



DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE NA SEGURIDADE SOCIAL: o desconhecimento dos usuários.

João Ignacio Pires Lucas¹

RESUMO:

O objetivo desta comunicação é analisar a intersectorialidade entre as políticas sociais brasileiras. Para tanto, foi feita uma análise quantitativa de um survey entre os usuários: (a) do programa de Saúde da Família, desenvolvido pelo Ministério da Saúde, e (b) do Serviço de Proteção e Atendimento Integral da Família, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O levantamento foi feito em duas cidades do Estado do Rio Grande do Sul, São Marcos e Bento Gonçalves, no ano de 2012. A principal conclusão é de que os usuários não reconhecem a integração entre essas políticas sociais.

PALAVRAS-CHAVE: intersectorialidade, política social, reconhecimento.

ABSTRACT:

The purpose of this communication is to analyze the intersectionality in Brazilian social policies. To this end, a quantitative analysis was made of a survey among users of both: (a) the Family Health program, developed by the Ministry of Health, and (b) the Protection service and comprehensive care to family, developed by the Ministry of Social Development and Hunger Combat. The survey was conducted in two cities in the state of Rio Grande do Sul, São Marcos and Bento Gonçalves, in the year 2012. The main conclusion is that users do not recognize the integration of these social policies.

KEYWORDS: intersectoriality, social policy, recognition.

¹ Doutor. Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: jjplucas@yahoo.com



1. INTRODUÇÃO

A intersetorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010: 39).

Se existe um tipo de política pública que precisa da intersetorialidade, esse é o da seguridade social. Desde a Constituição Federal de 1988, CF/88, existe o desafio não apenas de desenvolver-se plenamente os respectivos programas, projetos e serviços nas áreas de saúde, de assistência e previdência social, mas de também integrar essas iniciativas através de ações intersetoriais. Essa integração tem sido reconhecida nos documentos oficiais das políticas de seguridade social, especialmente nos casos das políticas nacionais de saúde e assistência, o que pode ser visto abaixo na Política Nacional de Assistência Social – PNAS -, na Política Nacional de Promoção da Saúde – PNPS e no documento ParticipaSUS da área da saúde.

Além disso, a Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos. (PNAS, 2004, 42).

Compreende-se a intersetorialidade como uma articulação de possibilidades dos distintos setores de pensar a questão complexa da saúde, de co-responsabilizar-se pela garantia da saúde como direito humano e de cidadania, e de mobilizar-se na formulação de intervenções que a propiciem. (PNPS, 2006, 17).

“... o atual governo acolheu as demandas oriundas de diferentes grupos relacionados com ações intersetoriais de inclusão social (populações negra e quilombolas, populações do campo e da floresta, população de



gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros e travesti – GLBTT, ciganos, população em situação de rua e outros). . .” (ParticipaSUS, 2009, 9).

Porém, se já é visível o reconhecimento da intersetorialidade nos meios governamentais e acadêmicos, especialmente no caso da seguridade social, é preciso que ela seja verificada na prática da execução das políticas sociais, bem como pelo lado do reconhecimento dos usuários.

Nesse sentido, são dois os objetivos dessa comunicação: em primeiro lugar, busca-se verificar a interação entre o PAIF e SF, especialmente pela quantidade de usuários compartilhados, e em segundo lugar, busca-se verificar tanto o reconhecimento dos usuários do atendimento que eles têm desses programas/serviços, quanto o reconhecimento da intersetorialidade.

Quanto à coleta de dados, foi realizado um survey no segundo semestre de 2012 com 282 usuários dessas políticas sociais em dois municípios da região nordeste do Rio Grande do Sul, São Marcos e Bento Gonçalves. Os entrevistados foram selecionados de forma aleatória a partir do cruzamento de dois critérios, nessa ordem: nos bairros de atuação da SF desses dois municípios foram sendo sorteados usuários da ESF e PAIF a partir de listas fornecidas pelas Prefeituras locais. Além dos 282 entrevistados, coletou-se informações também sobre aspectos sócio-econômicos dos demais membros das famílias, chegando-se a um total de 1033 pessoas. Para o objetivo dessa comunicação serão utilizados apenas os dados coletados entre os 282 entrevistados.

A discussão do reconhecimento é feita a partir da obra de Honneth (2003), mas dentro de um campo de análise que também busca inspiração na visão crítica de Žižek (2010), especialmente sobre a atual condição global de “fim dos tempos”.

2. O DESCONHECIMENTO DA INTERSETORIALIDADE

(. . .) o sistema capitalista global aproxima-se de um ponto-zero apocalíptico. Os seus 'quatro cavaleiros do Apocalipse' são, respectivamente, a crise ecológica, as consequências da revolução



biogenética, os desequilíbrios internos do próprio sistema (os problemas suscitados pela propriedade intelectual, os conflitos vindouros em torno das matérias-primas, dos recursos alimentares, e da água) e o aumento explosivo das divisões e exclusões sociais (ZIZEK, 2010: 12/13).

Se Zizek (2010) estiver certo, duas conclusões podem ser vislumbradas. Por um lado, os problemas citados acima estão numa estreita relação entre si, sendo que o último, as divisões e exclusões sociais, representam o aspecto mais desafiador, até porque não deixam de ser desdobramentos dos demais itens. Por outro lado, as tentativas de solução desses problemas também precisam atuar em conjunto, ou seja, intersetorialmente. Isso para os próprios Estados nacionais em relação as suas políticas sociais públicas, quanto para todos os interessados em sair dessa crise. Outro aspecto relevante, é que o Brasil, junto com os outros países emergentes – China, Rússia, Índia, África do Sul –, até estão apresentando certos sinais de melhoras, como pode ser visto no último Relatório de Desenvolvimento Humano – RDH – de 2013, publicado e elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Em relação à diminuição da pobreza, por exemplo, nesse relatório consta que o Brasil diminui o percentual de pessoas pobres de 17% para 6% entre os anos de 1990 e 2009. Mesmo assim, o desafio é muito grande, inclusive para o Brasil, e especialmente se Zizek (2010) estiver certo sobre outro aspecto, ou seja, sobre a forma como a “consciência social” tem “reconhecido” esta crise: como fases de um luto “hipotético” (negação, cólera, negociação, depressão e aceitação).

As fases do luto caracterizadas por Zizek (2010), não representam apenas a forma como as pessoas lidam com a crise, mas também constroem o reconhecimento ou consciência da crise. Nesse sentido, Hegel tem sido uma das principais referências teóricas para certas tentativas de análise das “fases” da consciência e do reconhecimento. Tanto para Lukacs (1989) – autor que trata da consciência -, quanto para Honneth (2003) – autor que trata do reconhecimento -, esses processos são baseados em níveis, ou fases, entre um momento de falta e de integralidade. No caso do reconhecimento, conceito tratado nessa comunicação, entre o desconhecimento e o reconhecimento há uma diferença fundamental que pode ser representada entre a



alienação do que existe e a luta pela mudança do que existe (na luta por reconhecimento). É claro, Honneth (2003) pensa numa ordem baseada em três “garantias”, que podem muito bem serem alvo de tentativas dentro do próprio capitalismo. Por isso, a utilização de Zizek (2010) é necessária para para a radicalização do reconhecimento.

(. . .) para poder agir como uma pessoa moralmente imputável, o indivíduo não precisa somente da proteção jurídica contra interferências em sua esfera de liberdade, mas também da possibilidade juridicamente assegurada de participação no processo público de formação da vontade, da qual ele faz uso, porém, somente quando lhe compete ao mesmo tempo um certo nível de vida (HONNETH, 2003: 192/193).

Cindindo a atividade humana em duas esferas aparentemente autônomas e frequentemente contraditórias – a esfera da vida pública e a esfera da vida privada – a *alienação* possibilitou o aparecimento desta ilusão segundo a qual a atividade do indivíduo na esfera da vida particular permitiria um abandono das suas responsabilidades como cidadão (KONDER, 2009:183).

Pelas citações acima, pode-se verificar, realmente, que são grandes os desafios para a construção de um *empoderamento* social que seja revertível num “certo nível de vida” que não fique somente preso somente à dimensão social do reconhecimento, ficando apenas no nível da alienação descrita por Konder (2009). Esse é o caso das políticas de seguridade social, se ficarem apenas empoderando socialmente os cidadãos e as famílias, o risco de alienação é grande, isto é, de produzir-se mais desconhecimento do que reconhecimento, ainda que seja apenas no âmbito de uma sociedade de direito. O reconhecimento de que as políticas de seguridade social são direitos e não favor serve como elemento básico para a construção de um cidadão autônomo, mas ainda é pouco para a transformação do “fim dos tempos”. O desejo de Honneth (2003), que esse “certo nível de vida” estivesse ligado a garantias jurídicas da liberdade, garantias essas que precisam incluir os “outros” numa perspectiva multicultural - bem nos moldes da citação mais acima do ParticipaSUS (2009) -, bem como pela existência de ação política dos indivíduos, contempla, no máximo, aquilo que Zizek (2010) chama de “fase da negociação do luto”. Ou seja, são tentativas de adiamento do “fim dos



tempos”, tentativas que, se bem desenvolvidas, podem até gerar uma relativa durabilidade para o capitalismo, mas não conseguem, ao fim e ao cabo, resolver totalmente a crise. A fase da negociação do luto vista como ponto intermediário entre fases de desconhecimento e reconhecimento, não deixa de representar um processo que serve aos dois lados da moeda: conservação e transformação.

Esse é o caso da intersetorialidade entre as políticas de seguridade social, particularmente nas interações entre as políticas de saúde e assistência. A discussão sobre os potenciais de conservação e mudança das políticas sociais têm sido bastante tratado na literatura especializada (PEREIRA e PEREIRA, 2010; PEREIRA, 2008; SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2011), e a intersetorialidade entra dentro dessa discussão, até como um avanço da própria política social (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010). Por isso, a intersetorialidade pode ser vista como uma iniciativa que contribui com a ruptura entre as fases de negação e cólera do luto da consciência social, fases de menor grau de reconhecimento político para a transformação, para as fases de depressão e aceitação da crise, fases do luto com maior potencial de gerar uma “consciência social” para a transformação. A intersetorialidade não consegue sozinha romper as barreiras da alienação (vista como falta de um reconhecimento para a mudança, não meramente um conhecimento do que está acontecendo), mas pode contribuir com a sua superação na medida em que parte de um pressuposto de que os indivíduos não são apenas individualidades tratáveis por políticas específicas e isoladas. Na verdade, a intersetorialidade parte da visão de que os indivíduos devem ser atendidos por políticas que o caracterizem dentro de um todo que leve à autonomia. Mas, como poderá essa autonomia chegar, se as pessoas não conseguem reconhecer nem a si próprias como usuários das políticas de seguridade social, nem a própria política pública que busca tal condição, e muito menos a intersetorialidade entre as políticas?

A Tabela 1 traz alguns indícios sobre essas questões de reconhecimento, desconhecimento para a intersetorialidade e para os programas e serviços em particular. Os dados não produzem resultados conclusivos de forma peremptória, mas servem, no mínimo, como tendências ligadas à execução do PAIF e SF, bem como para a visualização da opinião dos usuários.



Quanto ao total de entrevistados, pode-se perceber que são muito baixos os percentuais dos que conhecem o PAIF o programa de Saúde da Família, 4% e 16%, respectivamente. É pouco para um conjunto de entrevistados que são usuários reconhecidos dessas políticas segundo o poder público local, e segundo outras perguntas que eles mesmos responderam e nas quais admitiram serem usuários. Mesmo que se deva relativizar o baixo percentual dessa duas questões, sobre o conhecimento do PAIF e da SF, pois alguns até conhecem, mas não respondem afirmativamente por outro motivos, mesmo assim, os percentuais são muito baixos.

Tabela 1 – Informações dos usuários do PAIF e PSF de São Marcos e Bento Gonçalves, 2012.

Questões	Total	Usuários do PAIF	Usuários da SF	Usuários dos dois
Entrevistados	282	120	220	93
Conhece o PAIF?	4%	6%	4%	7%
Conhece a SF?	16%	28%	18%	27%
Atendidos pelos dois, PAIF e SF?	33%	77%	42%	-
Tem acompanhado as políticas sociais do Governo Federal? (% de sim)	45%	48%	47%	51%
Média da avaliação das políticas sociais do Governo Federal? (entre 0 péssimo e 10 ótimo)	6,6	7,1	6,5	7,1
Recebe informações de outros programas? (% de sim)	13%	14%	15%	16%
Participação política ² , % de sim	6%	3%	6%	4%

Fonte: Pesquisa entre usuários do PAIF e PSF em Bento Gonçalves e São Marcos, 2012.

São baixos também os resultados que tratam do reconhecimento da intersetorialidade, que ao contrário do reconhecimento, foi constatada em prática para um grupo relativamente significativo dos usuários, ou seja, quase a metade dos usuários da SF são também usuários do PAIF (sendo que as entrevistas foram realizada em bairros atendidos pela SF). Se a intersetorialidade foi constatada na prática, ainda que não de forma integral para todos os entrevistados, o reconhecimento dela é muito baixo, na medida em que nem 2/3 dos usuários de ambas as políticas conhecem o PAIF e a SF, 7% e 27%, respectivamente. Também é baixo o percentual daqueles que reconhecem

²Participação em partidos políticos, sindicatos, associações (moradores ou de outra espécie).



receber informações de outras políticas públicas (em torno de 15% para todos os grupos de entrevistados).

Quanto aos aspectos políticos, seja pelo lado da participação muito baixa, seja pela avaliação geral das políticas sociais do Governo Federal, pode-se constatar que essa dimensão da vida dos usuários é padronizada num nível pouco participativo e crítico, até porque 63% dos entrevistados afirmaram que buscam mais informações nos meios de comunicação de massa (TV e rádio) sobre as políticas sociais do que em conversas com os vizinhos, amigos e parentes. Dessa forma, pode-se identificar na falta de uma organização política local uma das causas para a falta de reconhecimento dos usuários enquanto usuários dos próprios programas e serviços dos quais são atendidos. De certa maneira, essa ideia sobre o papel da “organização política” comandada por intelectuais ser fundamental para a formação de uma consciência de classe, e de uma visão de reconhecimento, já foram tratadas por Zizek (2012) e (antes deste) Lênin (1988). Por isso, as perguntas sobre a participação política, porque esse tipo de participação faz com que o atendimento nas políticas sociais não fique apenas voltado para o *empoderamento* social, ainda que de forma intersetorial.

Agora, o que mais chama à atenção nos dados da Tabela 1 é o baixo conhecimento do nome das políticas sociais entre os próprios usuários delas, sendo que os usuários do PAIF estão em condição de menor reconhecimento do que os usuários da SF (que é baixo também). A partir de uma base desse tipo de reconhecimento, melhor, de desconhecimento, não é possível pensar-se em nada mais sofisticado para formas alternativas e radicais de participação política, até em termos do que deseja Honneth (2003). Parte desse “desconhecimento” deve-se aos profissionais que executam as políticas sociais nesses municípios, de não reforçarem os símbolos e códigos de uma cidadania mínima, mesmo num contexto de intersetorialidade, na prática pouco falaram das políticas sociais de outras áreas e das suas próprias. Mas parte, também, é fruto da confusão ideológica que faz a grande mídia, especialmente a TV (não assistida por apenas 2% dos entrevistados). E num cenário de pouca atividade política no dia a dia de partidos e outras entidades dos movimentos sociais, grande parte dessas pessoas acabam aderindo apenas a movimentos religiosos (cerca de 36% delas admitiram



participar de algum movimento social religioso, sendo que 50% católico e 50% evangélico), que não se esforçam num verdadeiro processo de politização e construção de reconhecimentos mais críticos.

3. CONCLUSÃO

A luta pelo reconhecimento nos marcos de uma sociedade multicultural dos direitos das pessoas em nível de vulnerabilidade e risco, até da sua condição de gênero, exige políticas sociais públicas que dialoguem umas com as outras na busca de um *empoderamento* social que seja também revertível em *empoderamento* político, especialmente de um tipo que consiga produzir saídas para a crise do “fim dos tempos”. Nesse sentido, as políticas sociais cumprem um papel importante, não único, mas fundamental na construção dos níveis de cidadania e direitos caracterizados por Honneth (2003): direitos para a garantia da liberdade, da participação e de um certo nível de vida. É claro, que essas três dimensões são mínimas para a saída da crise, mas já seriam suficientes num primeiro momento, para a negociação da crise (numa fase intermediária do luto e do reconhecimento). Nem isso está sendo verificado nos dias atuais, segundo o teste empírico realizado em dois municípios do Rio Grande do Sul. Isso de um lado.

Por outro lado, a própria busca por reconhecimento que consiga produzir efeitos nas pessoas a ponto delas não desejarem apenas o desenvolvimento da sua dimensão social, mas também política, como analisou Konder (2009) sobre a alienação, talvez não possa ser princípio ou diretriz das políticas sociais públicas, nem de iniciativas mais avançadas como a da intersetorialidade, mas algo produzido pelos partidos políticos e outras entidades dos movimentos sociais. Nesse caso, essa dimensão também está faltando nos dias atuais. As pessoas, mesmo os usuários das políticas sociais, ao estarem muito influenciados pela grande mídia, acabam desperdiçando as conquistas sociais alcançadas. Na verdade, a política não deixa de ser uma setorial da intersetorialidade, pois sem o desenvolvimento da participação política dos usuários, as outras *setoriais*, como a saúde e a assistência, ficam no meio do caminho da autonomia desejada por elas mesmas.



BIBLIOGRAFIA

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política nacional de assistência social e o SUAS. In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel; SILVA, Maria Ozanira da Silva. *O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

LÊNIN. O que fazer? In: *Obras escolhidas*, primeiro volume. 2 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1988.

LUKACS, Georg. *História e consciência de classe: estudos de dialética marxista*. 2 ed. Porto, Portugal: Publicações Escorpião, 1989.

KONDER, Leandro. *Marxismo e alienação: contribuição para um estudo do conceito marxista de alienação*. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila Potyara (orgs.). *Marxismo e política social*. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. *Política social: temas & questões*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA – ParticipaSUS, Ministério da Saúde, 2009

POLÍTICA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA SAÚDE, Ministério da Saúde, 2006.

RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ZIZEK, Slavoj. *O ano em que sonhamos perigosamente*. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. *Viver no fim dos tempos*. Lisboa, Portugal: Relógio D'Água, 2010.

_____. *A visão em paralaxe*. São Paulo: Boitempo, 2008.