeiro-damismo em seus municípios. Indicaram, contudo, a interferência política dos cargos comissionados e de representantes do poder legislativo nos processos de gestão da Política de Assistência Social, com impactos para a consolidação da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão nesta área.

Conforme o Sujeito 5:

*E agora a gente também tem uma parceria...uma parceira que ajuda a instigar, a provocar, a gente fala, a provocar os profissionais da rede de Educação, da Saúde também, a participar mais da nossa programação de atividades e eventos, pensando aí que todo mês a gente tem uma data para se trabalhar e ela nos ajuda a provocar toda a rede, dentro das três políticas. **Uma vereadora a provocar então os funcionários, a questionar.** Ela agenda a reunião, forma um grupo de WhatsApp, ela agenda e pede: qual setor está pensando em fazer sobre esse tema, sobre esse evento, o que a gente pode trabalhar junto, em parceria, o que a gente pode fazer para mobilizar e está sendo...tendo um retorno gratificante, assim, a gente está percebendo que está envolvendo cada vez mais a população e os servidores, no geral (Sujeito 5, grifos nossos).*

Um dos sujeitos menciona que, em seu município, contam com o apoio de uma vereadora no processo de mobilização dos representantes das políticas públicas para a participação da reunião de rede intersetorial. Enfatiza que, antes de ela assumir esse papel, a participação dos representantes das várias áreas era menor. Ressalta que as pessoas se sentem intimidadas a participar da reunião de rede, pois a convocação parte de uma representante do poder legislativo, fazendo aumentar a participação. Por fim, registra que considera positiva essa intervenção do poder legislativo, que assim assume uma atribuição do poder executivo.

Esse exemplo demonstra a interferência do poder legislativo no poder executivo e uma fragilidade dos órgãos gestores das políticas públicas, no que se refere a garantia da autonomia de cada poder constituído. A falta de estruturas de gestão capazes de atuar em favor da consolidação da intersetorialidade, faz com que o poder executivo, por vezes, abdique de sua autonomia e, até imperceptivelmente, passe a normalizar a interferência de outros poderes.

Dos 5 participantes, 3 manifestaram a interferência política da Câmara de Vereadores, interferindo diretamente na autonomia da gestão da Política de Assistência Social:

*E aí entra o mérito político, né? Porque numa cidade maior, descaracteriza um pouco. **Aqui, vai tudo para a Câmara de Vereadores, para as redes sociais, entendeu?** E a gente tem que tomar muito cuidado com isso! É muito complicado! (Sujeito 1, grifos nossos).*

É! O nosso Secretário de Educação falou esses dias que o Facebook é a nossa auditoria ou a ouvidoria aqui também. E o WhatsApp também. A gente tem um bendito de um grupo de WhatsApp aqui que chama eleições 2020, desde 2020 ele não parou, só lenha (risos), de tudo o que você imaginar! (Sujeito 2).

Isso mesmo, aqui também acontece isso! (Sujeito 4).

Observa-se que o controle social da população em relação ao serviço público acontece de forma enviesada. A relação clientelista do favor e das vantagens pessoais, por vezes, se sobrepõem ao interesse público. O uso das relações de amizade ou compadrio, para a garantia de vantagens, corrompe o sistema e faz com que a gestão seja permeada por essas interferências. O uso das mídias sociais muitas vezes é mais eficiente do que o uso dos canais institucionais de controle social, como por exemplo, dos conselhos de direitos e de políticas públicas. Assim, os gestores são tolhidos em sua autonomia técnica relativa,⁷⁹ a partir de pressões externas, pautadas no interesse privado e não em preceitos técnicos.

De fato, a comunidade pode e deve exercer o controle social sobre as ações públicas; contudo, deve fazê-lo a partir de canais institucionais e/ou movimentos sociais autônomos, os quais inibem a pessoalidade no trato da coisa pública e a sobreposição dos interesses privados aos públicos. A mediação de agentes políticos nesse processo reforça a perspectiva clientelista na gestão pública. O uso do mandato político para esse fim favorece a corrupção.

⁷⁹ Não é objeto deste estudo uma reflexão mais aprofundada sobre a autonomia técnica profissional no âmbito do SUAS. Contudo, alguns estudos dão conta de analisar sobre a autonomia técnica relativa do profissional de serviço social (IAMAMOTO, 2008; RAICHELIS, 2010, 2011; RODRIGUES *et al.*, 2014; SARMENTO, 2014). Destacamos que, conforme nos ajudam a compreender esses estudos, é no fazer profissional do assistente social, na prática respaldada por fundamentos teóricos, que também fica revelada a sua relativa autonomia no espaço sócio ocupacional onde está inserido, qual seja, o fato de sua prática estar limitada pelas condições estruturais, institucionais, societárias e pelos próprios projetos profissionais.

Diante desse cenário, fica evidente o que anunciou Oliveira (2003, p. 117):

[...] pode-se considerar que a política de Assistência Social tem definidos claramente seu *conceito*, seus *pressupostos*, seus *destinatários*, bem como seu *modelo de financiamento e gestão*. Esses elementos, no entanto, pensados majoritariamente, na perspectiva da democracia participativa, convivem com tendências típicas da tecnocracia e do clientelismo, que embaçam a 'consolidação' de uma Cultura Política democrática na Assistência Social (grifos do autor).

A tecnocracia estimula ações emergenciais e descontinuadas e o clientelismo imprime a essa política a ideia da dádiva e do favor, fragilizando a perspectiva do direito. Tecnocracia e clientelismo reforçam uma gestão desarticulada e fragmentada, marcada pela pontualidade e descontinuidade das ações. Esse contexto, somado aos desafios de gestão administrativa, é determinante para a dificuldade de consolidação da intersetorialidade no interior da Política de Assistência Social.

Passaremos, agora, a analisar os principais desafios da gestão administrativa, principalmente no contexto da pandemia da Covid-19, apontados pelos sujeitos da nossa pesquisa como elementos dificultadores para a consolidação da intersetorialidade nos municípios pequenos. Ao concluirmos tal análise, teremos explorado os principais elementos apontados, de forma a contribuir para uma maior compreensão acerca das particularidades da gestão da intersetorialidade na Política de Assistência Social nos municípios pequenos da região da AMEPAR.

4.2.5 Desafios Administrativos e Impactos da Pandemia da Covid-19 para o Processo de Concertação Intersetorial

A Administração Pública⁸⁰ é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que, regidos por princípios jurídicos, devem realizar a gestão dos interesses públicos de forma a satisfazer as necessidades da sociedade (Di Pietro, 2010).

⁸⁰ “No Direito Administrativo as expressões Administração Pública grafada com letra maiúscula ou minúscula apresentam conotações diferentes. Administração Pública com letra maiúscula significa a estrutura administrativa, ou seja, representa o conjunto de órgãos, entidades e agentes que exercem a função administrativa e representa o sentido subjetivo da palavra. Por outro lado, a mesma expressão grafada com letras minúsculas significa a atividade administrativa e é utilizada para representar o sentido objetivo da palavra [...] corresponde ao conjunto de atividades ou funções de caráter essencialmente administrativo, que têm como objetivo realizar de forma concreta, direta e

De acordo com Di Pietro (2010) a administração envolve duas ações distintas e complementares, o planejamento e a execução.

[...] administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo (p. 44).

Meirelles (2010) nos ajuda a compreender a diferença entre governar e administrar. Governar é uma atividade política e discricionária com conduta independente e que executa o comando a partir de uma responsabilidade constitucional e política. Por outro lado, a administração é uma atividade neutra, vinculada à Lei ou à norma técnica, e que possui conduta hierarquizada. É a ferramenta por meio da qual o Estado coloca em prática as opções políticas do governo. O poder de decisão da administração é restrito aos limites legais de sua competência executiva, não lhe cabendo a opção política sobre qualquer matéria. Contudo, o ato de governar está diretamente relacionado ao ato de administrar, uma vez que o primeiro se constitui na condução política dos negócios públicos e o segundo consiste na execução dos objetivos de governo, por meio de atividades administrativas.

O Brasil foi constituído enquanto federação desde a Constituição de 1891. É formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, e constitui-se enquanto Estado Democrático de Direito, conforme o artigo primeiro da Constituição Federal de 1988. No artigo 18 desta Lei, fica estabelecida a autonomia política e administrativa de cada ente federado. Nesse sistema governamental existem quatro tipos de Administração Pública: Federal, do Distrito Federal, Estadual e Municipal.

Meirelles ressalta que a Administração não pratica atos de governo, mas, sim, atos de execução, de acordo com a competência de cada órgão. Ainda refere que:

[...] na Administração Pública essas ordens e instruções estão concretizadas nas leis, regulamentos e atos especiais, dentro da moral da instituição. Daí o dever indeclinável de o administrador público agir segundo os preceitos do Direito e da Moral administrativa, porque tais

imediate os fins constitucionais atribuídos ao Estado” (Meirelles, 2010, p. 57). Nesse sentido, no nosso texto, estaremos grafando de formas distintas o referido termo, a depender de qual dessas conotações estaremos empregando ao termo.

preceitos é que expressam a vontade do titular dos interesses administrativos – o povo – e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do múnus público que lhe é confiado (Meirelles, 2010, p. 87).

Ao ser eleito, o gestor público, seja ele o Presidente da República, o Governador ou Prefeito, assume a responsabilidade de gerir os recursos públicos em prol dos interesses do povo. É nesse contexto que podemos inferir que as estratégias de gestão devem ser definidas a partir do interesse popular. Nesse sentido, a adoção da intersetorialidade, enquanto estratégia de gestão, consiste em uma decisão política que tem como foco a integração entre as políticas sociais e, por consequência, uma maior eficiência na prestação de serviços ao povo.

Contudo, ao fazer opção por essa estratégia de gestão, o gestor público e sua equipe de gestores, cada qual em sua esfera de competências, precisará organizar o aparato administrativo de forma a dar um caráter institucional à essa estratégia de gestão. Assim, a intersetorialidade deverá perpassar todas as esferas da gestão, do planejamento à execução das políticas públicas. Os recursos humanos, físicos, estruturais, normativos e financeiros deverão sofrer adaptações de modo a favorecerem a implementação dessa estratégia de gestão.

Nos relatos obtidos através da nossa pesquisa de campo, observamos que a intersetorialidade nos municípios pequenos, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, ainda é uma estratégia de gestão utilizada de forma pontual e residual, não atingindo as bases da Administração Pública, nem mesmo a gestão específica da Política de Assistência Social. A totalidade dos sujeitos participantes da pesquisa de campo ressaltam que as articulações entre as políticas públicas, via de regra, acontecem de forma espontânea, conforme as necessidades apontadas pelas demandas atendidas, capitaneadas, normalmente, pelos representantes da Assistência Social que atuam nas unidades de CRAS espalhadas nos territórios, sem um planejamento prévio com esse enfoque e sem a mediação de fluxos, registros e protocolos.

É, contato diário minha filha! Catou o telefone daqui, toca ali, pega! Mas sem registro, porque a gente não dá conta de fazer. É aquele negócio, a gente está num campo de futebol, está de goleiro, está de marcador de pênalti, está de torcida, está de tudo, está de torcida (risos) (Sujeito 1).

[...] É de acordo com a demanda a gente não para e registra, não tem protocolo e as vezes a gente não consegue nem perceber. Se você me perguntar, de cara, eu vou falar não tem, mas tem, o pessoal faz, se reúne, faz, tem lá os trâmites, mas acho que falta muito dessa organização [...] (Sujeito 2).

[...] hoje nós temos um Sistema que todas as Secretarias, nós utilizamos, para tudo, para processos internos de compras, inúmeras coisas, e aí uma coisa que eu pego muito assim, sempre falo com as meninas aqui, que nesse Sistema a gente consegue mandar, enviar para outros setores, diretamente, ofício, memorando, solicitação e tudo o mais, via web, dentro do Sistema, e nesse Sistema fica registrado [...] Então, não é um Sistema assim, que seria direcionado só para isso, mas nós utilizamos dele para ficar uma coisa mais formalizada na questão das solicitações, dos encaminhamentos e tudo mais (Sujeito 3).

As falas acima demonstram o improvisado como elemento comum no trato da intersetorialidade no âmbito dos processos administrativos dos municípios pesquisados. Não há uma estrutura administrativa pensada e organizada para dar suporte às articulações intersetoriais. Quando esse tipo de abordagem improvisada é utilizado no trato da intersetorialidade, a tendência é que essa estratégia de gestão não se sustente, pois, não foram planejados e estruturados recursos de gestão que possam lhe conferir sustentabilidade. À medida que esses recursos inexistem ou são escassos, a implementação do processo de concertação intersetorial se torna uma tarefa exaustiva e pouco efetiva, pois, não consegue atingir, em grau máximo, os efeitos dela esperados, embora muito empenho individual por parte dos agentes das políticas sociais seja empregado.

Os sujeitos da nossa pesquisa apontam como principal desafio administrativo para a implementação da intersetorialidade, a ausência de recursos humanos. De acordo com eles, a escassez de profissionais para atuarem na Política de Assistência Social, compromete a qualidade e eficiência dos serviços prestados, além de inviabilizar articulações intersetoriais estruturadas, planejadas, contínuas e, portanto, mais efetivas. Eles também indicam que esse cenário se agravou no contexto da pandemia da Covid-19.

*[...] a gente vem brigando para abrir o concurso para a equipe e eu acho que agora a gente vai conseguir. **Então, de repente, é isso aí, a nossa dificuldade é falta de gente, falta de gente, mais falta de gente, mais falta de gente e recursos para poder fazer a coisa andar [...]** A gente pegou a situação tão assim, que mesmo aquele recurso que veio para o Covid, para contratação de equipe, e tudo o*

*mais, a gente não conseguiu gastar o dinheiro! Porque a gente chegou aqui, estava um concurso público que ele chamou o pessoal e não foi homologado. Então, todos os funcionários que foram chamados entre 2019 e 2020 estavam para ser mandado embora. Então, a gente tinha o recurso, tinha feito o PSS para chamar o pessoal, só que se a gente chamasse, a gente iria responder, porque, não podia chamar ninguém [...] Mas a gente tem aqui uma demanda, principalmente na área da proteção especial, que a gente precisa, porque acaba sobrecarregando o CRAS, né? **Então, essa é a dificuldade maior é de pessoal mesmo! A gente sonha com uma equipe bonitinha, redondinha, com advogado, pedagogo, Nossa Senhora!** (Sujeito 1, grifos nossos).*

***Para nós aqui, eu acredito que um grande dificultador seja a questão de recursos humanos mesmo, em todos os setores, não só na Assistência, mas nos demais também [...]** acaba sempre participando as mesmas pessoas, todas as reuniões, que seja de comissões ou qualquer outra coisa, são sempre as mesmas pessoas, o que dificulta bastante o nosso trabalho [...] Até a gente pensa em milhões de coisas que poderiam ser feitas, mas eu não consigo colocar em prática (Sujeito 2, grifos nossos).*

Ausência de profissional, a gente não podia contratar. Tinha as contratações emergenciais, mas aí tinha uma briga com o jurídico, com a licitação, com o RH, como vai contratar? Veio até recurso do Governo do Estado para contratar equipe técnica, mas aqui também foi um caos por essa questão: se tinha alguém da família já ficava afastado sete dias ou mais, ausente, e já ficava desfalcado; sintomas de gripe também, já se ausentava, e a gente já tinha uma equipe mínima surgiu a pandemia, reduziu-se mais ainda. Graças a Deus a gente não perdeu nenhum colega de trabalho, mas foi um caos nos atendimentos por equipe mínima aqui (Sujeito 5, grifos nossos).

Identifica-se que a ausência de equipes específicas para a execução do Serviço de Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI), nos municípios pequenos, vem causando uma sobrecarga para as equipes do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), executado nos CRAS ou para as equipes dos órgãos gestores da Política de Assistência Social, tendo em vista que os municípios pesquisados não contam com uma estrutura regionalizada de prestação de serviços socioassistenciais de média e alta complexidade, conforme preconizado pelas diretrizes da Política de Assistência Social.

Os municípios de pequeno porte são dispensados da obrigatoriedade de implantar uma unidade de CREAS, conforme vimos anteriormente, embora necessitem atender às demandas relativas às violações de direitos, devendo, portanto, recorrer a estratégias específicas para a execução desse atendimento. O caderno de Orientações para pactuação da Regionalização dos Serviços de Média e Alta Complexidade nas Comissões Intergestores Bipartite – CIB, de 2014, reforça que,

aliada à territorialização da Proteção Social Básica, a regionalização dos Serviços da Proteção Especial de Média e de Alta Complexidade constitui-se enquanto um importante mecanismo para garantir a universalização do acesso da população aos serviços especializados do SUAS e a integralidade da proteção socioassistencial aos cidadãos de todo o país.

Conforme Campos, Martins, Mantovani *et al.* (2021), a regionalização é

uma das diretrizes organizativas que orienta o processo de descentralização das ações e dos serviços públicos e os processos de negociação e pactuação entre os gestores nos três níveis de governo e para tal, os arranjos institucionais e a relação política administrativa são variáveis e permeiam o planejamento, a gestão e a execução das políticas. A interdependência federativa favorece a introdução de novos arranjos de gestão colegiada, que requerem ações mais coordenadas entre os governos (p. 6-7).

Assim, identifica-se que a regionalização não consiste apenas na constituição de um espaço ampliado de oferta de serviços, mas significa, também, a necessidade de se incorporar novos parâmetros de gestão a partir do desenvolvimento de estratégias e instrumentos de planejamento, coordenação, regulação e financiamento de uma rede de serviços.

Contudo, a regionalização é uma estratégia de gestão que vem sendo lentamente implementada no âmbito do SUAS. No Paraná, não temos unidade que preste serviço de Média Complexidade no formato regionalizado. Campos, Martins e Mantovani *et al.* (2021) apresentam um estudo com base nos Censos SUAS 2019 e 2020, em que apontam:

[...] dos 26 estados brasileiros, seis (06) possuem regionalização na média e alta complexidade, seis (06) possuem serviços regionalizados na média complexidade, seis (06) na alta complexidade e sete (07) não registram serviços regionalizados. Dos que possuem serviços regionalizados, seis (06) estados estão localizados na região norte e nordeste. Em relação aos estados que não regionalizaram os serviços, quatro (04) estão localizados na região norte e nordeste, dois (02) na região centro-oeste, um (01) na região sudeste e um (01) na região Sul. Quanto aos estados que regionalizaram serviços de média complexidade, quatro (04) são da região norte e nordeste, dois (02) nas regiões sudeste e sul. Na alta complexidade a regionalização dos serviços se divide em dois (02) na região sudeste; um (01) no nordeste, um (01) no norte, um (01) no centro-oeste e um (01) no sul (Campos; Martins; Mantovani *et al.*, 2021, p. 11).

Implementar a regionalização no SUAS é tarefa que deve envolver as três esferas de governo no que se refere ao financiamento. Contudo, ressalta-se a responsabilidade de coordenação dos processos de regionalização, que fica a cargo da esfera estadual. A execução das ações, por sua vez, fica a cargo dos municípios. Contudo, o que tem ocorrido, na prática, é o recebimento de transferências diretas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), com baixa participação dos Estados. O fortalecimento das discussões sobre a regionalização impõe e a necessidade de se firmarem pactos e contratos com metas e responsabilidades locais e regionais, e, nesse contexto, o papel secundário da esfera estadual precisa ser tensionado.

A nossa pesquisa demonstra que tendo em vista a indisponibilidade de serviços regionalizados no Paraná, dentre os municípios que não possuem CREAS instalado, alguns deles conseguiram constituir uma equipe própria para a execução do PAEFI. Tais equipes ficam alocadas nas unidades de CRAS ou nos órgãos gestores da política, normalmente. Porém, conforme os relatos dos sujeitos da pesquisa, a maioria dos municípios pequenos ainda não conseguiram estruturar essas equipes, ficando a cargo dos mesmos profissionais que executam a gestão ou o PAIF, causando assim uma sobrecarga de trabalho aos profissionais.

Os participantes do Grupo Focal ressaltam ainda que a ausência de registros do trabalho desenvolvido, conforme já apontado anteriormente, dificulta para que o volume de atendimento de demandas da Proteção Social Especial de Média Complexidade, nas unidades de CRAS ou nos órgãos gestores da Assistência Social, seja identificado e possa contribuir no tensionamento em favor da constituição de equipes próprias e ou para a regionalização do atendimento.

Outro apontamento muito claro por parte dos sujeitos da nossa pesquisa, é sobre a intensificação de todos esses desafios até agora apontados, no contexto da pandemia da Covid-19.

A circulação do vírus da Covid-19 se deu em quase todos os países do mundo, iniciando-se na cidade Wuhan, na China, em 31 de dezembro de 2019. Chegou ao Brasil em 26 de fevereiro de 2020 (Croda; Garcia, 2020). No entanto, segundo Ahmed *et al.* (2020), as pandemias não afetam a humanidade de forma igual, sendo que os seguimentos mais pobres são sempre mais atingidos. Conforme esse autor, o impacto social de uma pandemia atinge de forma mais perversa as camadas menos favorecidas que, além de serem acometidas pela letalidade da doença, são atingidas

também, de forma mais aviltante, pelas mazelas sociais que interferem de forma determinante nas suas condições de trabalho e renda.

Nesse sentido, a pandemia da Covid-19 trouxe impactos importantes para a Política de Assistência Social brasileira. Todas as medidas de isolamento social que visam a proteção da população ocorrem simultaneamente ao aumento do desemprego, do subemprego, da violência, da ausência de moradia, de abastecimento de água e de saneamento básico. A Política de Assistência Social, nesse contexto, tem um papel fundamental no atendimento das demandas de vulnerabilidade social e violação de direitos enfrentadas pela população. Assim, a conjuntura da crise sanitária instalada, e em vias de alastramento por todo o país, com previsão de atingir de forma mais profunda as classes mais empobrecidas, resultou na decretação de estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, do Senado Federal, de 20 de março de 2020, e, por conseguinte, o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que versa, entre outras prerrogativas, sobre a inserção da Assistência Social, e seu respectivo atendimento à população em situação de vulnerabilidade, no rol dos serviços essenciais no enfrentamento à COVID-19 (Rodrigues; Silva; Oliveria, 2020).

Se, por um lado, houve um aumento significativo da procura por atendimento dessa Política por parte da população, por outro, a oferta de serviços precisou ser totalmente adaptada a realidade imposta pela pandemia, ocasionando uma série de desafios para gestores e para a própria população demandatária do serviço. De acordo com as orientações voltadas a CRAS e CREAS em tempos de pandemia, destacamos as elencadas na nota técnica conjunta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social e do Ministério da Cidadania:

- a) Manter os equipamentos abertos e suspender temporariamente as atividades coletivas, reorganizando o atendimento para contemplar a atenção às demandas no campo da Assistência Social relacionadas ao contexto da pandemia;
- b) Flexibilizar as atividades presenciais, priorizando-se atendimentos individualizados apenas para as situações graves ou urgentes, evitando-se a aglomeração de pessoas nas salas de espera ou recepção das unidades;
- c) Considerar outros espaços disponíveis no território que possam também ser utilizados para as atividades dos CRAS e CREAS, de modo a prevenir aglomerações;
- d) Disponibilizar canais remotos de atendimento, por meio de ligação telefônica ou aplicativos de mensagens – como WhatsApp, com ampla divulgação à população;
- e) Redirecionar o

atendimento presencial para as situações que não puderem ser asseguradas por meio de atendimentos remotos, fazendo com que a população não fique desprotegida; f) Planejar de modo criterioso as visitas domiciliares que sejam extremamente relevantes e urgentes nesse momento, considerando as medidas necessárias para a proteção e segurança da saúde dos usuários e trabalhadores (uso de EPI, distanciamento de pelo menos 1 metro entre as pessoas, utilização de espaços mais arejados para conversar com a família e outras medidas recomendadas pelas autoridades sanitárias locais) (Brasil, 2020, p. 6).

Operacionalizar essas orientações e, ao mesmo tempo, garantir um atendimento digno às pessoas, em uma perspectiva de direito, foi muito desafiador. Para além de escancarar as fragilidades da população empobrecida da nossa sociedade, revelando suas precárias condições de vida e sua fragilidade socioeconômica para lidar com contextos surpreendentes e adversos, a pandemia também revelou a fragilidade das políticas públicas para lidar com tal contexto, sobretudo, em um cenário em que tínhamos na condução do governo federal um dos principais representantes da Nova Direita extremada, o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, que, conforme já destacamos anteriormente, estava totalmente vinculado aos preceitos neodireitistas, aportando estratégias em favor da classe burguesa e do desenvolvimento do capital em detrimento da classe trabalhadora,⁸¹ e durante a vigência da pandemia, preocupado, majoritariamente, em implementar as estratégias necessárias para garantir a sua reeleição no ano de 2022.⁸²

As políticas sociais – que já vinham sofrendo com o desfinanciamento provocado, sobretudo, pelos impactos da Emenda Constitucional 95/2016⁸³ que congelou os gastos com despesas primárias por vinte anos, incluindo-se as Políticas

⁸¹ Sobretudo por meio das alterações promovidas pela Reforma da Previdência, através da Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019 e pela Reforma Trabalhista - Decreto 10.854/2021, que entrou em vigor em 11 de dezembro de 2021.

⁸² As medidas eleitoreiras de Bolsonaro, fazendo o uso da máquina pública, foram intensificadas durante a vigência da campanha eleitoral como mostra matéria na Revista Veja. “Desde o dia 3 de outubro, início da campanha do segundo turno, o governo do presidente Jair Bolsonaro anunciou sete medidas envolvendo benefícios sociais” (Quintino; Mendes, 2022).

⁸³ Tendo assumido compromisso no processo eleitoral de 2022, Luiz Inácio Lula da Silva, então candidato à presidência da República, assim que eleito, em outubro daquele mesmo ano, mesmo no processo do Governo de Transição, conseguiu aprovar, em 21/12/2022, junto ao Congresso Federal, a Emenda Constitucional 126 que implementou em 145 bilhões de reais o orçamento anual federal. Essa PEC recebeu vários apelidos a depender de quem falava sobre ela: PEC da Transição, PEC do Estouro, PEC do Bolsa Família ou PEC da Gastança. Nos artigos 6º e 9º dessa Emenda, ficou definido que o Presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir um novo regime fiscal para o país. Em 31 de agosto de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou o novo marco fiscal, que substituiu o teto de gastos, após aprovação no Congresso.

de Saúde, Educação e Assistência Social, ficando a atualização dos recursos para essas políticas vinculada apenas à inflação – com o advento da pandemia de Covid-19 passaram por um processo de desestabilização muito intenso.

Os sujeitos da nossa pesquisa ressaltam que, em seus municípios, um dos principais desafios enfrentados no âmbito da Política de Assistência Social, com o advento da pandemia de Covid-19, foi a ampliação da escassez de recursos humanos, tendo em vista o aumento da procura da população pelos serviços socioassistenciais simultaneamente ao afastamento de profissionais em decorrência do acometimento da doença, seja na forma direta, quando o próprio profissional contraia o corona vírus, ou na forma indireta, quando familiares ou pessoas próximas adoeciam e causavam o impedimento desses profissionais em continuarem trabalhando devido à alta taxa de transmissibilidade do vírus.

Destacamos que a escassez de trabalhadores na Política de Assistência Social é uma realidade que já vinha sendo enfrentada pelos municípios, de modo geral, e de modo particular pelos municípios de pequeno porte I, mesmo antes da pandemia. Conforme destacam Alves e Camará (2010), os recursos humanos na Assistência Social ainda constituem um desafio, poucos municípios possuem um quadro efetivo e necessário de profissionais, acarretando sobrecarga e na rotatividade de profissionais, comprometendo a qualidade das ações prestadas.

Para Souza, Lima e Mourão (2007), a gestão da política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte ainda possui uma mentalidade presa à concepção assistencialista, com atitudes clientelistas e populistas praticadas principalmente pelo executivo local, deixando, muitas vezes, de atender a demandas e necessidades da população prioritária, visando muitas vezes o seu próprio interesse. Tal compreensão também é reforçada por Teodósio (2010), que enfatiza uma realidade que, segundo ele, ocorre na maioria dos municípios brasileiros de pequeno porte: “o espaço público se transformou em arena de direitos, geralmente clientelistas, com pouca ressonância no campo dos deveres” (p. 14).

No que concerne especificamente ao Fundo Municipal de Assistência Social, observa-se que, mesmo sendo considerada uma ferramenta da gestão municipal, este tem se mostrado um problema para os gestores municipais de Assistência Social dos municípios de pequeno porte, que deveriam ser ordenadores desses fundos, pois, tendo em vista esta relação clientelista, pautada no favor, tais gestores não possuem autonomia e nem planejamento para gerir os recursos (Alves; Camará, 2010).

Os sujeitos da nossa pesquisa também enfatizaram que os recursos advindos de outras esferas de governo para o socorro emergencial dos municípios, no contexto da pandemia de Covid-19, embora possibilitassem, inclusive, sua utilização para contratação de pessoal, não foram absorvidos eficientemente nos municípios pequenos, tendo em vista a precária estrutura de gestão que normalmente esses municípios possuem. Assim, para tais municípios, a gestão de recursos advindos de outras esferas encontra obstáculos mais acentuados, se comparado ao que acontece em municípios de médio e grande porte.

Diante dessa realidade, o Sujeito 2 da pesquisa ressalta que seriam necessárias providências, no sentido de se exigir dos municípios a estruturação mínima no que se refere aos recursos humanos, tamanho os impactos dessa escassez para o funcionamento da Política de Assistência Social. De acordo com esse sujeito:

*Eu acho que a gente precisava, como lá atrás teve, eu não lembro, dois mil e quanto que teve, vinha aquele caderninho roxinho assim, que eles começaram a exigir que tinha que ter no CRAS, a equipe mínima, isso e aquilo. Como que era? Eu não me lembro o nome. Era um termo de compromisso que a gente tinha que cumprir, que o governo do Estado ficava cobrando a gente [...] **Termo de ajustamento de... não lembro certinho o nome, mas era uma coisa assim. Tinha que ter para gestão também!** Porque para a proteção especial, que a básica acaba tendo que absorver, então tinha que ter mais um puxão [...] Sim, de cima para baixo. A gente falar, só a gente falar não tem necessariamente a mesma força! (Sujeito 2, grifos nossos).*

Se, por um lado, temos consciência dos limites da gestão de outras esferas sob os municípios, dada a autonomia de cada ente federado e a capacidade concreta dos municípios para a execução das políticas públicas, por outro, fica claro que a capacidade de estruturação adequada da Política de Assistência Social nos municípios pequenos está vinculada, diretamente, às exigências das demais esferas de governo, a qual deve vir aportada financeira e tecnicamente. É fundamental que Estados e União cumpram o papel de dar à gestão municipal o aporte necessário para a estruturação e sustentabilidade dessa Política.

Jaccoud (2019), avaliando a implementação de mecanismos de coordenação introduzidos pelas esferas federal e estadual, junto aos municípios, no âmbito do SUAS, avalia:

Os mecanismos financeiros, normativos e políticos mobilizados permitiram enfrentar o histórico de fragmentação instituindo padrões nacionais de oferta, fortalecendo a capacidade estatal para a implementação e ampliando a provisão dos serviços. A perda da autonomia dos entes subnacionais foi compensada com crescimento no volume de gasto e apoio às capacidades técnicas e gerenciais para ampliação de oferta de benefícios e serviços (p. 258).

A autonomia dos entes federados na gestão da Assistência Social não pode se confundir com a desresponsabilização dos estados e da União e não pode prejudicar o desenvolvimento do comando único desta Política. Do contrário, os municípios, pelas suas condições objetivas, terão muitas dificuldades para alcançar os patamares de qualidade e de ampliação de acesso aos direitos afiançados pelo SUAS.

Conforme nos indica Bichir (2011), a Política de Assistência Social vem consolidando um processo de normatização gradativo que tem sido importante para a coordenação federal e estadual de patamares de desenvolvimento dos serviços socioassistenciais no âmbito dos municípios; entretanto, há um lento processo de divisão de competências e responsabilidades entre entes federativos, e a simples definição de normas gerais não é suficiente para garantir adesão e comportamentos coordenados.

A escassez de profissionais, conforme apontado na pesquisa de campo, para o desempenho do trabalho, seja nos órgãos gestores, seja na rede de serviços ofertados por essa política pública, faz com que as funções da Administração Pública do planejamento e execução fiquem comprometidas, causando, dentre as principais consequências, precariedade no serviço prestado e adoecimento dos profissionais.

O adoecimento dos profissionais do SUAS também foi enfatizado no Grupo Focal desenvolvido. Os sujeitos da pesquisa ressaltam que condições de trabalho inadequadas, somadas ao agravamento das condições de vida do público da Assistência Social, em decorrência da pandemia da Covid-19, são fatores que vêm contribuindo para a ampliação do adoecimento desses profissionais, especialmente no que se refere à sua saúde mental.

*Eu falo que assistente social tinha que trabalhar 20 anos e ainda ter um vale psiquiátrico! Tinha que ter um CAPS F, só para funcionários! Porque, oh Senhor! [...] Nós do CRAS, nós ficamos doentes! Se você for verificar os profissionais da Assistência eles estão tão doentes quanto a população. **Nós tivemos toda a sobrecarga da pandemia***

dentro do aparelho, tivemos que dar conta de atender todo mundo e a gente não teve ninguém que cuidasse da gente. A gente está doente sim, se a gente não procurar ajuda... E eu converso, eu converso com todos os outros profissionais, porque eu achei que era só eu, sobrecarga, ou alguma coisa pontual, problemas de ordem familiar, e tudo mais, mas se você começa a conversar e vai para o lado pessoal, está todo mundo estafado, está todo mundo cansado. (Sujeito 1, grifos nossos).

*Sim! É igual, é igual! Toda a questão da equipe mínima, de trabalho dobrado. Até tem situações assim, que nem, tudo sobra para a Assistência. Uma falta de compreensão no caso assim do executivo, do legislativo, porque os vereadores também provocam a gente, né? Resolve, vai lá que a Assistência resolve! Outro dia, chega a questão de carrapato, manifestação de carrapato no vizinho, uma reclamação... a Assistência Social resolve, vai lá! É uns absurdos assim, o entendimento deles é muito delicado e isso atrasa bastante o serviço e, como a colega colocou, **a nossa saúde mental vai se agravando com isso, essa falta de compreensão e entendimento do que realmente é o nosso trabalho*** (Sujeito 5, grifos nossos).

Considerando a relevância na compreensão dos impactos na saúde mental dos trabalhadores dos serviços públicos na atualidade, alguns aspectos ressaltados pelos sujeitos da nossa pesquisa devem ser apreendidos. Franco, Druck e Seligmann-Silva (2010) ressaltam que, apesar dos avanços tecnológicos e do conhecimento científico dos nossos tempos, o trabalho contemporâneo e as práticas organizacionais mantêm distanciamento crescente com os direitos sociais conquistados. Segundo as autoras, há uma combinação do trabalho contemporâneo com “precarização social, com adoecimento dos indivíduos e destruição ambiental” (p. 230). E continuam:

Apesar dos elevados patamares tecnológicos alcançados em todo o planeta, o mundo da produção continua, predominantemente, estruturado e se movendo pela acumulação de capital e lucro. Isto leva à progressiva hipotrofia e perda de uma razão social do trabalho. A lógica produtiva permanece a mesma que regia as relações capital/trabalho no século XIX, aprofundando a apropriação privada da riqueza socialmente gerada e dos elementos da natureza, consolidando o mercado como eixo da sociedade. Esta lógica limita, ou mesmo extingue, as possibilidades do trabalho se constituir um meio de desenvolver a dignidade, a solidariedade e as potencialidades do ser humano (p. 230).

Há, segundo as autoras, um processo de desestabilização do mundo do trabalho, que vem sendo operado a partir de 1980, provocado pela terceirização, desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, bem como por meio da precarização das condições objetivas de trabalho. Ressaltamos que esse cenário vem

ganhando novos contornos e se perpetuando, a partir da influência dos preceitos neodireitistas. Perda dos referenciais de proteção social do trabalho, competição desenfreada entre os trabalhadores, ritmos intensos de trabalho e exigência da polivalência do profissional, são algumas das características do trabalho nesse contexto atual. Somam-se, a esses elementos, formas de violência psicológica e de assédio moral, que também são determinantes no processo de adoecimento do trabalhador.

Nesse mesmo sentido, Mendes (1996) e Ferreira e Mendes (2001) reforçam que as vivências de sofrimento no ambiente de trabalho podem emergir quando a organização do trabalho se constitui a partir dos seguintes fatores: fragmentação e a especialização; tarefas repetitivas e poucas significativas; relações com pares e superiores hierárquicos baseadas no controle e na competitividade; padronização de tarefas com subutilização do potencial técnico e da criatividade; rigidez hierárquica, com excesso de procedimentos burocráticos; ingerências políticas; centralização de informações; falta de participação nas decisões; não reconhecimento e pouca perspectiva de crescimento profissional. Para Mendes (2011), quando a organização do trabalho possibilita que o trabalhador imprima seus desejos e necessidades, relações mais horizontalizadas e justas, criatividade e reconhecimento, esse ambiente tende a promover vivências de prazer.

Diante dos desafios decorrentes da organização do trabalho, os trabalhadores utilizam-se de estratégias individuais e coletivas para se proteger do sofrimento e se manter equilibrado psicologicamente, sobretudo, em ambientes em que predominam as regras, modos operatórios, rigidez de tempo, separação entre atividades intelectuais e de execução, dentre outros elementos.

A partir dessas reflexões, cabe-nos relacionar o adoecimento do trabalhador do SUAS no contexto do Modelo Gerencial de Administração, que emerge com a ideologia neoliberal, defendido por diferentes governos a partir de 1995.

Chanlat (2002) destaca que esse modelo está ancorado no desempenho e na produtividade e provoca mudanças na administração pública. A primeira mudança se pauta no aumento da carga de trabalho a partir da redução de pessoal; a segunda remete à redução do grau de autonomia do trabalhador, devido à presença e ao controle hierárquico sobre suas ações; a terceira refere-se à falta de reconhecimento do servidor público, o que vem sendo fortalecido pelo discurso sobre sua suposta ineficiência, sua fraca produtividade, até sua verdadeira inutilidade. Há, ainda, uma

quarta mudança, relacionada ao isolamento no trabalho pautado na perspectiva da eficiência, ocasionando dificuldades para a obtenção de apoio por parte dos colegas, superiores, subordinados e usuários dos serviços; e, por fim, uma quarta mudança se refere à questão da ética no serviço público que está relacionada ao fim do bem comum, distanciando a pessoa do posto ocupado.

Apesar de, no Brasil, termos em operação, predominantemente e formalmente, a Administração Pública Gerencialista, conforme nos adverte Campelo (2010), o que concretamente se expressa é um modelo híbrido de gestão, mesclando princípios do patrimonialismo e da burocracia. Nesse sentido, o cotidiano dos trabalhadores é atravessado por princípios tradicionais da administração pública burocrática e por valores inovadores da administração pública gerencial.

Na Administração Gerencial, segundo Gaulejac (2011), o indivíduo é visto como um recurso ao invés de sujeito. O indivíduo é “instrumentalizado para serventia dos objetivos financeiros, operatórios, técnicas que o fazem perder o sentido de sua ação, que fazem perder até o sentido de sua existência” (p. 91). A subjetividade do trabalhador é aniquilada pelo “produtivismo”, perdendo o sentido da atividade. Sua autonomia e capacidade de atuar como agente de transformação fica limitada, dificultando a construção de um sentimento de pertença por parte do trabalhador. Esse contexto produz uma pressão psicológica intensa sobre os trabalhadores.

Assim, no modelo gerencial de gestão, a Administração Pública incorpora preceitos da esfera privada (privatização, terceirização, eficiência, eficácia e efetividade, dentre outros) e a perspectiva produtivista ganha espaço no planejamento das ações. As condições de trabalho são subjugadas aos interesses financeiros, de redução de custos, gerando o sofrimento/adoecimento do trabalhador. Entende-se por condições de trabalho as circunstâncias do ambiente (de natureza física, química, biológica, mecânica, ergonômica e psíquica) que definam e mobilizem as capacidades biopsicossociais e culturais dos trabalhadores para atingir os objetivos da produção (Scopinho, 2010). Essas condições de trabalho se tornaram ainda mais precárias no contexto da pandemia da Covid-19.

Conforme nos advertem Lima e Santos (2023), a análise da pandemia da Covid-19 no mundo e, de modo particular no Brasil, não deve se ater aos aspectos biológicos ou do adoecimento, mas deve contemplar, a partir do método materialista histórico, todo o contexto que vinha sendo delineado, antes mesmo da ocorrência da pandemia, que culminou com o cenário “de crise política, de aprofundamento da lógica

capitalista, pelo processo de reestruturação pós-crise de 1970, que terão como marcos históricos centrais o golpe de 2016 e a entrega do ajuste fiscal, até a chegada de um governo de ultradireita” (p. 3).

Segundo as autoras,

[...] a crise agudizou-se em 2020 com a pandemia da covid-19 que vem assolando o mundo e impactando todas as políticas sociais e toda a classe trabalhadora [...] Tempos de obscurantismo, de ataques à ciência e à análise crítica. [...] Na verdade desde a PEC/2016, com os cortes das políticas públicas, a Assistência Social lida ainda mais com vulnerabilidades, e torna-se por sua vez, vulnerável diante da insuficiência de recursos (Lima; Santos, 2023, p. 10).

Conforme Lima e Santos (2023), com quem concordamos, o “(des)Governo” do Presidente Bolsonaro, “com claras tendências antidemocráticas, fascistas e negacionistas, promoveu o desmonte das políticas sociais” (p. 10), e esse cenário se acirrou, com consequências muito graves para a classe trabalhadora, no contexto da pandemia. Os equipamentos sociais insuficientes para atender às demandas emergentes diante do aumento da pobreza e do desemprego, a ausência de equipamentos de proteção individual (EPIs) para os trabalhadores da linha de frente no enfrentamento à pandemia, provocando a morte de mais de 70 assistentes sociais em todo o país, sendo que, destes, aproximadamente 35% eram trabalhadores da PAS, conforme dados do CFESS/2020, são alguns exemplos de situações enfrentadas pelos trabalhadores das políticas públicas e, de modo particular, pelos trabalhadores do SUAS durante a vigência da pandemia.

Lima e Santos (2023) chamam a atenção para as “novas requisições advindas do mundo do trabalho em tempos pandêmicos” (p. 12). Estão se referindo às estratégias de atendimento aos usuários, utilizando-se, prioritariamente, de recursos áudio-visuais, tais como aparelhos telefônicos e aplicativos para o envio e recebimento de mensagens ou interação direta com o público. As autoras também se referem ao teletrabalho e ao *home office*, dentre outras estratégias que foram adotadas. Conforme ressaltam, ficou incompatível o distanciamento/isolamento social preconizado pelas autoridades em saúde, considerando o descaso do Governo com o processo de imunização da população, marcado pela demora no acesso dos usuários e trabalhadores das políticas públicas, em geral, às vacinas contra a Covid-19, e, de modo específico, a demora de acesso dos trabalhadores da Assistência

Social que, embora tenha sido designada como Política essencial, não teve garantida a priorização da imunização dos seus trabalhadores; e considerando ainda, a precarização dos equipamentos sociais existentes no SUAS: ausência de computadores, internet, telefones, espaços que pudessem garantir cuidados éticos para o atendimento dos usuários. Além disso, há que se considerar que os próprios usuários do SUAS não possuem, via de regra, acesso à esses equipamentos, dificultando assim para que as regras de isolamento fossem observadas.

A pandemia trouxe mudanças no mundo do trabalho com a intensificação do teletrabalho, trabalho remoto, ou *home office* revelando ainda mais a face exploradora do capital que se reinventa e se recria em períodos de crise por meio de um produtivismo sem dimensão, levando profissionais ao adoecimento (Lima; Santos, 2023, p. 14).

Os sujeitos da nossa pesquisa confirmam o adensamento da precarização das condições de trabalho e da própria Política de Assistência Social no contexto pandêmico. Destacam que, nesse cenário, a Assistência Social, reconhecida como política pública essencial, através do Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, teve muita dificuldade de realizar o Trabalho Social com Famílias, preconizado em suas normativas, atuando, predominantemente, na intervenção emergencial, sobretudo, por meio da concessão de benefícios. Também ressaltaram que a Assistência foi uma das poucas políticas que atuaram junto com a Saúde na linha de frente de enfrentamento à pandemia, assumindo assim muitas demandas que deveriam ser encaminhadas por outros setores.

*É, aqui na verdade a pandemia, acho que em tudo, a pandemia causou um retrocesso, pelo menos na área de Assistência, **os atendimentos nossos, eu vejo que focou muito mais em benefícios e o Trabalho Social com as famílias ficou lá em, não sei nem em que plano, não sei nem se ele ficou em algum plano, e agora está difícil de retomar!** É, então, conseqüentemente, atrapalhou nessa questão da intersectorialidade, ficou tudo muito em cima só de atendimento das demandas espontâneas e urgentes que são grandes, tem bastante. A gente não tem CREAS e é a nossa equipe do CRAS que acaba absorvendo tudo. É, então, isso acabou dificultando bastante. **Durante a pandemia também, teve bastante o atendimento em conjunto com a Saúde, daí ficou mais próximo.** A gente contratou com aquele recurso da Portaria 378, a gente acabou contratando uma outra assistente social, que fez um trabalho bem próximo da Saúde, até, em dados momentos, dentro da Saúde, só que o Trabalho Social com*

Famílias em si, a gente, meio que se perdeu! Então, acabou atrapalhando bastante (Sujeito 2, grifos nossos).

*Aqui desmantelou mesmo! Desmantelou! É sério mesmo, desmantelou! [...] nós não temos CREAS também, para ajudar ainda, a nossa comarca é em Jaguapitã, todas as demandas do Fórum passaram para o CRAS. Então, para nós pesou muito! E ainda está, porque todo mundo aprendeu que, vai lá no CRAS que é mais fácil! Vai lá no CRAS que todo mundo resolve! Vai lá no CRAS que resolve! Agora mesmo eu estava conversando com um senhor, um pouquinho antes de entrar aqui que, vai lá no CRAS que ela faz carteirinha para visitar preso! Então quer dizer, faz todo tipo de coisa. **Eles estão transferindo, eles transferiram algumas responsabilidades de alguns setores para dentro do CRAS. E o CRAS acabou fazendo um faz tudo para não deixar o usuário, em um momento crítico que foi a pandemia, ficar andando para cima e para baixo.** Porque, eu não sei quanto a vocês, mas o serviço social não parou dez minutos. Então, falar assim, ah, o trabalho foi interrompido! Foi interrompida a parte de convívio, dentro do Serviço de Convivência, mas, dentro do CRAS mesmo, as audiências aconteceram via Meet, os atendimentos do INSS, os que foram, os que eram mais, os que conseguiram ficar marcados, agendados, foram agendados. As coisas do, como chama? Do Tribunal de Justiça Federal foram, que mantiveram, a gente foi levar. Então, quer dizer, a gente não parou aqui, certo? Fora a demanda dos benefícios em si mesmo, que, infelizmente, nós tivemos muita gente que realmente precisou, só que a gente tem um monte de gente viciada em benefícios, que para tirar agora, está difícil fazer o desmame! (Sujeito 1, grifos nossos).*

*Mas, é uma grande dificuldade que a gente teve aqui, foi essa questão dos benefícios. A gente criou um benefício eventual, para a situação da pandemia, mas ele acabou. Ele não era bem um benefício eventual, ele era uma complementação de renda, vamos dizer assim, com base na alimentação. [...] **Então, o benefício eventual, ele se transformou numa complementação de renda, e a gente se desfazer disso também, está muito difícil!** Porque, tem as duas questões, uma, a gente sabe que realmente a condição de renda das famílias diminuiu, o poder de compra diminuiu muito, a gente vai ao mercado, a gente sabe o que eles estão passando, e, ao mesmo tempo, a gente tem que lidar com a situação, com a questão do benefício, não é um programa, é um benefício, é eventual, e, para a gente voltar atrás disso, está uma situação bem complicada! (Sujeito 2, grifos nossos).*

*Aqui aconteceu a mesma coisa também. Foi revertido também os benefícios em cestas básicas, então... **agora é difícil desmamar**, eu falo! (Sujeito 4, grifos nossos).*

Ah, eu faço as minhas palavras a das colegas. Foi bem semelhante (Sujeito 5).

É interessante observarmos que, quando se trata de concessão de benefícios no âmbito da Política de Assistência Social, a perspectiva da meritocracia e os aspectos morais são ressaltados. Ainda é um grande desafio o reconhecimento do

benefício socioassistencial enquanto direito pela sociedade e até mesmo pelos profissionais que atuam nessa Política. Mesmo em um contexto totalmente adverso e desafiador quanto o da pandemia da Covid-19, no qual as famílias, sobretudo as famílias pobres, ficaram quase que totalmente desprovidas de trabalho e renda, os questionamentos sobre a pertinência da sua concessão estão muito presentes e envoltos por uma perspectiva assistencialista que ainda concebe os benefícios a partir da lógica do favor e da benemerência.

No cenário da pandemia, a situação das famílias que já vivenciavam dificuldades decorrentes das desproteções sociais foi agravada, bem como houve o surgimento de novas famílias que requisitaram o atendimento da Política de Assistência Social, sobretudo, no que se refere à concessão de benefícios eventuais, uma vez que a Covid-19 trouxe consigo a ampliação do desemprego.

Conforme nos advertem Lima e Santos (2023), durante a pandemia de Covid-19, restou ao profissional atuante na Política de Assistência Social,

[...] lidar com expressões antigas, já subscritas no fazer profissional, que revelam a herança conservadora e paternalista do Estado e que ganham expressividade na dinâmica atual [...]

Dentre as práticas já existentes e que se agudizam podemos citar a execução perante os Benefícios Eventuais garantidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), que diante do aumento da pobreza, não resultante da crise pandêmica, mas agravada por ela, revela-se uma política de caridade, sobretudo nos municípios de pequeno porte, na qual os/as assistentes sociais são convocados a assumir a linha de frente dessas ações, que embora sejam de fundamental importância, pois quem tem fome tem pressa, se manifestam na realidade como sendo um ato de filantropia da figura política, por não apresentar critérios claros para a população e nem tão pouco uma continuidade que de fato possa significar melhorias na qualidade de vida da população (p. 11).

A Política Nacional de Assistência Social prevê a oferta de serviços, programas projetos e benefícios, de forma articulada, por intermédio da rede de proteção social do SUAS. Os benefícios socioassistenciais compreendem o Benefício de Prestação Continuada, os vinculados aos Programas de Transferência de Renda (PTR) e os Benefícios Eventuais. A redação atual do artigo 22 da LOAS (com alterações promovidas pela Lei 12.435/2011) traz a previsão da concessão dos benefícios eventuais, nos termos seguintes: “[...] provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às

famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”. A regulamentação e o financiamento dos benefícios eventuais estão a cargo de Estados, Distrito Federal e Municípios.

De acordo com Queiroz (2018, p. 11), o benefício eventual,

Trata-se, pois, de uma modalidade de benefício de caráter temporário, destinado a assegurar proteção social ao cidadão ou à sua família, na forma de pecúnia ou bens materiais, diante da ocorrência de situações ocasionais, imponderáveis ou não previsíveis, ligadas ao ciclo da vida humana (nascimento e morte) ou decorrentes de calamidades, desastres e emergências. Todas capazes de gerar uma situação de vulnerabilidade temporária e desproteção social que acarrete riscos, perdas ou danos na situação cotidiana do cidadão ou de sua família e que, portanto, demandam respostas estatais prestadas com imediatividade, prontidão e vinculadas aos demais direitos socioassistenciais previstos na política da Assistência Social.

A autora enfatiza que, no entanto, durante mais de 10 anos após a publicação da LOAS, em 1993, perdurou um vácuo normativo a respeito dos benefícios eventuais, o que contribuiu para a consolidação de um retrocesso legal e um percurso inverso a sua concretização enquanto direito socioassistencial, “pela via da manutenção de relações clientelistas e, portanto, do não direito” (Queiroz, 2018, p. 12).

Destaca ainda Queiroz, que o benefício eventual é uma modalidade de benefício que guarda peculiaridades na sua concretização enquanto direito do cidadão. Ela ressalta:

Primeiro, remanesceu no campo da provisão dos benefícios eventuais a oferta financeira ou de bens que tradicionalmente eram providos pelos gestores locais, enquanto ações de bem-estar, de ajuda ao próximo ou ao necessitado. Consistiam na entrega de cestas básicas aos pobres e famintos pelos prefeitos benfeitores ou suas gentis e piedosas primeiras-damas; o conhecido ‘enxovalzinho do bebê’ para as mães que frequentavam os clubes de mães; o sepultamento do ente falecido indigente, além de outras formas que assegurassem a manutenção da relação de natureza clientelar entre a autoridade local e o pobre ou desamparado que necessitava da ‘ajuda’. Romper a tradição da entrega de bens com traços de assistencialismo e clientelismo tornou-se um grande desafio. Programar e prover a oferta de bens ou monetária, enquanto política pública, na perspectiva de direito do cidadão ainda não é uma realidade concreta no que diz respeito aos benefícios eventuais (Queiroz, 2018, p. 12).

A partir da análise das legislações que regulamentam os benefícios eventuais nos municípios que compõem o Escritório Regional de Ponta Grossa, a autora destaca

que há uma “predominância do caráter conservador no processo de regulação dos benefícios eventuais” (Queiroz, 2018, p. 13). Segundo a autora, tais legislações são marcadas pela seletividade e condicionalidade que impõem ao cidadão a comprovação de miserabilidade e não de ocorrência de situações eventuais na legislação. A forma de prestação desses benefícios também é, majoritariamente, por meio de bens de consumo ou prestação de serviços de terceiros e em quantidade muito limitada se comparara a demanda, o que revela a ausência de políticas públicas específicas. E salienta:

Permanecem, neste campo, maneiras tradicionais e conservadoras de se executar a política, por meio de relações de natureza clientelistas que demarcam a cultura política do nosso país, enquanto instrumento de dominação política da classe detentora do poder no Estado (Queiroz, 2018, p. 14).

Referente às dificuldades impostas pela pandemia da Covid-19 ao processo de concertação intersetorial, os sujeitos da pesquisa destacam que, diante da emergencialidade das intervenções da Assistência Social nesse contexto, diante do aumento exponencial da demanda e considerando o risco à saúde, provocado pelas aglomerações e interações presenciais, as articulações intersetoriais planejadas ou programadas, que vinham ganhando ritmo e constância, como as reuniões de rede intersetorial, deixaram de acontecer, restando aquelas necessárias para o desenvolvimento do atendimento das demandas decorrentes do acirramento da desproteção social desvelada pela pandemia. Nesse sentido, as articulações intersetoriais foram mais profícuas com a Política de Saúde que também se colocou na linha de frente ao enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Ao mesmo tempo, como relataram os sujeitos da pesquisa, a escassez de serviços que mantiveram o atendimento à população durante a pandemia contribuiu para que a Assistência Social ficasse muito sobrecarregada de demandas, inclusive de outras políticas públicas. Esse cenário também foi determinante para a interrupção de processos de concertação intersetorial que vinham sendo organizados.

Ao chegarmos aqui, concluímos a análise dos dados provenientes da pesquisa de campo realizada com os representantes dos municípios com até dez mil habitantes da região da AMEPAR, sem, contudo, termos a pretensão de termos esgotado todas as possibilidades de compreensão sobre as manifestações dos sujeitos da pesquisa. Esperamos, porém, ter lançado luz sobre os principais aspectos trazidos por eles e,

com isso, ter contribuído para um entendimento mais amplo sobre as particularidades da gestão da Política de Assistência Social em municípios pequenos e sobre seus impactos para o processo de concertação intersetorial nessas localidades.

A seguir, como forma de condensar nossas análises, deixamos nossas Considerações Finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nos propormos estudar a proteção social no âmbito do SUAS a partir da intersetorialidade e suas particularidades nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, no atual contexto neodireitista de esvaziamento das políticas sociais, fomos direcionados pelos seguintes questionamentos: a intersetorialidade é princípio organizativo com a finalidade de afiançar a proteção social no âmbito do SUAS. Como esta configuração se expressa na gestão do sistema nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, considerando o contexto de hegemonia dos preceitos neodireitistas? Quais as principais configurações da intersetorialidade nesses municípios? Quais suas principais potencialidades e desafios? A intersetorialidade tem contribuído para o aperfeiçoamento da proteção social no âmbito do SUAS nesses municípios?

Responder a tais questionamentos significa contribuir com o processo de desvelamento da realidade social, o qual se opera somente à medida que buscamos sair da aparência dos fenômenos e desvendar suas particularidades relacionadas à uma totalidade que é histórica, complexa e contraditória. Na pesquisa empreendida, tínhamos como responsabilidade adensar os estudos sobre as particularidades da proteção social no âmbito do SUAS nos municípios pequenos, dando visibilidade às possibilidades e desafios da gestão do SUAS nessas localidades, e escolhemos fazê-lo a partir da análise sobre a configuração da intersetorialidade nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, considerando que, enquanto um dos princípios organizativos do SUAS, a intersetorialidade deve ser operacionalizada em todos os municípios brasileiros e tendo como pressuposto que essa estratégia de gestão é fundamental para o aprimoramento da proteção social.

Porém, antes de apresentarmos aqui a síntese dos achados das nossas pesquisas documental e de campo, os quais respondem de forma mais direta aos questionamentos anunciados, gostaríamos também de registrar as principais constatações extraídas do processo de pesquisa como um todo, incluindo nossas buscas bibliográficas, as quais nos ajudaram a construir uma compreensão mais abrangente sobre a proteção social a partir da intersetorialidade, em um contexto de hegemonia da Nova Direita no Brasil.

Nossos estudos nos levaram à compreensão de que, reconhecendo a origem estrutural dos problemas sociais, vinculada ao modo de produção capitalista, que produz e reproduz a desigualdade social, a intersectorialidade apresentará limites na tarefa de promover o alargamento e a qualificação da proteção social, contudo, por outro lado, identificamos que, em sua essência – por ser uma estratégia voltada à integração entre as políticas setoriais e ao atendimento integral das necessidades humanas e sociais –, a intersectorialidade se constitui enquanto ferramenta capaz de promover avanços na superação da fragmentação, característica das políticas públicas orientadas pelo modelo burocrático de gestão, e de promover a ampliação do acesso da população à direitos, nas mais diversas áreas. Sua maior ou menor vinculação ao projeto societário vigente (reconhecendo que essa vinculação em maior ou menor grau sempre existe, pois o modo de produção do capital está engendrado em todas as esferas da sociabilidade humana), determinará a sua capacidade de se colocar, em maior ou menor grau, a serviço do aprimoramento da proteção social.

Também consolidamos, através dos nossos estudos, o entendimento de que a proteção social é responsabilidade de todas as políticas setoriais. Contudo, conforme já sinalizávamos em nossas análises do ano de 2019, quando empreendemos estudos sobre a intersectorialidade no município de Londrina-PR, tradicionalmente a política que “cuida dos pobres” é a Política de Assistência Social; logo, o enfrentamento dos problemas vivenciados pelas famílias pobres dificilmente é concebido como responsabilidade intersectorial, mas como responsabilidade exclusiva desta Política (Fuentes, 2019). Todos os direitos sociais necessitam de políticas públicas que possam materializá-los e, nesse sentido, as políticas sociais são corresponsáveis na efetivação da proteção social. Acreditamos que elas devam, articuladamente, operacionalizar estratégias diversas para uma oferta cada vez mais abrangente e qualificada de serviços, programas, projetos e benefícios, os quais devem ser estruturados a partir da realidade concreta do território, considerando as necessidades humanas e sociais e as manifestações da população que nele vive. Identificamos também que a intersectorialidade é uma estratégia de gestão importante para a ampliação das possibilidades de participação da população nos espaços de tomada de decisão e, portanto, para o fortalecimento da democracia.

Todavia, a incorporação dos usuários das políticas sociais nos processos de planejamento, decisão e avaliação das ações intersectoriais propostas para o território não se constitui uma estratégia simples, natural e comum. Isto ocorre, principalmente

porque este reconhecimento das potencialidades dos usuários enquanto sujeitos de sua própria trajetória encontra-se enviesado por uma visão tuteladora, que não o vê como portador de saberes. Assim, muito comumente, as iniciativas, mesmo que construídas de forma articulada entre os representantes das várias políticas setoriais que atuam no território, que integrem saberes técnicos diversificados a partir da especificidade de cada um deles, dificilmente contemplam o olhar, a sugestão e a avaliação da comunidade. Isto implica em ações que, por vezes, não possuem sentido para o território, não têm significado para aquele lugar e para aqueles que lá vivem, e, portanto, não estimulam a adesão das pessoas (Fuentes, 2019).

Nossos estudos também nos revelaram que o aperfeiçoamento da proteção social está diretamente relacionado à capacidade das políticas sociais em articular territorialidade, setorialidade e intersetorialidade no seu planejamento, execução e avaliação. Ou seja, promover ações que considerem as identidades e grupos existentes em cada localidade e seus modos de vida e de sociabilidade, incluindo as pessoas que vivem no território nos processos decisórios sobre as políticas sociais que ali serão desenvolvidas e, ao mesmo tempo – mantendo a estrutura administrativa setorial das políticas e as responsabilidades específicas de cada área –, promover processos de articulação entre elas, pactuando objetivos comuns, de modo a oferecer à população respostas mais integradas e integrais às suas necessidades humanas e sociais, pautadas em uma perspectiva universal de acesso.

Identificamos, ainda, que a Política de Assistência Social – pertencente ao tripé da Seguridade Social, tendo o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) como um modelo de gestão que vem contribuindo para a sua organização, sistematização e consolidação em todo o Brasil – tem papel fundamental enquanto política protetiva. Contudo – tendo em vista a sua vinculação originária à caridade, filantropia e benemerência, somada à perspectiva meritocrática, clientelista e assistencialista que vem sendo perpetuada na sociedade, de modo geral, e na gestão dessa Política, em específico e, ainda, considerando o esvaziamento das políticas sociais, por meio da desresponsabilização do Estado, do seu desfinanciamento, das privatizações e da sua refilantropização –, identificamos que a consolidação da Assistência Social enquanto direito ainda se constitui tarefa árdua, principalmente nos municípios pequenos, onde as condições de gestão dessa Política são precárias e impõem muitos desafios. Nesse sentido, a consolidação da intersetorialidade no âmbito da Assistência Social, em uma perspectiva de ampliação de direitos, requer, paralelamente, o enfrentamento dessa

realidade, sob pena de ela ser incorporada como mera instrumentalidade administrativa, em uma perspectiva gerencialista, vinculada aos interesses financeiros predominantes na sociedade capitalista, funcionando apenas como estratégia a serviço da otimização de recursos.

Ressaltamos que o gerencialismo se configura efetivamente com a aplicação de práticas administrativas típicas do setor privado no setor público. Entretanto, há diferenças de propósitos entre as iniciativas pública e 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 o alcance dos objetivos da iniciativa privada não serão, necessariamente, as mais adequadas para o atendimento dos interesses do setor público. O gerencialismo desconsidera a distinção existente entre administração destinada a fins públicos e aquela destinada a fins lucrativos (Fuentes, 2019).

Respondendo de forma mais direta aos questionamentos enunciados no início dessas considerações, trazemos os achados das nossas pesquisas documental e de campo, procurando articulá-los de tal forma que nos possibilita uma compreensão mais abrangente sobre a configuração da proteção social a partir da intersetorialidade nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR.

Constatamos que alguns dos desafios enfrentados pelos municípios, em geral no processo de consolidação da proteção social afiançada pelo SUAS, uma vez que estão relacionados ao movimento estrutural de conformação do sistema capitalista com vistas à sua manutenção, são adensados ou ganham novos contornos nesses municípios pequenos, configurando-se, então, as particularidades da gestão do SUAS nessas localidades.

Os principais desafios que vêm sendo enfrentados na gestão do SUAS nos municípios, em geral, e que adquirem contornos específicos nos municípios pequenos são: assistencialização dos serviços, programas, projetos e benefícios, refletindo em uma oferta residual, focalizada, e que tem como estratégia central os Programas de Transferência e Renda (PTR), com foco no atendimento pontual e emergencial das demandas dos usuários; refilantropização da rede de serviços socioassistenciais por meio da transferência de recursos dos fundos públicos para instituições privadas, transferindo-se assim a responsabilidade pela prestação de serviços à sociedade civil; desfinanciamento do SUAS nas três esferas de governo, gerando dificuldades para a sustentação da oferta da proteção social; adoção da perspectiva gerencialista na

gestão do SUAS, ocasionando a priorização de processos para a otimização de recursos em detrimento do atendimento das necessidades humanas e sociais; fortalecimento da perspectiva da meritocracia, induzindo processos de seleção e de comprovação de miserabilidade, bem como o fortalecimento de projetos voltados ao desenvolvimento de capacidades e o empreendedorismo; avanço da perspectiva familista que induz a transferência da responsabilidade pela proteção social do Estado para as famílias, sugerindo que é nessa esfera que devem ser resolvidas a maior parte das demandas dos indivíduos; precarização das relações e condições de trabalho para os trabalhadores do SUAS, ocasionando, por exemplo, o seu adoecimento.

Nos municípios pesquisados identificamos que há um reconhecimento sobre a responsabilidade do Estado na oferta de proteção social no âmbito da Política de Assistência Social, por meio da garantia de “mínimos sociais”. Verifica-se, portanto, que diante de um contexto de tamanho esvaziamento das políticas sociais que impõe inúmeros desafios para a gestão do SUAS, como os já elencados anteriormente, as perspectivas do atendimento das necessidades humanas e sociais e do direito universal ficam reduzidas à garantia de “mínimos sociais”. O atendimento das demandas emergenciais se sobrepõe à configuração de uma política sustentável e garantidora de direitos. Dar conta de garantir os “mínimos sociais”, ou seja, oferecer algum tipo de apoio e de recurso para auxiliar os usuários no enfrentamento de situações de extrema pobreza e miserabilidade já se constitui um desafio enorme, que acaba se tornando a meta, o horizonte a ser alcançado pela Política de Assistência Social, nessas localidades.

Ressaltamos que isso ocorre, de modo geral, em todos os municípios brasileiros, tendo em vista os preceitos neodireitistas que dão origem a políticas sociais focalistas, seletivas e pontuais, sobretudo no âmbito da Política de Assistência Social. Contudo, dada a escassez de estruturas de gestão (recursos financeiros, físicos, humanos) somada às formas de manifestação da cultura política (sobretudo clientelista), identificamos que, nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, essa realidade é intensificada e, portanto, o reconhecimento das necessidades humanas e sociais de forma mais abrangente e da universalização do acesso enquanto direitos a serem aprofundados também pelo SUAS, se torna menos comum nessas localidades.

De acordo com os sujeitos da nossa pesquisa, as relações sociais nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, são

permeadas pelo clientelismo, pelo compadrio e pelo favorecimento, em todas as esferas da vida, seja pública, seja privada, atingindo também a gestão das políticas sociais. Nesse sentido, as relações institucionais são pautadas por relações pessoais. Essa configuração tem impactos negativos para a consolidação das políticas sociais enquanto direito, sobretudo na área da Assistência Social, que tem suas raízes vinculadas a esse tipo de relação.

Uma forma de manifestação concreta dessas relações clientelistas na gestão da Política de Assistência Social, nesses municípios, se dá por meio da contratação de amigos e/ou parentes para o exercício de cargos públicos. Segundo relato dos participantes da pesquisa, é comum que as esposas dos prefeitos (primeiro-damismo) ou parentes próximos a ele ou a outros agentes políticos (nepotismo) assumam funções públicas gratificadas (os chamados “cargos de confiança”), no âmbito da gestão da Política de Assistência Social, nesses municípios. A impessoalidade na gestão da coisa pública é princípio administrativo fundamental; porém, a discricionariedade que autoriza prefeitos, governadores e presidentes da República a realizarem a contratação dos tais “cargos de confiança” colocam em xeque esse preceito. Na prática, essa relação personificada desqualifica a gestão pública, que passa a adotar critérios subjetivos para a escolha dos profissionais em substituição aos critérios técnicos. Na correlação de forças, na disputa diária entre os interesses de classes, essa relação se coloca desfavorável ao interesse público, fortalecendo interesses privados.

Quanto à interferência da cultura política do clientelismo sobre as possibilidades de fortalecimento da proteção social nesses municípios, os sujeitos da nossa pesquisa indicam a interferência política dos “cargos comissionados” e de representantes do poder legislativo nos processos de gestão da Política de Assistência Social. O controle social da esfera legislativa sobre o poder executivo, prerrogativa importante na configuração da democracia brasileira, frequentemente é executado, nos municípios pequenos, por caminhos enviesados. Essa prerrogativa institucional e, portanto, formal, é muitas vezes colocada a serviço de interesses particulares: um pedido de favorecimento aqui, outro acolá. O controle social, por parte da população em relação ao serviço público, também acontece de forma enviesada, em geral ancoradas nos mesmos preceitos clientelistas. A relação clientelista do favor e das vantagens pessoais corrompe todas as relações. Nesse contexto, o uso das mídias sociais é feito sistematicamente a partir desse mesmo enfoque, como forma

de pressionar os agentes públicos para o favorecimento de alguns, o que acaba por tolher, de algum modo, a autonomia técnica relativa dos profissionais na defesa do interesse público.

Os sujeitos também referem que, no cotidiano dos municípios pequenos, há como que uma desresponsabilização das demais políticas públicas pela oferta de proteção social, ou melhor, uma dificuldade de reconhecimento dessas demais políticas em relação à sua corresponsabilidade, juntamente com a Assistência Social, nessa oferta. Tal situação tem provocado uma sobrecarga para a Política de Assistência Social no processo de garantia de direitos aos cidadãos, nessas localidades. Segundo esses sujeitos, essa situação impõe limites ao processo de concertação intersetorial que, via de regra, vem sendo mobilizado, apesar de todas as dificuldades, quase que exclusivamente por representantes da Assistência Social. Ressaltamos que esse cenário não se constitui enquanto uma particularidade dos municípios pequenos. Em nossa pesquisa de mestrado, finalizada no ano de 2019, analisamos a intersectorialidade no município de Londrina, portanto, um município de grande porte, e essa mesma realidade foi evidenciada. Identificamos contornos específicos para essa situação nos municípios pequenos: a sobrecarga vivenciada pela Assistência Social, provocada pelo não reconhecimento da proteção social enquanto responsabilidade a ser partilhada entre todas as políticas sociais, é adensada pela ausência de fluxos, protocolos e pactuações, que possam dar maior sustentabilidade ao processo de concertação intersetorial, fazendo com que estes processos sejam marcados por um eterno recomeço; além disso, esse cenário também é adensado por uma escassez ainda maior de recursos humanos nessas localidades.

A ausência de registros, fluxos e protocolos foi insistentemente apontada pelos participantes da pesquisa como sendo um desafio a ser superado rumo à estruturação de um processo de concertação intersetorial mais sistemático e continuado, com definição clara de responsabilidades. As experiências de concertação intersetorial, vivenciadas nesses municípios são, em sua grande maioria, pontuais e descontínuas, tornando-as pouco eficazes no que se refere ao aperfeiçoamento da proteção social em uma perspectiva de integração e integralidade das ofertas.

A escassez de recursos humanos, por sua vez, foi identificada pelos sujeitos da pesquisa como a principal causa do imprevisto no trato da intersectorialidade no âmbito da gestão do SUAS nesses municípios. Ressaltamos que a falta de recursos

humanos não consiste em uma particularidade dos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, consistindo em um dos principais desafios da gestão da Política de Assistência Social em todo o território nacional, tendo se intensificado com a pandemia da Covid-19 e pelo cenário recente de avanço da Nova Direita extremada ao poder, promovendo um total desmonte das políticas públicas no país. Porém, essa realidade ganha contornos ainda mais desafiadores nos municípios pequenos, onde não há uma estrutura administrativa mínima que dê suporte às articulações intersetoriais e onde estas ficam muito dependentes das iniciativas pontuais dos operadores dos serviços socioassistenciais, em cada território. De acordo com os gestores ouvidos, a escassez de profissionais atuando na Política de Assistência Social compromete a qualidade e a eficiência dos serviços prestados, além de inviabilizar articulações intersetoriais estruturadas, planejadas, contínuas, sustentáveis e, portanto, mais efetivas.

Ainda em referência à escassez de recursos humanos, os gestores participantes da pesquisa apontaram um desafio que é muito específico do contexto dos municípios de pequeno porte I, e ainda mais presente nos menores, com até 10 mil habitantes: a ausência de equipes exclusivas para a execução do Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). A não exigência, conforme NOB/RH SUAS, da constituição de equipes próprias para a execução desse serviço nos municípios de pequeno porte I, se por um lado traz um alívio administrativo, tendo em vista a dificuldade para a viabilização de recursos orçamentários que possam proporcionar a implantação desse serviço, por outro, vem causando uma sobrecarga para as equipes do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), executado nos CRAS, ou para as equipes dos órgãos gestores da Política de Assistência Social, as quais assumem o atendimento dessa demanda mesmo não se tratando, na maioria das vezes, de equipes especializadas. Isso sem falar nos rebatimentos para a qualidade do serviço prestado à população. Resta-nos salientar que os profissionais que atuam nos municípios de pequeno porte I, sobretudo nos menores, acumulam muitas funções na operacionalização da Política de Assistência Social, dada a escassez de recursos humanos, o que compromete a qualidade dos serviços, as condições de trabalho, a saúde do trabalhador e as possibilidades concretas de aprimoramento da proteção social a partir da intersetorialidade.

Ressaltamos que a pesquisa evidenciou, também, que as poucas experiências de concertação intersetorial que vêm sendo operacionalizadas nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, de forma mais sistemática e com algum nível de organização, são aquelas vinculadas a alguma exigência das outras esferas de governo ou de outros órgãos ou, ainda, vinculadas a algum programa ou projeto que tenha a garantia de repasse de recursos financeiros associada, sendo que tais experiências são, em sua maioria, voltadas para o aperfeiçoamento da rede de proteção da criança e do adolescente.

A organização de uma rede de proteção voltada a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violências, exigida inicialmente pelo Ministério Público do Estado do Paraná e mobilizada pelos Conselhos Estadual e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o estado, tem sido a experiência comum de articulação intersetorial em todos os municípios pesquisados. Ficou evidente que, dadas as exigências estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), houve avanços no reconhecimento da criança e do adolescente como prioridade absoluta para a proteção social. Mesmo que a exigência da organização dessa rede de proteção específica não esteja vinculada a nenhum aporte imediato de recursos aos municípios, constata-se que a sua organização e manutenção, embora muito desafiadora, vem sendo insistentemente perseguida pelos municípios pequenos. Soma-se aos desafios já mencionados – falta de pactuação de fluxos e protocolos e escassez de recursos humanos – a escassez e/ou inexistência de uma rede de serviços abrangente, para o atendimento desse público na maioria dos municípios pequenos, nas mais diversas áreas de políticas públicas, a saber: serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, acolhimentos específicos para esse público, programas de aprendizagem profissional, escolas em tempo integral, creches, projetos culturais, de lazer e esportes, serviço de atendimento especializado em saúde mental para o público infantojuvenil, dentre tantos outros.

Conforme identificado na pesquisa, existe, por parte dos gestores da Política de Assistência Social, nesses municípios, o reconhecimento da importância da intersetorialidade; contudo, esse reconhecimento não é suficiente para a efetivação dessa estratégia de gestão. A intersetorialidade é uma estratégia de gestão que se efetiva a partir de decisão política, devendo incidir em todos os processos de gestão, configurando uma nova roupagem para as políticas sociais. Sua efetividade no que se refere à ampliação da capacidade protetiva de um município, nas mais diversas áreas,

se dará, sobretudo, à medida que a integração entre as políticas sociais promova a reconfiguração da rede de serviços nos territórios, por meio da implantação e implementação de serviços, programas, projetos e benefícios em todas as áreas, atendendo de forma cada vez mais abrangente as necessidades humanas e sociais, atingindo, assim, para além da integração, a integralidade da proteção social. Porém, tendo em vista o contexto neodireitista, o alcance dessa efetividade é um desafio permanente para todos os municípios brasileiros e, na conjuntura dos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, pelos motivos já elencados e outros que ainda destacaremos aqui, esse desafio se torna ainda maior.

Os sujeitos ressaltam que é difícil para eles identificarem avanços na qualidade da proteção social ofertada pela Política de Assistência Social em seus municípios a partir da adoção das estratégias intersetoriais em curso. As dificuldades relacionadas à estrutura de gestão muito precária, ausência ou insuficiência de serviços, programas, projetos e benefícios, falta de recursos financeiros, administrativos e humanos, sobretudo no período da pandemia da Covid-19, intensificando a sobrecarga dos serviços no atendimento de demandas emergenciais e promovendo o adoecimento dos trabalhadores, tudo isso, são desafios que se tornam muito mais evidentes do que os pequenos avanços no alargamento da proteção social alcançados.

Os gestores conseguiram pontuar apenas **um** avanço inegável promovido a partir das articulações intersetoriais: a ampliação e o fortalecimento do diálogo entre os agentes públicos de diferentes áreas, possibilitando uma maior compreensão sobre as especificidades de cada política social. Eles ressaltam a importância desse avanço no contexto dos municípios pequenos. O aprimoramento do diálogo entre os setores tem promovido a disseminação maior de informações entre os agentes públicos, especialmente a respeito das especificidades da Política de Assistência Social, sobre a qual há muito desconhecimento. Os sujeitos relatam que, conforme o diálogo entre os setores tem se fortalecido, vem ocorrendo a ampliação da compreensão sobre as atribuições e competências da Assistência Social e sobre seu caráter de direito, em detrimento de ideias que a vinculam à caridade e benemerência. Também vem ocorrendo encaminhamentos da população de forma mais assertiva, garantindo, desse modo, um tratamento mais digno ao cidadão.

Constatamos, portanto, que os sujeitos da nossa pesquisa evidenciam a intersetorialidade enquanto estratégia de gestão fundamental na Política de

Assistência Social, na perspectiva da superação da fragmentação; da construção de respostas mais integrais aos problemas sociais, ampliando o acesso a direitos; do compartilhamento de responsabilidades na oferta da proteção social entre as políticas sociais; da garantia de um tratamento digno ao cidadão, pela ampliação do diálogo entre as políticas setoriais e da disseminação de informações; e da ampliação e diversificação da rede de serviços. Contudo, no cotidiano dos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, tais melhorias não vêm sendo identificadas, com exceção da ampliação do diálogo entre as políticas públicas.

Observamos também, uma falta de clareza entre os participantes da pesquisa, sobre a diferença entre rede e intersetorialidade, ou melhor, identificamos entre eles o uso dessas duas terminologias como sinônimos. Essa confusão entre uma coisa e outra, porém, não se apresenta como uma particularidade dos municípios pequenos. Em nossas pesquisas no município de Londrina, identificamos essa mesma confusão. A intersetorialidade, como vimos, é uma estratégia de gestão pautada na integração entre as políticas sociais, voltada ao aprimoramento da proteção social em uma perspectiva de integralidade e que está em permanente processo de concertação. A rede de serviços, por sua vez, dá materialidade à intersetorialidade quando a adota como princípio orientador na prestação de serviços à população. Portanto, os serviços vinculados às várias políticas setoriais se constituirão enquanto uma rede, conforme adotarem a intersetorialidade enquanto princípio para a organização de suas ofertas. Fazer essa distinção é importante, pois ela previne as generalizações nas quais os serviços instalados nos territórios são denominados de rede, mesmo que não estejam operando nessa perspectiva.

Identificamos, ainda, que, devido às escassas estruturas de gestão presentes nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, a indução/incentivo das instâncias federal e estadual ao debate e implementação de estratégias intersetoriais de gestão se torna fundamental. Todavia, os sujeitos da pesquisa fazem a ressalva de que tais incentivos normalmente se materializam apenas por meio da oferta de programas, projetos e benefícios com formato intersetorial aos municípios. Destacam como exemplo desse tipo de iniciativa o Programa Nossa Gente Paraná, estruturado pelo governo do estado. Esse Programa foi desenhado tendo a intersetorialidade como estratégia de gestão basilar para a sua operacionalização. Trata-se, contudo, de um Programa que, seguindo os preceitos

neodireitistas e o modelo federal de operacionalização do Programa Bolsa Família, é focalizado no enfrentamento da extrema pobreza.

Os sujeitos da pesquisa ressaltam que, muitas vezes, os municípios pequenos aderem a esse tipo de incentivo apenas considerando o aporte de recursos financeiros que ele pode promover, sem, no entanto, terem a mínima condição de operacionalizá-lo de acordo com as diretrizes intersetoriais preconizadas, tendo em vista as dificuldades já elencadas anteriormente. Nesse sentido, para além de promover incentivos dessa natureza, se faz necessário que os Governos Federal e Estadual cumpram efetivamente suas funções federativas e promovam um amplo debate sobre as condições objetivas dos municípios pequenos, realizando aportes financeiros e o desenvolvimento de estratégias que possam equacionar as condições de gestão desses municípios aos princípios e diretrizes do SUAS.

O cumprimento das responsabilidades federativas dos entes federal e estadual são imprescindíveis para todos os municípios e, de modo particular, para os municípios pequenos. Conforme verificamos, cabe ao âmbito federal regular, normatizar e coordenar, monitorar e avaliar a implementação do SUAS, além de cofinanciar os serviços e benefícios concedidos. Aos estados, cabe coordenar e executar a Política Estadual de Assistência Social, além de apoiar técnica e financeiramente os municípios. Aos municípios cabe a operacionalização da Política Municipal e a coordenação dela nesse âmbito. Nossos estudos revelaram que são poucos os municípios pequenos que conseguem implementar mecanismos de coordenação, pelas limitações decorrentes da configuração estrutural da gestão dessa Política nesses municípios. Para estes, a organização de consórcios intermunicipais com vistas a contemplá-los com serviços que hoje não possuem, individualmente, em suas estruturas administrativas, é fundamental enquanto estratégia de aprimoramento da intersetorialidade e da proteção social. Contudo, nossos estudos demonstram que os municípios pesquisados não se encontram contemplados por esta estratégia e que, no Paraná, esse debate ainda é muito incipiente.

Há, portanto, um reconhecimento dos gestores da Política de Assistência Social dos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, sobre a relevância dos processos de indução/incentivo relacionados à intersetorialidade implementados pelos demais entes federados – considerando que, nesses municípios, há uma capacidade reduzida de gestão voltada a planejamento,

organização, execução, avaliação e financiamento de programas, projetos e benefícios com esse caráter – incluindo aqui os debates promovidos sobre intersectorialidade nos processos conferenciais e também o monitoramento a esse respeito, realizado através do Censo SUAS, conforme evidenciado pela nossa pesquisa documental. Tais estratégias, porém, não são suficientes para o aprimoramento da proteção social a partir da intersectorialidade no âmbito da Assistência Social nesses municípios, configurando-se, muitas vezes, em mais uma sobrecarga de trabalho, tendo em vista a incompatibilidade entre as exigências desses programas, projetos e benefícios e a realidade da gestão dessa Política nessas localidades, marcadas pela pontualidade, emergencialidade e por precárias condições de trabalho. Faz-se necessário um debate mais aprofundado sobre as responsabilidades federativas em cada âmbito, de forma a torná-las mais compatíveis com as reais necessidades desses municípios, incluindo propostas de aportes financeiros e técnicos mais robustos, de forma a garantir o seu cumprimento, dando início, assim, a um processo de equacionamento das estruturas do SUAS nesses municípios às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social.

Por fim, registramos que todos os desafios apontados – os quais, em sua maioria, não são vivenciados exclusivamente pelos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, refletindo a realidade da Política de Assistência Social em todo o país, tendo em vista o esvaziamento das políticas sociais a partir da hegemonia dos preceitos neodireitistas, mas que ganham contornos específicos e ainda mais desafiadores nos municípios pequenos – foram adensados no contexto da pandemia da Covid-19.

A pandemia escancarou as fragilidades, tanto da população, em especial a empobrecida, quanto das políticas públicas, para lidar com contextos adversos e inesperados. Os recursos humanos, que já eram escassos na Assistência Social, se tornaram ainda mais, no contexto da pandemia, tendo em vista o afastamento de profissionais do trabalho, em caráter preventivo, em situações específicas, e pelo acometimento da doença, em outras. A ausência de estruturas administrativas bem organizadas foi colocada em xeque diante desse contexto, em que eram necessárias decisões rápidas e procedimentos igualmente célere para operacionalizar um verdadeiro “arsenal de guerra”. Os sujeitos da pesquisa relatam que os municípios pequenos tiveram dificuldade para executar os recursos financeiros excepcionais advindos da esfera federal para o enfrentamento das consequências da pandemia,

inclusive para a contratação temporária de profissionais, tendo em vista as estruturas administrativas burocratizadas e as legislações desatualizadas.

Uma consequência imediata, vivenciada pelos profissionais do SUAS nesse contexto pandêmico, foi o seu adoecimento. Para além da doença causada pelo vírus, sobretudo a saúde mental desses trabalhadores foi acometida. Condições de trabalho inadequadas, a insegurança permanente pelo medo da doença (principalmente em um contexto de demora da vacinação da população), a exaustão pela sobrecarga de trabalho, somados ao agravamento das condições de vida do público da Assistência Social, em decorrência da pandemia da Covid-19, provocando uma explosão de novas famílias procurando o atendimento dos serviços socioassistenciais, são alguns dos fatores que contribuíram para a deterioração da saúde mental desses trabalhadores.

Os sujeitos da pesquisa destacam que, nesse percurso de enfrentamento da pandemia da Covid-19, um dos principais desafios enfrentados pelos trabalhadores do SUAS foi lidar com a falta de coordenação, em âmbito federal e estadual, e a inexistência de estratégias para o enfrentamento da crise provocada pelo cenário pandêmico. A gestão do processo de concessão dos benefícios emergenciais às famílias foi um exemplo emblemático disso. Muitas informações desconstruídas, implementação de estratégias de acesso incompatíveis com a realidade das pessoas, em um contexto de necessidade de isolamento social, dificuldades relacionadas a seleção e inclusão das pessoas por meio das plataformas digitais, enfim, toda uma situação de desarticulação e improviso que acarretou muitas dificuldades para a gestão do SUAS nos municípios, acima de tudo nos municípios pequenos.

Os gestores evidenciaram, também, a escassez de serviços vinculados às outras políticas sociais que mantiveram o atendimento à população durante a pandemia, o que contribuiu para que a Assistência Social ficasse muito sobrecarregada de demandas, assumindo, mais uma vez, atribuições de outras políticas. Esse cenário, além de ter contribuído também para o adoecimento dos trabalhadores, foi determinante para a interrupção de processos de concertação intersetorial que vinham sendo organizados.

Em síntese, registramos que nossa pesquisa nos permitiu identificar que a proteção social, a partir da intersetorialidade no âmbito do SUAS, nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR, é, assim como nos demais municípios brasileiros, marcada pelos desafios impostos pelo sistema capitalista, o qual tem, desde os anos de 1980, e sobretudo a partir dos anos 1990,

no Brasil, se intensificado, com base nos preceitos neodireitistas que condensam a exacerbação da capacidade do mercado na regulação social e valores conservadores, pautados na meritocracia e na religião. Contudo, tais desafios apresentam particularidades nos municípios pequenos. Essas particularidades vão desde a grande influência da cultura política clientelista sobre as relações sociais, fazendo com que a pessoalidade e o favorecimento conduzam, em grande medida, o trato da coisa pública; até à escassez de recursos concretos para a efetivação da gestão do SUAS nessas localidades, tais como: recursos humanos, financeiros e estruturas administrativas e legislativas adequadas. Existe, portanto, uma incompatibilidade das exigências do Sistema Único da Assistência Social com a realidade desses municípios. Há, ainda, um tratamento superficial, por parte dos entes federados, em relação à essas particularidades, fazendo com que esses problemas se perpetuem. Diante desse cenário, a intersetorialidade, princípio organizativo do SUAS, embora amplamente reconhecida pelos gestores desses municípios enquanto estratégia fundamental, produz, na prática, impactos ainda muito limitados sobre o aprimoramento da proteção social nessas localidades, diante de um contexto com tamanhas adversidades.

Fica, portanto, a contribuição deste estudo, no sentido de ampliar nossos conhecimentos sobre as particularidades da gestão da Assistência Social nos municípios de pequeno porte I, com até 10 mil habitantes, da região da AMEPAR e esperamos que ele possa contribuir para o adensamento desse debate e para o aprimoramento da organização federativa de aporte aos municípios, considerando tais particularidades.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. O leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, p. 7-32, 1989.

ABREU, C. C. **A intersetorialidade como estratégia técnica e política da Organização Mundial da Saúde e do Banco Mundial**. 2017. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3716>. Acesso em: 15 ago. 2022.

AHMED, F. *et al.* Why inequality could spread COVID-19. **The Lancet Public Health**, 2020. Disponível em: [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30085-2](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30085-2). Acesso em: 24 jan. 2024.

ALCOCK, P. **Social Policy in Britain**. London: Macmillan, 1996.

ALENCAR, J. L. O.; AVELINO, D. P. de. A XII Conferência de Assistência Social: método e conteúdo em período de pandemia. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 32, p. 53-62, jan./jun. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11602/1/BAPI_32_Artigo_5_conferencia_nacional_assistencia.pdf. Acesso em: 04 ago. 2023.

ALVES, F. C. C.; CAMARÁ, P. Resultados alcançados pelo projeto Laboratório de Gestão do SUAS (LABSUAS). *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. Disponível em: http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/438/1/C3_TP_RESULTADOS%20ALCANADOS%20PELO%20PROJETO%20LABORAT%20RIO%20DE%20GEST%20O%20DO.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

AMEPAR – Associação dos Municípios do Médio Paranapanema. **História da AMEPAR**. 2022. Disponível em: <https://amepar.org.br/historia/>. Acesso em: 28 dez. 2022.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E.; GENTILLI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-34.

ANDRADE, F. R. B.; MENDES, M. G. R. Estado e direitos sociais: a intersetorialidade e a consolidação do trabalho na Política de Assistência Social. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 34, p. 229-244, 2015.

ANDRADE, L. O. M. de. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. *In: POLÍTICAS públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 38-44.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARROSO, E. S. Redes de proteção aos direitos de crianças e adolescentes: a intersetorialidade na interface entre proteção integral e política de assistência social. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL*, 2015, Florianópolis. **Anais...** Disponível em: https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_079.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BENDER FILHO, R.; BAGOLIN, I. P.; COMIM, F. V. **Determinantes da permanência na pobreza crônica: aplicação do modelo Logit Multinomial**. PUC/RS, Porto Alegre, 2010. [Texto para Discussão nº07/2010]. Disponível em: https://www.pucrs.br/face-prov/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/texto_7_2010.pdf. Acesso em: 17 jan. 2024.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BIZERRA, F. de A.; GÓIS, J. C. da S. Estado e capital: uma ineliminável relação de complementaridade à base material. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 77-86, jan./jun. 2014.

BOITO JR, A. Por que caracterizar o bolsonarismo como neofascismo. **Crítica Marxista**, n. 50, p. 111-119, 2020.

BOSCHETTI, I. O SUAS e a seguridade social. *In: Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate*, n. 2, supl. Brasília: MDS, 2005. p. 10-16. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/texto_base_5_conferencia_assistencia_social.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.

BOURGUIGNON, J. **Concepção de rede intersetorial**. 2001. Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>. Acesso em: 07 ago. 2022.

BRANCHER, L. N. Organização e gestão do sistema de garantia de direitos da infância e da juventude. *In*: KONZEN, A. A. *et al.* (Coord.). **Pela justiça na educação**. Brasília: FUNDESCOLA/ MEC, 2000. p. 122-157.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 25 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 dez. 1993. p. 18796.

BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS, jul. 2005a. [Reimp. maio 2009]. [Disponível em: <https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/servicosocial/files/2015/06/NOB-SUAS.pdf>]. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, nov. 2005b.

BRASIL. **Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social**. Cadernos de Estudos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS PLANO 10 – Estratégias e metas para a implementação da Política de Assistência Social no Brasil. Brasília, 2005c. Número 2 (Suplemento).

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS**. Brasília: MDS, 2006.

BRASIL. **Deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_Social_VI/deliberacoes_6_conferencia_assistencia_social.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Propostas Aprovadas na Plenária Final da VII Conferência Nacional de Assistência Social. **Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social: participação e controle social no SUAS**. Brasília, 2009a. Disponível em:

<https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/anais-da-vii-conferencia-nacional-de-assistencia-social-participacao-e-controle-social-no-suas/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Caderno de Textos**: VII Conferência Nacional de Assistência Social – Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, DF: CNAS/MDS, 2009b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_VI/texto_base_7_conferencia_nacional_assistencia_social.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Programa Mais Educação**: gestão intersetorial no território. Brasília: Ministério da Educação, 2009c.

BRASIL. Decreto 7.334, de 19 de outubro de 2010. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 out. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7334.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. 2011a. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 jul. 2011a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. **Manual Orientador da VIII Conferência Nacional de Assistência Social – Consolidar o SUAS e Valorizar seus trabalhadores**. Brasília, DF: 2011b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_VI/II/manual_orientador_8_conferencia_assistencia_social.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: 2011c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. **Censo SUAS 2022**. Questionário Gestão Municipal. Brasília: MDS, 2012a [atual.]. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento_rel/questionarios_censo_suas/gestao_municipal_2012.pdf. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. **Norma Operacional Básica** – NOB SUAS 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, 12 dez. 2012b.

BRASIL. Resolução nº 01, de 09 de janeiro de 2012. Publica as deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 39, 10 jan. 2012c. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_4096bacec2864518af5759e011af3f79.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **SUAS 10**. Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas. Brasília, DF: MDS; SNAS, 2015.

BRASIL. Resolução nº 01, de 03 de março de 2016. Publica as deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 mar. 2016. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_b4554b91bd0b423aa07e3bec1aecc564.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017. Publica as deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2017. Disponível em: https://cbf8ff3e418a41f5b3ebf4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6_0655b7f33b7e4927be3e03de68173e9d.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Portaria nº 54, de 1º de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 abr. 2020. [Atual. 26 jul. 2022]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-54-de-1-de-abril-de-2020-250849730>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. **Orientações Temáticas e Organizativas para as Conferências Municipais de Assistência Social**. Brasília: 2021. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_892d6618d4934de89e4e762fac793404.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) [...] e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em: 13 jul. 2023.

BRONZO, C. Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento a pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, Brasília, n. 35, p. 119-159, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/200/194>. Acesso em: 17 ago. 2022.

BRONZO, C.; VEIGA, L. Intersectorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 38, n. 92, p. 5-21, 2007.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Filosófica Politeia, 2019.

CAMPELO, G. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Revista Ciência e Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324. 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871/592>. Acesso em: 08 dez. 2023.

CAMPOS, E. C. S de; MARTINS, A. C. V.; MANTOVANI, T. K. M. S. *et al.* A regionalização no Sistema Único de Assistência Social: um debate necessário. *In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 10., 2021, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2021. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissa_old_863_8636128049428c59.pdf. Acesso em: 11 dez. 2023.

CARLOTO, C. M.; GOMES, A. G. Programas de geração de renda e Política de Assistência Social: um debate sobre renda e divisão sexual do trabalho. *In: TEIXEIRA, S. M. (Org.). Política de Assistência Social e temas correlatos*. Campinas: Papel Social, 2016. p. 179-199.

CASIMIRO, F. H. C. **A Nova Direita no Brasil**: aparelhos de ação político-ideológica e atualização das estratégias de dominação burguesa (1980 - 2014). 2016. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016.

CASTEL, R. As dinâmicas dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a desfiliação. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 19-40, jan./dez. 1997. Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=193>. Acesso em: 20 out. 2023.

CAVALCANTI, P. B.; LUCENA, C. M. F. O uso da promoção da saúde e a intersectorialidade: tentativas históricas de integrar as políticas de saúde e educação. *Polêmica*, Rio de Janeiro, v.16, n. 1, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/polemica/article/view/21332/15417>. Acesso em: 23 out. 2023.

CHANLAT, J. F. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 7., Lisboa, 2002. **Anais...** Lisboa, 2002. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=1516980&pid=S1676-7314200800010001200013&lng=pt. Acesso em: 08 dez. 2023.

CHIARI, A. P. G.; FERREIRA, R. C.; AKERMAN, M.; AMARAL, J. H. L.; MACHADO, K. M.; SENNA, M. I. B. Rede Intersectorial do Programa Saúde na Escola: sujeitos, percepções e práticas. **Caderno de Saúde Pública**, v. 34, n. 5, p. 1-15, e00104217, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/d9GHPC4rRF9WJKQxyqmbZCG/?lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2023.

CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da pobreza**. São Paulo: Moderna, 1999.

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

CNDAS – CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Carta da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social – Agenda de Lutas**. 2019a. Disponível em: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/agenda-de-lutas-2%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/agenda-de-lutas-2%20(2).pdf). Acesso em: 07 jan. 2023.

CNDAS – CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, um novo marco, define Agenda de Lutas**. 2019b. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocial.home.blog/2019/11/29/conferencia-nacional-democratica-de-assistencia-social-um-novo-marco-na-luta-popular-define-agenda-de-lutas/#more-1206>. Acesso em: 07 jan. 2023.

COGEMAS – Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social do Estado do Paraná. **Associações dos Municípios do Paraná**. Disponível em: <http://www.cogemas.pr.gov.br/Pagina/Associacoes-dos-Municipios-do-Parana>. Acesso em: 03 jan. 2023.

CORADELI, R.; SILVA, M. da. O Estado e as Associações de Municípios no Paraná: particularidades da Cantuquiriguaçu. **Revista Ambiência**, Guarapuava, v. 7, n. 2, p. 229-253, maio/ago. 2011.

COSTA, D. M.; MAGALHÃES, R.; CARDOSO, M. L. DE M. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 7, p. 1-16 e00207922, 2023.

COUTO, B. R. **O direito social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2008.

COUTO, B. R.; BORTOLI, M. A.; MARTINELLI, T. O público e o privado na Assistência Social. *In*: TEIXEIRA, S. M. (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. p. 93-110.

COWAN, D. R. A nova direita evangélica e a política brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 51, p. 103-121, 2014.

CRESPO, A. P. A; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**. v. 1, n. 2, p. 1-12, jul./dez. 2002. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/raeel/a/LVPkw9yHZfJ9kvjC8VSgTsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2024.

CRODA, J. H. R.; GARCIA, L. P. Resposta imediata da vigilância em saúde da epidemia de COVID-19. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, fev. 2020.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad em el gobierno y gestión de la política social. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, 2005.

DALIO, D. J. Neoconservadorismo, política e crise: ideias-força e estratégias de ação. **Pensata**, v. 9, n. 2, p. 1-20, 2020.

DEMO, P. Menoridade dos mínimos sociais – encruzilhadas da assistência social no mundo de hoje. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 55, p. 39-73, 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIGIÁCOMO, M. J. **A rede de proteção e o Sistema de Justiça**: a importância de uma autonomia crítica, colaborativa e propositiva. 2020. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/rede-de-protecao-e-o-Sistema-de-Justica>. Acesso em: 05 nov. 2023.

DOMINGUES, J. **A percepção dos trabalhadores do programa de saúde da família sobre a intersectorialidade**. 2006. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993.

DUBOIS, A.; ST-PIERRE, L.; VERAS, M. A scoping review of definitions and frameworks of intersectoral action. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 10, p. 2933-2942, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5Lz6gwqjFBDkcsxbdXjrtfj/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 25 ago. 2023.

ESTADOS E CIDADES. Informações da População, Educação, Religião e Outros. **Municípios do Estado do Paraná**. 2022. Disponível em: <https://www.estadosecidades.com.br/pr/>. Acesso em: 03 mar. 2023.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1991. (Coleção Primeiros Passos, 168).

FALEIROS, V. P.; FALEIROS, E. S. **Escola que protege**: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes. 2. ed. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2007. Disponível

em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=638-vol-31-escqprotege-elet-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 22 jan. 2024.

FALER, C. S. **Intersetorialidade**: a construção histórica do conceito e a interface com as políticas sociais públicas. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

FARIAS, I. C. V.; SÁ, R. M. P. F. de; FIGUEIREDO, N.; MENEZES FILHO, A. Análise da intersetorialidade no Programa Saúde na Escola. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 261-267, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbem/a/39ZTRdxxTHwsQx5hCdjWzjB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2023.

FERREIRA, M. C.; MENDES, A. M. Só de pensar em vir trabalhar, já fico de mau humor: atividade de atendimento ao público e prazer sofrimento no trabalho. **Revista Estudos de Psicologia**, v. 6, n. 1, p. 93-104, 2001.

FERRER, J. G.; FERRANDIS, E. D. Ideología y política social. *In*: BRACHO, C. A.; FERRER, J. G. **Política Social**. Madrid: McGraw-Hill, 1998. p. 51-77.

FEUERWERKER, L. M.; COSTA, H. Intersetorialidade na rede unida. **Divulgação em Saúde para o Debate**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 25-35, 2000.

FONTENELE, I. C. A trajetória histórica da Assistência Social no Brasil no contexto das políticas sociais. *In*: TEIXEIRA, S. M. (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. p. 65-92.

FONTES, V. Capitalismo em tempos de uberização; do emprego ao trabalho. *In*: Colóquio Marx e o Marxismo 2016: Capital e Poder. **Marx e o Marxismo**, v. 5, n. 8, p. 45-67, 2017.

FRANCO, T.; DRUCK, G.; SELIGMANN-SILVA, E. As novas relações de trabalho, o desgaste mental do trabalhador os transtornos mentais no trabalho precarizado. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, n. 35, p. 229-248, dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/TsQsX3zBC8wDt99FryT9nnj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2024.

FUENTES, A. C. G. **Intersetorialidade**: uma análise sobre as concepções e percepções presentes na experiência do município de Londrina-PR. 2019. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2019. [Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000230108>.]

GARAJAU, N. I. **Articulação intersetorial**: uma estratégia de gestão para o Programa Cozinha Comunitária. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local) – Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2013.

GARAJAU, N. I. **Reflexões sobre a intersetorialidade como estratégia de gestão social**. 2005. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/>. Acesso em: 21 ago. 2022.

GATTI, B. A. **Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Liber Livro, 2005.

GAULEJAC, V. A NGP: a Nova Gestão Paradoxal. *In*: BENDASSOLLI, P. F.; SOBOLL, L. A. P. (Org.). **Clínicas do trabalho**: novas perspectivas para compreensão do trabalho na atualidade. São Paulo: Atlas, 2011. p. 84-98.

GIAQUETO, A. A descentralização e a intersetorialidade na Política de Assistência Social. **Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. 9, n. 2, p. 79-102, dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634883/2783>. Acesso em: 05 ago. 22.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. G. **Educação não-formal e Cultura Política**. São Paulo: Cortez, 1999. (Coleção Questões de Nossa Época, v. 71).

GÓIS, J. B. H. A (difícil) produção da intersetorialidade: comentários a partir de ações públicas para a juventude. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 128-141, jan./jun. 2013.

GROSSI, P. K.; GUILAMELON, L. F. Interseitorialidade na política de saúde do idoso. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, a. 5, n. 6, p. 1-9, dez. 2006.

GUARACI. Prefeitura Municipal. **Histórico de Guaraci – Paraná**. Disponível em: <https://guaraci.pr.gov.br/historico/>. Acesso em: 28 dez. 2022.

GURGEL, C.; SOUZA FILHO, R. **Gestão democrática e Serviço Social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOBSBAWN, E. J. **A era dos extremos**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

HOLZMANN, R.; JØRGENSEN, S. Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond. **Social Protection Discussion Paper**

No. **0006.** World Bank, Feb. 2000. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/932501468762357711/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama das Cidades. **Guaraci.** [Dados Censo 2010]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/guaraci/panorama>. Acesso em: 26 dez. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama das Cidades. **Lupionópolis.** [Dados Censo 2010]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/lupionopolis/panorama>. Acesso em: 26 dez. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama das Cidades. **Pitangueiras.** [Dados Censo 2010]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/pitangueiras/panorama>. Acesso em: 26 dez. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama das Cidades. **Prado Ferreira.** [Dados Censo 2010]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/pradoferreira/panorama>. Acesso em: 26 dez. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama das Cidades. **Sabáudia.** [Dados Censo 2010]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/sabaudia/panorama>. Acesso em: 26 dez. 2022.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf. Acesso em: 14 maio 2023.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Guaraci.** 2022. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86620>. Acesso em: 29 dez. 2022.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Lupionópolis.** 2022. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86635>. Acesso em: 29 dez. 2022.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Pitangueiras.** 2022. Disponível em:

<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86613>. Acesso em: 29 dez. 2022.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Prado Ferreira**. 2022. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86618>. Acesso em: 29 dez. 2022.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno Estatístico Município de Sabáudia**. 2022. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86720>. Acesso em: 29 dez. 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O que é? IDH. **Desafios do Desenvolvimento**, a. 5, ed. 39, 25 jan. 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?id=2144:catid=28&option=com_content. Acesso em: 18 jan. 2024.

JACCOUD, L. Coordenação Intergovernamental e Territórios no SUAS: o caso do PAIF. *In*: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 257-290. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 21 jan. 2024.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, 2005.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e Intersetorialidade: a construção de um novo modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 11-22, mar./abr. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7696/6269>. Acesso em: 17 maio 2022.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento social e intersectorialidade**: a cidade solidária. São Paulo: FUNDAP, 1997.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. *In*: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA: PERSPECTIVAS, POSIBILIDADES Y LIMITACIONES, 11., 1997, Caracas, Venezuela. **Anais...** Caracas: UNESCO, 1997. p. 63-124.

KESSLER, N. Democracia e Comunismo. **Mensageiro da Paz**, n. 1181, p. 2, set. 1985.

LABORO – Consultoria e Contabilidade. **Associações Municipais do Paraná**. 2022. Disponível em: <http://www.laboro.com.br/associacoes-de-municipios-parana>. Acesso em: 28 dez. 2022.

LAURELL, A. C. La salud-enfermidad como proceso social. **Revista Latinoamericana de Salud**, México, v. 2, p. 7-25, 1982. [Tradução de E. D. Nunes.]

LIMA, I. L. da S.; SANTOS, A. C. de L. O cenário pandêmico e o trabalho dos/as assistentes sociais na Política de Assistência Social. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 23, p. 1-16, e2318038, 2023. Disponível em: [file:///C:/Users/kikam/OneDrive/Documentos/1%20Ana%20Cristina%20G%C3%B3is%20Fuentes/a02+\(3\).pdf](file:///C:/Users/kikam/OneDrive/Documentos/1%20Ana%20Cristina%20G%C3%B3is%20Fuentes/a02+(3).pdf). Acesso em: 28 dez. 2023.

LIMA, J. C. F. O Banco Mundial, a Organização Mundial de Saúde e o Novo Universalismo ou a cobertura universal de saúde. *In*: PEREIRA, J. M. M.; PRONKO, M. (Org.). **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fiocruz, 2014. p. 233-254.

LIMA, N. T. O Brasil e a Organização Pan-Americana da Saúde: uma história em três dimensões. *In*: FINKELMAN, J. (Org.). **Caminhos da saúde pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999. p. 24-116.

LOPES, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança e políticas públicas no Executivo Federal. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; ELIAS DE OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. p. 141-160. Brasília: Ipea/Enap, 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil_cap05.pdf. Acesso em: 18 nov. 2023.

LUPIONÓPOLIS. Prefeitura Municipal. **História**. Disponível em: http://lupionopolis.pr.gov.br/pagina/78_Historia.html. Acesso em: 26 dez. 2022.

MACÊDO, M. A. Necessidades humanas e mínimos sociais: uma reflexão crítica. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, a. 3, n. 4, p. 7-23, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/v3n04a02.pdf>. Acesso em: 21 out. 2023.

MAGRI, A. J. Gestão da Política de Assistência Social: implicações na garantia da proteção social. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., 2013, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo16-impassesedesafiosdaspoliticasdaseguridadesocial/pdf2/gestaodapoliticadeassistenciassocia.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, K. Glosas críticas marginais ao artigo O Rei da Prússia e a Reforma Social. De um prussiano. **Revista Práxis**, Belo Horizonte, n. 5, p. 68-91, 1995.
- MARX, K. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, K. **O Capital**: Crítica da economia política: Livro 1: O processo de reprodução do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- MAURIEL, A. P. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *In*: MOTA, A. E. (Org). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 179-195.
- MAZZA, M. G.; MARI, C. L. Meritocracia: origens do termo e desdobramentos no sistema educacional do Reino Unido. **Pro-Posições**, Campinas, v. 32, p. 1-22, e20190063, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/RgrxhFhvFqnLwSGcdZ3VMky/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 maio 2023.
- MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Informe nº 27**. 02 de janeiro de 2024. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2024/Informe_Bolsa_Familia_N_27.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.
- MEDEIROS, J. O Censo SUAS para a Política de Assistência Social. **GESUAS**, Viçosa, 01 jul. 2022. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/censo-suas/>. Acesso em: 04 jan. 2023.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MENDES, A. M. Comportamento defensivo: uma estratégia para suportar o sofrimento no trabalho. **Revista de Psicologia**, Fortaleza, v. 13/14, n. 1/2, jan./dez. 1995/1996. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/11111/1/1995_art_ambmendes.pdf. Acesso em: 04 jul. 2023.
- MENDES, A. M. Prazer, reconhecimento e transformação do sofrimento no trabalho. *In*: MENDES, A. M. **Trabalho e saúde**: o sujeito entre servidão e emancipação. Curitiba: Juruá, 2011. p. 13- 25.

MIRANDA, M. S. P. **O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, uma análise das dimensões da implementação no Distrito Federal**. 2013. Monografia (Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/3230/1/Maria%20Salette%20Pompeu%20Miranda.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

MISHRA, R. **O Estado-Providência na sociedade capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália**. Oeiras: Celta, 1995.

MISHRA, R. **Society and Social Policy: Theories and practice of Welfare**. London: The Macmillan Press, 1981.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Intersetorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. *In*: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014. p. 41-54.

MOREIRA, M. S; SANTOS, R. T. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos e sua Fortuna Crítica. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 539-558, set./dez. 2020.

MOTA, E. F. M. **Em quem votaremos?** Cultura política e construção do discurso moral e eleitoral da Igreja Assembleia de Deus (1960-1990). 2019. Tese (Doutorado em Programa de Pós-Graduação em História) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

MULLER, P. Secteur. *In*: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**. 4. éd. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 591-599.

NASCIMENTO, S. do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95–120, jan. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/TDCqtLhvDvRnRmDXhtTBHZK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 jul. 2022.

NAVARRO, N. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do programa Bolsa Família no município de Guarulhos**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresa de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F. B. de; SANT'ANNA, A. de S; VAZ, S. L. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44,

n. 6, p. 1453-1475, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n6/a09v44n6.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

OLIVEIRA, M. J. de. **Cultura política e assistência social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, R. C. Intersetorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA SOCIAL, 4., 2012, São Paulo. **Anais...** Associação Brasileira de Educadores Sociais, 2012. p. 1-18. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000092012000200024&script=sci_arttext. Acesso em: 18 abr. 2023.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **A Declaração de Jacarta sobre a promoção da saúde da saúde no século XXI**. Jacarta, 1997.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde**. Alma Ata, 1978.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Primeira Conferência Internacional de Promoção da Saúde**. Ottawa, 1986.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Segunda Conferência Internacional de Promoção da Saúde**. Adelaide, 1988.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Terceira Conferência Internacional de Promoção da Saúde**. Sundsvall, 1991.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **História da Organização**. 2015. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/conheca/historia/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Conferência Internacional de Promoção da Saúde**. Santafé, 1992.

ORSOLETTA, D. D.; FELICIANO A. M. A intersectorialidade e a ação organizacional em rede: uma abordagem sobre os conselhos municipais intersectoriais. **Revista de Saúde Pública de Santa Catarina**, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 93-106, maio/ago. 2014.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 250-259, jul./dez. 2010.

PARANÁ. Conselho Estadual de Assistência Social. **Hierarquização dos Municípios**. Disponível em: https://www.ceas.pr.gov.br/sites/ceas/arquivos_restritos/files/migrados/File/HIERARQUIZACAO_MUNICIPIOS.pdf. Acesso em: 08 abr. 2020.

PARANÁ. Secretaria da Justiça, Família e Trabalho do Estado do Paraná. **Escritórios Regionais**. Disponível em: <http://www.escritoriosregionais.seds.pr.gov.br/escritoriosregionaisseds/pages/publico/escritoriosregionais/index.jsf;jsessionid=mRNqd9y4yzjtBBr2xczFLe9NgUY1EJjqNH2JPQ3F.sseds75005?windowId=685>. Acessos em: 26 dez. 2022.

PARANÁ. Secretaria da Justiça, Família e Trabalho do Estado do Paraná. **Guia de Orientações Nossa Gente Paraná**. 2021. Disponível em: https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-08/guia_de_orientacao_nossagente_0.pdf. Acesso em: 05 nov. 2023.

PASTOR, M.; BREVILHERI, E. C. L. Estado e política social. **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 abr. 2023.

PASTORINI, A. **A categoria da questão social em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PASTORINI, A.; GALIZIA, S. V. O protagonismo da assistência no novo padrão de proteção social brasileiro. *In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS*, 4., 2009, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2009. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/12_seguridade/o-protagonismo-da-assistencia-no-novo-padrao-de-protecao-social-brasileiro.pdf. Acesso em: 22 out. 2023.

PAULI, L. T. S. **A integralidade nas ações em saúde e a intersectorialidade municipal**. 2007. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PAULO NETTO, J. Transformações societárias e serviço social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 50, p. 87-132, abr. 1996.

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA, K. Y. L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. *In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Org.). A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014. p. 23-39.

PEREIRA, P. A. P. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 77, p. 54-62, 2004.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PERES, G. M.; GRIGOLO, T. M.; SCHNEIDER, D. R. Desafios da intersetorialidade na implementação de Programa de Prevenção ao uso abusivo de drogas. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v.37, n4, p. 869-882, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/km3Fk7kqj6pdVrbZSLXvNjC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2023.

PIERUCCI, A. F. Representantes de Deus em Brasília: a Bancada Evangélica na Constituinte. **Ciências Sociais Hoje**, n. 11, p. 114, 1989.

PITANGUEIRAS. Prefeitura Municipal. **História do Município**. Disponível em: <http://pitangueiras.pr.gov.br/index.php?sessao=b054603368ncb0&id=1885>. Acesso em: 26 dez. 2022.

PRAÇA, P. M. O. A relação do primeiro-damismo e a assistência social: uma análise crítica dos primórdios até sua permanência na atualidade. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 10., 2021, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2021. p. 1-11. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/imagens/trabalhos/trabalho_submissa_old_1027_1027612d3b1bc35eb.pdf. Acesso em: 18 nov. 2023.

PRADO FERREIRA. Prefeitura Municipal. **História – Prado Ferreira - Paraná**. Disponível em: <http://www.pradoferreira.pr.gov.br/index.php?sessao=b054603368ncb0&id=1592>. Acesso em: 26 dez. 2022.

QUEIROZ, C. C. Benefícios socioassistenciais: um panorama nos municípios que integram o Escritório Regional de Ponta Grossa da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social do Paraná. *In*: SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2018, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2018. Disponível em: https://eventos.ufpr.br/SPPP/II_SPPP/paper/viewFile/1322/500. Acesso em: 11 dez. 2023.

QUINTINO, L; MENDES, F. Bolsonaro lança mão de uma medida eleitoreira a cada três dias no 2º turno. **Revista Veja**, Abril, São Paulo, 20 out. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/bolsonaro-lanca-mao-de-uma-medida-eleitoreira-a-cada-tres-dias-no-2o-turno>. Acesso em: 24 jan. 2024.

RAICHELIS, R. Intervenção profissional do assistente social e condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

RIZZOTTO, M. L. F. **O Banco Mundial e as políticas de saúde nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS.** 2000. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

RODRIGUES, A. A. *et al.* Teleologia e autonomia: estratégias do exercício profissional do assistente social em Santa Catarina. *In:* FAGUNDES, H. S.; SAMPAIO, S. S. (Org.). **Serviço Social, questão social e direitos humanos.** Florianópolis: Editora da UFSC, 2014. v. I. p. 77-93.

RODRIGUES, J. M. S.; SILVA, L. M. L.; OLIVEIRA, T. F. O olhar de assistentes sociais do município de Teresina sobre o auxílio emergencial no contexto pandêmico da Covid-19. *In:* PEREIRA, S. L. B.; CRONEMBERG, I. H. G. M. (Org.). **Serviço social em tempos de pandemia: provocações ao debate.** Teresina: EDUFPI, 2020.

ROMAGNOLI, R. C.; SILVA, B. C. Os desafios das equipes na prática intersetorial com as famílias. *In:* ROMAGNOLI, R. C. (Org.). **A intersetorialidade e seus desafios.** Curitiba: CRV, 2018. p. 29-42.

SABÁUDIA. Prefeitura Municipal. **História do Município.** Disponível em: <http://sabaudia.pr.gov.br//index.php?sessao=b054603368ncb0&id=1436> Acesso em: 26 dez. 2022.

SANTOS, C. R. dos; MOLINA, A. H. Terra fértil, ouro verde. Os folhetos de propaganda da CTNP. Londrina - 1930-1950. *In:* SEMINÁRIO DE PESQUISA EM CIÊNCIAS HUMANAS - SEPECH, 7., 2008, Londrina. **Anais...** Londrina: Eduel, 2008. p. 1-12. [Organização de Mirian Donat e Rogério Ivano]. Disponível em: <https://www.uel.br/eventos/sepech/sepech08/arqtxt/resumos-anais/CristinaRSantos.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2022.

SARMENTO, E. B. de M. O debate contemporâneo sobre a intervenção profissional. *In:* FAGUNDES, H. S.; SAMPAIO, S. S. (Org.). **Serviço Social: questão social e direitos humanos.** Florianópolis: Editora da UFSC, 2014. v. I. p. 159-179.

SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batatas.** 2. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1991.

SCOPINHO, R. A. Qualidade de vida versus condições de vida: um binômio dissociado. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 599-609, fev. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/8thqKDZFQpfrG4jnQsHCNqS/?format=pdf&lang=p>. Acesso em: 11 dez. 2023.

SEIBEL, E. J. **Cultura política e gestão pública: os limites político-administrativos para efetivação de políticas públicas.** Florianópolis, 1997.

SENNA, M. de C. M. Ações intersetoriais envolvendo assistência social e saúde: o Programa Bolsa Família em questão. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, a. 17, n.

30, p. 245-272, 2013. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Senna_12.pdf. Acesso em: 15 abr. 2023.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 32, p. 1-17, jun. 2005.

SILVA E SILVA, M. O. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. **Pensar BH/Política Social**, n. 15, p. 1-8, abr./jun. 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/162/1/A%20trajetoria%20dos%20programas%20de%20transferencia%20de%20renda%20e%20seus%20desafios%20atuais.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

SILVA E SILVA, M. O. As condicionalidades no Bolsa Família: sua face conservadora e limites para implementação da renda básica de cidadania no Brasil. *In*: TEIXEIRA, S. M. (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016. p. 155-178.

SILVA, D. S. **Intersectorialidade, descentralização e empreendedorismo na gestão pública de esporte e lazer no estado do Espírito Santo**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2012.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SOUZA, E. E. C. M.; LIMA, A. M. C. A.; MOURÃO A. M. A. A gestão pública da política de assistência em municípios de pequeno porte: um desafio para enfrentamento da desigualdade social. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2007, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2007. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/mesas/5ece70be59b64b14a8a2Edina_AnaMaria_Ana.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

SOUZA, L. P. Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Paraná: limites e possibilidades. **Cadernos IPARDES**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 66-81, jan./jun. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Ana/Downloads/admin,+CADERNO+IPARDES-5-LEONILDO.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2024.

SOUZA, W. F. Intersectorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 8., 2015, Lima, Perú. Disponível em: http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/15_07_17_Trabalho_Alacip_WandersonFS.pdf. Acesso em: 07 nov. 2022.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 55, p. 9-38, 1997.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: CONCEPÇÃO e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009. p. 13-55. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf. Acesso em: 19 dez. 2022.

STEIN, R. H. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 196-219.

TAPAJÓS, L.; RODRIGUES, R. W. S. (Org.). **Rede Suas: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

TEJADAS, S. da S. **O direito à proteção social no Brasil e sua exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público**. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TEODÓSIO, A. S. S. Gestão Pública em cidades de pequeno porte: oito perspectivas críticas sobre o desenvolvimento local. **Administração em Diálogo**, v. 12, n. 1, 2010. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/2935>. Acesso em: 29 set. 2018.

TORRES, I. C. **As primeiras-damas e a assistência social: relação de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

UGÁ, V. D. **A questão social como pobreza**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

VIEIRA, N. de H. As políticas sociais no cenário contemporâneo brasileiro neoliberal, neoconservador e neodireitista: desafios e tensões. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS - SINESPP, 4., 2022, Teresina. **Anais...** Eixo Temático 1 Estado, Movimentos Sociais e Políticas Públicas. Teresina: EDUFPI/LESTU, 2022. p. 163-174. [Organização de Sofia Laurentino Barbosa Pereira e Solange Maria Teixeira].

VIOLA, E.; MAINWARING, S. Novos movimentos sociais: cultura política e democracia - Brasil e Argentina. *In*: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. J. (Org.).

Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo, Brasiliense, 1987. p. 102-188.

WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal. **CLACSO**, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2001.

WANDERLEY, M. B. **Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

WARSCHAUER, M.; CARVALHO, Y. M. O conceito intersectorialidade: contribuições ao debate a partir do Programa Lazer e Saúde da Prefeitura de Santo André/SP. **Saúde e Sociedade**, v. 23, n. 1, p. 191-203, 2015.

WORLD BANK. **Innovations in health care financing**: Proceedings of a World Bank Conference: Washington, 1997.

WORLD BANK. **UNICEF and World Bank**: Approaches to building social protection systems. Washington: World Bank, 2013.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 11, p. 7-18, out. 1995.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. **Revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 72-95, 2008. Disponível em: https://docs.google.com/file/d/0B0--tS_Kbeq-UHRFY0UtMm5lc0U/edit. Acesso em: 24 jun. 2023.

YAZBEK, M. C. Sistemas de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais. *In*: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014. p. 77-103.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA A COLETA DE DADOS - GRUPO FOCAL

- 1) O que você entende por intersetorialidade? (O que é? Para que serve? Que elementos deve contemplar? Quem deve contemplar?)
- 2) Essa estratégia de gestão faz parte do seu cotidiano de trabalho? Conte-nos como isso começou. Foi iniciativa de quem (de vocês, da gestão da PAS, de outras políticas)? Por exigência de alguém ou de algo?
- 3) Você considera importante a adoção de estratégias de gestão com caráter intersetorial na Política de Assistência Social? Porque?
- 4) Como a política de assistência social se relaciona com as demais políticas no seu município? Há processos de concertação intersetorial em andamento ou que já tenham ocorrido? Há fluxos e/ou protocolos intersetoriais estabelecidos? Quais? Como foi ou como tem sido essas experiências?
- 5) A pandemia da Covid-19 interferiu nos processos de concertação intersetorial do seu município? De que forma?
- 6) Considerando o porte do seu município e sua capacidade de gestão, quais os principais desafios para a operacionalização da intersetorialidade no seu município? (Políticos? Estruturais? Conceituais? De gestão?)
- 7) O que vocês entendem por proteção social? (O que é? Para que serve? De quem é responsabilidade? De que forma deve ser garantida?)
- 8) Há percepção de avanços na gestão dos serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas, com ampliação da proteção social e garantia de direitos, a partir da adoção da intersetorialidade enquanto estratégia de gestão? Quais são essas percepções?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Intersetorialidade: uma análise sobre suas particularidades nos municípios de pequeno porte I da região da AMEPAR.

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) a participar da pesquisa sobre as particularidades da intersectorialidade nos municípios de pequeno porte I da região da AMEPAR. O objetivo geral da pesquisa é identificar se e como a intersectorialidade, que é um princípio organizativo do Sistema Único de Assistência Social, é operacionalizada nos municípios de pequeno porte I, que possuem até dez mil habitantes, da região da AMEPAR, contribuindo para dar visibilidade aos desafios de uma gestão intersectorial e as suas particularidades nesse contexto.

A sua participação é muito importante e ela se daria através da realização de um Grupo Focal conduzido por um roteiro de perguntas que pretende nos ajudar a elucidar a compreensão sobre intersectorialidade e proteção social presentes na gestão municipal da assistência social, sobre a existência ou não de experiências de concertação intersectorial no município e os avanços e desafios identificados nesse processo.

Gostaríamos de esclarecer 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. Informamos ainda que as 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. As gravações do Grupo Focal, posterior a transcrição, serão analisadas e no final do trabalho serão destruídas.

Os benefícios esperados com a pesquisa são os de contribuir para dar visibilidade as particularidades da gestão da política de assistência social nos municípios de pequeno porte I, de modo especial, ao que se refere a adoção da intersectorialidade enquanto estratégia de gestão. Pretende-se ainda registrar as experiências intersectoriais vivenciadas nesses municípios contribuindo para a construção histórica desses processos, que por vezes não são sistematizados. Informamos que sua participação não acarretará riscos.

Informamos que o/a senhor/a não pagará nem será remunerado por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação na pesquisa.

Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos pode nos contactar (informar: Ana Cristina Góis Fuentes, Rua José Vargas, 275, Eucaliptos – Londrina-Pr., CEP: 86031-685, fone: (43) 99910-8062 e e-mail: anacgfuentes@hotmail.com

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas, devidamente preenchida e assinada entregue a você.

Londrina, _____ de _____ de 20__.

Ana Cristina Góis Fuentes
Doutoranda em Serviço Social e Políticas Sociais -UEL
RG: 6.691.339-2

(nome por extenso
do sujeito de pesquisa), tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.
Assinatura (ou impressão dactiloscópica): _____
Data: _____.

APÊNDICE C – BIBLIOGRAFIA CONSULTADA, NÃO REFERENCIADA

ANANIAS, P. O SUAS e o caminho da intersetorialidade das políticas. **Cadernos de Textos**: VI Conferência Nacional de Assistência Social – Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS/CNAS, 2007. Disponível em: https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=45843&shelfbrowse_itemnumber=21626#shelfbrowser. Acesso em: 07 jan. 2023.

AUDI, R. **Dicionário de filosofia de Cambridge**. São Paulo: Paulus, 2006.

BRASIL. A intersetorialidade entre a Assistência Social e o Bolsa Família. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate – Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005a. p. 65-71. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/004.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005b. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/deliberacoes_5_conferencia_assistencia_social.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. **Relatório Final**: VI Conferência Nacional de Assistência Social – Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS/SNRC/CNAS, 2007. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/vi-conferencia-nacional-de-assistencia-social-relatorio-final/>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. **Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social**: SUAS: 8 anos de Conquistas. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_e83cd010c58f4dd598f464c9bc305a26.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, abr. 2014. [Apresentação Power Point]. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Sistema%20Unico%20da%20Assist%C3%Aancia%20Social%20%E2%80%93%20SUAS.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. **Anais da X Conferência Nacional de Assistência Social**: Consolidar o SUAS de vez rumo a 2016. Brasília, 2015a. Disponível em:

https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_ff8536e4649f4f0284508ccd2a5ab881.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. **Conteúdos da X Conferência Nacional de Assistência Social**. Informe CNAS 01/2015. Brasília, DF: 2015b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/10cnas%20eixos%20temticos.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. **XI Conferência Nacional de Assistência Social**. Orientações Temáticas e Organizativas para as Conferências Municipais de Assistência Social. Brasília: 2017a. Disponível em: https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_df57284326f9436cbd300c7ec7db9cae.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017. Publica as deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2017b. Disponível em: https://cbf8ff3e418a41f5b3ebf4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6_0655b7f33b7e4927be3e03de68173e9d.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

DAMAS, K. C. A.; MUNARI, D. B.; SIQUEIRA, K. M. Cuidando do cuidador: reflexões sobre o aprendizado dessa habilidade. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, v. 6, n. 2, p. 272-278, 2004. <https://doi.org/10.5216/ree.v6i2.811>.

FERNANDES, T. A.; BARETTA, R. C. S. Saúde mental e trabalho: a realidade dos trabalhadores do SUAS. **Psicologia e Saúde em Debate**, v. 7, n. 2, p. 181-194, set. 2021,

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2021.

GUIMARÃES, M. P. G. F. B. L. **A replicação da Extrema-Direita como “Nova Direita”**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2023.

HARTZ, Z. M.; CONTRADRIOPOULOS, A. P. Integralidade da atenção e integração de serviços de saúde: desafios para avaliar a implantação de um sistema sem muros. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, n. 20, supl. 2, p. S331-S336, 2004.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debate e desafios. *In*: CONCEPÇÃO e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Brasília, MDS/UNESCO, 2009.

p. 57-86. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.

KOGA, D. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

MACHADO, G. O que foi o Estado Moderno? Entenda a sua importância. *In*: POLITIZE! Florianópolis, 26 ago. 2022. Disponível em: <https://www.politize.com.br/estado-moderno/>. Acesso em: 15/05/2023.

MARX, K. **Crítica ao Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, K. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MATOS, M. Cidadania porque, quando, para quê e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva. *In*: MATOS, M. et al. **Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais**. Módulo V do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/10249725-Cidadania-porque-quando-para-que-e-para-quem-desafios-contemporaneos-ao-estado-e-a-democracia-inclusivas.html>. Acesso em: 25 out. 2022.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, n. 43, v. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

TONET, I. **Democracia ou liberdade?** 2. ed. Maceió: EDUFAL, 2004.

TONET, I. Interdisciplinaridade, formação humana e emancipação humana. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 725-742, out./dez. 2013.