



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-Eixo: Ênfase em Gestão.

INTERSETORIALIDADE E VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NA PERSPECTIVA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Fátima Eugênia de Araújo Silva¹
Rosilene Marques Sobrinho de França²

Resumo: O artigo objetiva analisar as especificidades que permeiam a relação entre intersectorialidade e vigilância socioassistencial na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A metodologia utilizada compreendeu estudo bibliográfico e documental, com análises sobre as dimensões que transcorrem no trabalho da vigilância socioassistencial e a sua execução articulada às demais políticas públicas. Os resultados mostraram que, no contexto neoliberal, a intersectorialidade tem sido colocada como estratégia de gestão, fazendo com que os recursos e investimentos empreendidos se façam a partir de patamares reduzidos, nos quais a operacionalização e as estratégias intersectoriais têm encontrado significativos desafios.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Intersectorialidade; Vigilância Socioassistencial.

Abstract: The article aims to analyze the specificities that permeate the relationship between intersectoriality and socioassistencial surveillance in the perspective of the Unified Social Assistance System (SUAS). The methodology used included a bibliographical and documentary study, with analyzes on the dimensions that take place in the work of socio-welfare surveillance and its execution articulated to the other public policies. The results showed that, in the neoliberal context, the intersectoriality has been placed as a management strategy, making the resources and investments undertaken from low levels, where the operationalization and intersectoral strategies have found significant challenges.

Keywords: Public policy; Intersectoriality; Socioassistencial Surveillance.

1 INTRODUÇÃO

Depois de uma longa trajetória de práticas pontuais, fragmentadas e pautadas no assistencialismo e na benesse, no campo formal, o pós-Constituição Federal de 1988 compreendeu um conjunto de regulações que colocam a Assistência Social como política de direitos, voltada para os diversos segmentos e grupos sociais. Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005) representaram importantes marcos no âmbito da proteção social, com o estabelecimento de um conjunto de disposições, estratégias e ações tendo em vista a construção de um sistema integrado e participativo, visando a assegurar direitos socioassistenciais à família e seus membros.

¹ Estudante de Pós-Graduação, Universidade Federal do Piauí, E-mail: fatimaeugenia.as@hotmail.com.

² Professor com formação em Serviço Social, Universidade Federal do Piauí, E-mail: fatimaeugenia.as@hotmail.com.

A PNAS (2004 e 2012) dispõe que é função da vigilância socioassistencial produzir diagnóstico da realidade social, com análises das especificidades vivenciadas por indivíduos e famílias, a fim de que a oferta de serviços ocorra a partir das necessidades que estes apresentam. Nesse contexto, a vigilância social se constituiu num importante pilar, diante da necessidade de conhecimento das especificidades territoriais, bem como das vulnerabilidades e riscos sociais vivenciados por indivíduos e famílias, em face das situações de desemprego, pobreza, segregação social, violências, discriminações, entre outras expressões da questão social engendrada no contexto do sistema capitalista.

Já a PNAS suscita o diagnóstico da realidade social na qual as famílias e indivíduos estão postos. Ela buscou mecanismos para que se concretize essa ação, de forma a promover um movimento de descentralização onde as diretrizes do SUAS encontram-se, na perspectiva da intersetorialidade como um importante mecanismo de diálogo e de inter-relação com as demais políticas públicas, sobretudo a partir das ações a serem desenvolvidas nos territórios de referência.

Por outro lado, a implantação do SUAS a partir de 2005 ocorreu em um contexto em que o Estado atua a partir de diretrizes neoliberais, pautado na lógica gerencial e de potencialização das redes de serviços existentes nos territórios.

Diante desse cenário, a intersetorialidade se apresenta como uma estratégia importante no contexto do SUAS, no âmbito da integração e de participação, como “ferramenta e mecanismo de gestão” de políticas públicas, cuja ação executiva e gerencial se faz a partir da “interação e integração dos diversos órgãos e instituições no compromisso comum de efetivação de direitos”, bem como da “participação social como requisito essencial de legitimidade das políticas sociais” (CUSTÓDIO; SILVA, 2015, p. 3).

O presente trabalho está dividido em duas partes. A primeira aborda a intersetorialidade das políticas públicas na realidade contemporânea brasileira, e a segunda discute a vigilância socioassistencial no contexto do SUAS e a importância da intersetorialidade no processo de garantia de direitos.

1 A INTERSETORIALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REALIDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

A partir da década de 1970, a questão da intersetorialidade passou a ser debatida em âmbito internacional, associada às discussões que vinham sendo empreendidas na área da saúde, o que levou à necessidade de elaboração de estratégias intersetoriais, visando a melhorar a qualidade de vida das pessoas (WARSCHAUER; CARVALHO, 2014).

A esse mesmo tempo, no Brasil, a intersetorialidade ganha destaque com o movimento pela Reforma Sanitária, acompanhando o processo redemocratização do país. Com a Constituição Federal de 1988, cria-se um novo modelo de seguridade social, ampliando o conceito de saúde, como direito de todos e dever do Estado (PAIVA; TEIXEIRA, 2014).

A Constituição Federal de 1988 inova ao dispor os direitos sociais, uma vez que estes passam a ser assegurados por meio de políticas públicas. Assim, com as novas estratégias e mudanças de gestão das políticas sociais, a intersetorialidade passa a estar presente em um contexto de reforma ou, como compreende Behring (2008), de contrarreforma do Estado (RODRIGUES, 2011).

No que se refere aos padrões de políticas públicas, com vistas a fomentar a garantia de direitos, a temática da intersetorialidade passa a ser apresentada de forma mais intensa “como um dos principais instrumentos de trabalho no âmbito das políticas de saúde e de assistência social, visando a proporcionar e ampliar o campo de acesso aos direitos dos usuários”, além de favorecer a potencialização dos “serviços que resultarão no processo de empoderamento desses usuários” (RODRIGUES, 2011, p. 2).

Assim, com a proposição universalista de políticas públicas, a questão da intersetorialidade passou a ter mais destaque no sentido do que a aplicação de tal pensamento prioriza a eficiência, a efetividade e a eficácia das políticas setoriais, sendo que a intersetorialidade passa a ser um pressuposto importante para a “implementação das políticas setoriais”, congregando o ente governamental e a sociedade civil (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Em decorrência desse preceito, o processo de intersetorialidade se faz de forma articulada entre vários entes envolvidos na ação. Como no caso das políticas públicas, é um processo que, muitas vezes, é permeado por conflitos e lutas de interesses. Nessa situação, é importante que haja o envolvimento nesse trabalho intersetorial de forma a atender aos objetivos comuns, de caráter abrangente, e que o ponto focal dessa ação seja tomado como prioridade de todos os envolvidos no processo.

Como cada política é um conjunto de decisões e ações, resultante de relações conflituosas entre interesses contrários, que extrapolam seus pseudoperímetros setoriais, fica claro que a intersetorialidade é a representação objetivada da unidade dessas decisões e ações (PEREIRA, 2014).

Considerando a realidade brasileira contemporânea, ao se tratar da intersetorialidade nas políticas sociais diante do regime político vigente, percebe-se a manifestação da desarticulação e da setorização, o que resulta em ações fragmentadas, focalistas e, conseqüentemente, sem resultados efetivos comprometendo sua materialidade.

Entre as políticas sociais particulares, como a saúde, a educação, a previdência, a habitação, entre outras, a assistência é a única que possui mais afinidade com o perfil interdisciplinar e intersetorial da matriz de todas elas, isto é, com a Política Social (PEREIRA, 2004, p. 57).

Todas as políticas têm suas especificidades, seus conteúdos próprios, que requerem tratamento com competência e conhecimento. Portanto, a interdisciplinaridade não ameaça, de forma alguma, essas especificidades, visto que visa à articulação entre os profissionais das diferentes áreas. Uma articulação entre os saberes, e não a transferência de funções e responsabilidades para um profissional, como temem alguns.

A atuação baseada em uma operação interdisciplinar exige o esforço das diferentes áreas do conhecimento, com trabalho articulado e complementar, constituindo um novo patamar de gestão social, voltado para a integralidade das demandas que lhes são apresentadas no cotidiano profissional, independentemente do espaço em que ocorra, o que resultará em uma atuação mais consistente.

2 A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL NO CONTEXTO DO SUAS E A IMPORTÂNCIA DA INTERSETORIALIDADE

Foi somente em 1993 que a política de Assistência Social foi regulamentada, através da Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em seu artigo 1º, o texto define a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado e, também, política de Seguridade Social não contributiva que provê os mínimos sociais.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) estabelece as diretrizes para a implantação e operacionalização das ações com base no pacto federativo, compreendendo as formas de adesão, o financiamento das ações a serem desenvolvidas e os níveis de proteção social. Desse modo, a redistribuição de recursos requer que a descentralização seja promovida para além da redefinição de funções dos entes federativos, trazendo para cada um responsabilidades para o gerenciamento e execução da política.

Em conformidade com os ensinamentos de Sposati (2004), a vigilância social visa a identificar as situações de vulnerabilidade e de risco social que indivíduos e famílias apresentam em seus territórios de vivência, com a produção de informações e dados sobre as suas peculiaridades e especificidades.

A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável (NOB-SUAS, 2005, p. 21).

Nesse contexto, a vigilância social compreende a formatação de sistema de informações visando a monitorar as vulnerabilidades e situações de risco pessoal e/ou social, vivenciadas por indivíduos e famílias a partir de indicadores que permitam realizar avaliação dos serviços ofertados e ações desenvolvidas (NOB-SUAS, 2005), de forma a contribuir para a oferta de serviços, visto que trabalha com o diagnóstico da realidade das famílias, buscando conhecer “o lugar onde vivem, sendo responsável pela identificação e informação dos territórios de vulnerabilidade e risco no município” (SILVA et al, 2017, p. 5).

A intersectorialidade constitui-se em ação integrada que articula o planejamento das ações, favorecendo o monitoramento, a gestão e a avaliação da política de Assistência Social, traçando a possibilidade de mapeamento das variadas formas de violações de direitos e de vulnerabilidade social que afetam indivíduos e famílias. Nesse contexto, se apresenta como uma área voltada para a gestão da informação, contribuindo para o planejamento, a gestão e a execução das ações, por meio da construção de bases informativas e de referência para a oferta dos diversos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais (NOB SUAS, 2005).

Assim, a abordagem do tema da intersectorialidade, associada ao seu papel fundamental na gestão do território e no desenvolvimento do sistema de vigilância socioassistencial, compreende também a discussão acerca da articulação entre os setores institucionais, que se desenvolvem desde o planejamento das políticas com foco nos sujeitos envolvidos, tanto profissionais quanto usuários, visando a superar as barreiras burocratizantes que se apresentam na prática profissional.

Desse modo, as políticas sociais têm apresentado uma nova tendência na forma de intervenção, que requer muito mais que a articulação ou a comunicação entre os diversos setores sociais, tais como saúde, educação, habitação, emprego e renda, entre outros.

[...] a noção de intersectorialidade situa-se em um contínuo que abrangeria desde a articulação e coordenação de estruturas setoriais já existentes até uma gestão transversal, configurando formas intermediárias e arranjos organizativos que expressam a intersectorialidade de baixa ou alta densidade (BRONZO; VEIGA, 2007, p.12).

A intersectorialidade permite uma visão integrada acerca dos problemas sociais a serem analisados, trabalhados, pois aborda diferentes aspectos, já que envolve diferentes políticas no âmbito das ações a serem desenvolvidas, conforme a necessidade e compreensão das diferentes categorias setoriais.

Com a gestão da intersectorialidade, tem-se, além das estruturas setoriais e especializadas a introdução de novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos nas organizações, o que exige conhecimento, articulação estratégica e capacidade relacional. A perspectiva da intersectorialidade se materializa em diferentes âmbitos, no nível decisório, no campo dos arranjos institucionais e no das práticas operativas e metodologias de trabalho (BRONZO; VEIGA, 2007, p.19).

Diante do exposto, a intersectorialidade deve ser compreendida não apenas como uma estratégia de gestão integrada e articulada, mas também como dimensão política que oportuniza a expansão da capacidade de gestão.

Ao utilizar uma ação intersectorial, percebe-se que existe uma “intenção política de intervir num processo socialmente construído, o que requer o conhecimento da realidade e a análise das demandas explicitadas pelos sujeitos que partilham compromissos e projetos políticos comuns” (BIDARRA, 2009, p. 485).

No âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a intersectorialidade se apresenta como instrumento central para a construção das ações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com enfoque para o desenvolvimento de estratégias intersectoriais e de territorialidade envolvendo a participação popular. Apresenta duas dimensões constitutivas, sendo uma delas o trabalho em rede intersectorial e o controle social.

A intersectorialidade entre as políticas públicas possibilita as ações conjuntas destinadas à garantia da proteção social e ao combate e enfrentamento da questão social.

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

Assim, o trabalho em rede é fundamental no contexto da ação intersectorial no âmbito da política de Assistência Social na relação com as demais políticas públicas, no sentido da garantia da proteção social aos diversos segmentos e grupos sociais.

CONCLUSÃO

A implementação do SUAS significou uma nova forma de organização e operacionalização da política de Assistência Social no Brasil. O estudo sobre a relação entre vigilância socioassistencial e intersectorialidade mostrou que a sua efetivação requer a organização dos setores com profissionais de diversas áreas, bem como capacitação continuada, visando à apreensão das estratégias a serem desenvolvidas, com discussões sobre as implicações sociais, éticas e políticas que perpassam os diversos saberes e fazeres.

O estudo mostrou que, no contexto neoliberal, a intersetorialidade tem sido colocada como estratégia de gestão, fazendo com que os recursos e investimentos empreendidos se façam a partir de patamares reduzidos. No que se refere à operacionalização, as estratégias intersetoriais têm encontrado significativos desafios, visto que requer a configuração de um aparato de gestão que favoreça o desenvolvimento de ações inter-relacionadas com base em objetivos comuns.

O debate entre a intersetorialidade e a vigilância social nos revelou aspectos relevantes que necessitam de melhor discussão entre as políticas que contracenam com a Política de Assistência Social, pois essa ação incidirá, diretamente, nos resultados das ações estabelecidas vigilância social.

Portanto, as questões que giram em torno da execução da vigilância socioassistencial e, principalmente, da intersetorialidade, mostram que a discussão se faz importante, seja na academia, seja nos espaços profissionais, visto que a efetividade da gestão pública e de sua ação intersetorial depende muito do conhecimento do território e das especificidades que este apresenta.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine R. **Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.

BIDARRA, Zelimar Soares. Pactuar a Intersetorialidade e tramar as redes para consolidar o Sistema de Garantia de Direitos. In: **Serviço Social e Sociedade**, n 99. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. Capacita SUAS Caderno 3. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, Brasília, DF, 1993.

_____. **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. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica (NOB-SUAS)**. Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social. Brasília, DF: MDS, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana Custódio; SILVA, Cícero Ricardo Cavalcante da. **A intersectorialidade nas políticas sociais públicas**. XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea & I Mostra Nacional de Trabalhos Científicos, Santa Cruz do Sul / RS, 2015.

CAVALCANTI, Patrícia Barreto; BATISTA; Kátia Gerlânia Soares; SILVA, Leandro Roque. **A estratégia da intersectorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB**. Anais do Seminário Internacional sobre Políticas Públicas, Intersectorialidade e Famílias. Porto Alegre, PUC/RS, v. 1, 2013. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/1/9.pdf>. Acesso em 14/03/2019.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BRONZO, C. e VEIGA, Luana da. Intersectorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. In: **Serviço Social e Sociedade**, n 92. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

JACCORD, Luciana. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. - N. 26 (2016) – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. Anais do XI Concurso de Ensayos del Clad “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Caracas, 1997.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 3, n. 3, mar-abr, 1998. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/12980> Acesso em: 17/03/2019.

MIRANDA, Monize Rodrigues; FREITAS, Leana Oliveira. **Intersectorialidade nas políticas sociais: desafio para o sistema único de assistência social e o sistema nacional de atendimento socioeducativo**. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís/MA: UFMA, 22 a 25 de agosto de 2017.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan-mar, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/06.pdf> Acesso em 11/03/2019.

RODRIGUES, Jovina Moreira Sérvulo. **A intersectorialidade entre as políticas públicas de saúde e de assistência social pós-Constituição Brasileira de 1988**. V jornada internacional de políticas públicas, São Luís, UFMA, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/A_INTERSETORIALIDADE_ENTRE_AS_POLITICAS_PUBLICAS_DE_SAUDE.pdf. Acesso em: 11/03/2019.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEIXEIRA, Luiz Antonio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.21, n.1, jan.-mar. 2014, p.15-35.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Organizadores: Giselle Lavinias Monnerat; Ney Luiz Teixeira de Almeida; Rosimary Gonçalves de Souza. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

SILVA, Fátima Eugênia de Araújo; LIRA, Caroline de Brito Lima; ALMEIDA, Fabiana Soares de; VASCONCELOS, Antônia Cláudia Rodrigues de. **Vigilância Socioassistencial e o Controle Social: a gestão do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS**. In: Anais... Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís: UFMA, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo8/vigilanciasocioassistencialeocontrolesocialagestaodocadastronacionaldeentidadesdeassistenciasocialcneas.pdf> Acesso em: 07 abr. 2019.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão Pública intersectorial: Sim ou Não? Comentários de experiência. **Revista Serviço Social & Sociedade**, nº 85, SP: Cortez, 2006. p 133-141.

WARSCHAUER; CARVALHO, O conceito “Intersectorialidade”: contribuições ao debate a partir do Programa Lazer e Saúde da Prefeitura de Santo André/SP. **Saúde Soc.** São Paulo, v.23, n.1, p.191-203, 2014, p. 191-203.