



## SEGURIDADE SOCIAL E INTERSETORIALIDADE PARA A EXPANSÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL

**Merilin Carneiro de França<sup>1</sup>**  
**Rafaela Dayse Oliveira de Lima<sup>2</sup>**  
**Raquel Araújo de Oliveira<sup>3</sup>**  
**Fernanda Marques de Sousa<sup>4</sup>**  
**Jakeline Estevão Costa<sup>5</sup>**

### RESUMO:

Este artigo visa contribuir com o debate acerca da intersectorialidade destrinchando seu conceito para enfatizar sua importância no atendimento das demandas sociais a partir da análise da Seguridade Social. Instituída em 1988, a Seguridade representa a conquista de direitos sociais após anos de ditadura, porém sua materialização enquanto sistema de proteção social tem sido minada para a satisfação dos interesses do capital e manutenção do status quo. A intersectorialidade pode facilitar a expansão dessa proteção, caso seja tomada enquanto modelo de gestão da Seguridade.

**Palavras chaves:** Seguridade Social, intersectorialidade, proteção social e modelo de gestão.

### ABSTRACT:

This article aims to contribute to the debate about the intersectionality unraveling his concept to emphasize its importance in meeting the social demands from the analysis of Social Security. Established in 1988, the Security is the achievement of social rights after years of dictatorship, but its materialization as social protection system has been undermined to the satisfaction of the interests of capital and maintenance of the status quo. Intersectoriality can facilitate the expansion of this protection, if taken as a model for management of security.

**Key words:** Social Security, intersectionality, social protection and management model.

<sup>1</sup> Estudante de Pós- Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: merifranca2012@gmail.com

<sup>2</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: rafaeladayserd@hotmail.com

<sup>3</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

<sup>4</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: fernandamarquesas@gmail.com

<sup>5</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal da Paraíba (UFPB).



## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo abordar o contexto no qual se insere a Seguridade Social e a importância de sua materialização para a garantia da proteção social, concomitantemente destringir os conceitos de intersectorialidade para a gestão das políticas, buscando ressaltar a importância de sua adoção enquanto modelo de gestão.

Instituída na Carta Magna de 1988 a Seguridade ratificava a necessidade de ações articuladas com as diversas políticas para a garantia da proteção social, porém para atender as necessidades do capital foi necessário à redução do Estado no tocante à priorização de investimentos sociais, assim essa e outras de suas premissas foram descumpridas. Sua materialização enquanto sistema de proteção continua sendo almejada para a garantia de direitos sociais e a intersectorialidade é visualizada enquanto um dos modelos que deve geri-la.

Sem desconsiderar o contexto contraditório em que se encontram as políticas sociais no Brasil, pretendemos realizar uma reflexão crítica acerca desse mecanismo de gestão que inserido neste contexto, não prescinde de vontade política para ser concretizado.

A partir de tais considerações intencionamos reforçar a necessidade de articulação entre as três esferas do poder a partir da materialização do que fora acordado no texto constitucional, para que tentativas de articulações intersectoriais alcancem maiores e melhores resultados.

## 2. A SEGURIDADE SOCIAL PARA A GARANTIA DA PROTEÇÃO SOCIAL

Até a democratização do Brasil as políticas de saúde, previdência e assistência social, não estavam garantidas enquanto direito e não eram universais. A saúde e a



previdência eram acessadas principalmente pelos trabalhadores via contribuição previdenciária, aos demais cabia à filantropia ou serviços privados pagos, enquanto a assistência social legitimava o poder do Estado através de práticas assistencialistas.

O escopo de Seguridade Social adotado pela Carta Magna supõe a superação da concepção de seguro social que conjectura uma contrapartida financeira do segurado. Este conceito, porém afirmou critérios diferenciados para o acesso das políticas sociais que a compõem. Enquanto o direito a previdência é garantido a partir da contribuição dos trabalhadores, os demais prescindem contribuição. O acesso é limitado a “quem necessitar” segundo critérios de seleção para a assistência social e universal, porém sucateado e precarizado no trato a saúde. Apesar do progresso no trato da assistência social percebemos o caráter pejorativo e desencorajador da expressão “a quem necessitar”, ademais é imposta barreiras para o seu acesso universal.

Acerca da construção das políticas sociais no Brasil, Vianna (1998) afirma que, o autoritarismo vivenciado na ditadura militar rompeu com a trajetória do autoritarismo varguista de natureza “alemã” e inaugurou um modelo americano de política social, que ainda sobrevive apesar da constituição de 1988 ratificar a proposta inglesa contida no referencial Beveridgiano que universaliza direitos sociais. A proteção social baseada no modelo inglês previa a sua universalidade, garantida pelo Estado e sociedade nos momentos de risco social do cidadão, no entanto a política neoliberal implementada no país em meados dos anos 1990 somado a influência americana, tem seguido práticas que reduzem e precarizam os sistemas de proteção, levando a profundas distorções sociais.

Sobre a proteção social Fleury (2006) afirmou que a Seguridade Social é o princípio que a norteia, embora ela não tenha sido concretizada conforme a Constituição afirma - organizacional, financeiramente ou com relação ao padrão de benefícios e cobertura - ela segue norteando os movimentos sociais na defesa dos direitos sociais universais.

As dificuldades para a materialização da proteção social, dentre outros fatores, se refere a não expansão da base de financiamento da Seguridade Social, como também à



ausência de um orçamento próprio, de um órgão gestor único e de leis que articulem as políticas sociais a partir de uma diretriz comum, segundo Vianna (2005). Somada a essa situação, a inserção de políticas sociais focalizadas e pontuais que restringem direitos sociais, a incipiente participação popular no planejamento e fiscalização das políticas sociais, concomitantemente a prática prejudicial do lobby, dificultam o avanço dos direitos sociais.

Segundo Netto (2011, p. 32):

[...] a intervenção estatal sobre a “questão social” se realiza, com as características que já anotamos, fragmentando-a e parcializando-a. E não pode ser de outro modo: tomar a “questão social” como problemática configuradora de uma totalidade processual específica é remetê-la concretamente à relação capital/trabalho – o que significa, liminarmente, colocar em xeque a ordem burguesa.

A criação de políticas sociais não apenas em âmbito nacional, mas observado também em relação aos demais países, obedeceu à lógica apresentada pelo autor supracitado, em que a questão social passa a ser enfrentada de maneira isolada cabendo a cada política questões específicas a sua área de atuação, sem fazer a devida correlação com as demais áreas e sem questionar a fundo os determinantes das demandas apresentadas.

A intenção do Estado não é produzir efeitos sinérgicos, mas reduzir custos para abrir caminho a exploração do trabalhador e a expansão do mercado, apresentar soluções que possuam efeitos positivos para a manutenção do status quo, concomitantemente reafirmar ideias que desresponsabilize o sistema de produção capitalista da questão social, para apresentar esta última enquanto desajuste, por isso a Seguridade Social brasileira tem sido desmontada a partir da negação de suas premissas constitucionais.





### 3. A INTERSETORIALIDADE ENQUANTO MODELO DE GESTÃO

Quando falamos em política pública, segundo Rua (2005), tratamos de um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, ela envolve geralmente mais de uma decisão política e requer ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas, uma de suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

Entendemos que políticas públicas só poderão ser assim conceituadas se para sua formulação e execução os diversos atores sociais, tais como os usuários, os técnicos, sociedade civil organizada e os representantes do Estado, participarem ativamente propondo ações que estarão inscritas numa legislação e fiscalizarem sua implementação. Partindo dessas explicações entendemos que o debate sobre a intersectorialidade na seguridade deverá contemplar a dinâmica da sociedade considerando sua dialética e sua história, não pode estar restrita a procedimentos administrativos, visto que a política é resultado de uma decisão pensada, característica inerente ao ser humano e que resulta de valores e concepções sociais.

Machado (2009) afirma que trabalhar intersectorialmente implica em criar espaços comunicativos e de negociações, que gerenciem conflitos que respeitem a diversidade e as particularidades dos atores envolvidos. Articular diversos setores é uma nova prática social reconstruída a partir da reflexão e do exercício democrático em que o tema define a ação intersectorial, nela os vários segmentos devem estar dispostos a abrir mão de parcelas de poder para viabilizar uma ação mais potente (Ibid.). O objetivo da intersectorialidade é chegar com maior potência a um resultado que não necessariamente implique numa resolução ou enfrentamento final do problema, mas que possa somar na acumulação de forças, na construção de sujeitos para descobrir possibilidades de agir (Ibid.). A partir das contribuições da autora supracitada podemos perceber a importância da participação dos diferentes atores, gestores, funcionários e usuários para a implementação de ações que contemplem as necessidades fundamentais dos indivíduos.



Segundo Monnerat e Souza (2011), assim como o conceito de intersectorialidade a concepção de Seguridade Social para sua consecução possui o imperativo de integração entre as políticas, pois também deve responder à complexidade das demandas sociais, por isso a análise dessas autoras foi construída a partir da noção da integralidade da proteção social. Ademais para contemplar as demandas do ser humano com eficiência as políticas sociais precisam percebê-lo em sua integralidade, considerando que ele é um organismo e que os problemas apresentados podem advir de causas que não compete a uma determinada política resolver. Portanto pensar políticas sociais isoladamente significa limitar o seu potencial interventivo para a resolução de demandas sociais.

A respeito do termo intersectorialidade, Pereira (2012) afirma que a intenção dos autores é frequentemente caracterizá-lo como superação da desintegração dos diferentes setores servindo o termo setor para designar as políticas públicas e dentro destas as políticas sociais, mas ela ressalta que se trata de um processo eminentemente político, que envolve jogo de poderes e interesses. O termo “setor” para se referir as políticas não corresponde à realidade, pois os direitos, os bens públicos e o conhecimento, não estão separados ou divididos, mas são estudados de forma temática enfatizando o tema abordado, assim como as políticas sociais, de modo que o termo setor é utilizado de maneira técnica para auxiliar o estudo (Ibid.). Não anulando a importância de cada setor a autora reforça a necessidade de construir, planejar e executar as políticas em conjunto para posteriormente universalizar nos demais territórios (Ibid.).

As políticas não são neutras e existem arenas de conflitos que permitem ou não que se estabeleçam ações em prol da resolução de demandas sociais, por isso dificilmente estratégias intersectoriais são alcançadas e não com pouca frequência possuem a característica endógena para uma política específica. Imaginar que políticas sociais trabalhem intersectorialmente não prescinde da necessidade de que existam políticas setoriais, pois as disciplinas que compõem as políticas sociais apreendem seu campo de saber mais profundamente quando se especializam, porém se afastar completamente das demais disciplinas dificulta a apreensão do real. Por isso, apesar da necessidade da



setorialização das políticas, articulá-las é fundamental para a compreensão e geração de ações que partam da necessidade real dos sujeitos, que por consequência não se resume a um só campo da política.

Assim, por não ser possível as disciplinas e as políticas apreenderem a realidade devido a sua dialeticidade, ademais não se tem o conhecimento completo de todas as especificidades de cada saber, é favorável a manutenção de políticas específicas, para facilitar a aquisição de conhecimento, a administração, o planejamento e a execução de ações setoriais. No entanto, é igualmente imprescindível a adoção de ações em conjunto com outras políticas, as quais devem ser pensadas considerando a totalidade social.

As políticas sociais fazem parte de uma realidade que é dialética, mas estão isoladas em setores e dificilmente se articulam porque são consequências de ações e intenções que resultam de uma maneira de pensar e conceber a realidade e que por sua vez é hegemônica e objetiva a obtenção da satisfação dos interesses de um determinado grupo. Fragmentar a realidade, trabalhar os problemas sociais de forma parcial e dividida é indispensável para obscurecer suas causas e de que maneira poderá ser transformada.

Para Pereira (2012) é necessário romper com a forma de pensar a gestão pública até então instituída, romper com a tradição positivista de formular saberes no âmbito social e executar políticas particulares, pois apesar da importância das especializações e da setorialização é indispensável à articulação entre os setores e políticas para respaldar ações sociais.

No estudo de Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) a descentralização e a intersectorialidade na gestão pública são trabalhadas visualizando que a primeira viabiliza a participação do cidadão e a segunda garante que os cidadãos poderão exprimir suas necessidades e expectativas para que as mesmas sejam atendidas de forma sinérgica e integrada, assim as condições territoriais, urbanas e de meio ambiente devem ser consideradas, pois interagem com a organização social dos grupos populacionais. Com isso a lógica intersectorial, de organização e atuação deve considerar as formas peculiares



de organização da população, sendo as prioridades definidas a partir dos problemas apresentados por ela e não restrito as prioridades setoriais (Ibid.).

Apesar da importância da intersectorialidade no âmbito do território para contemplar as necessidades dos usuários, é válido ressaltar que restringir a intersectorialidade a alguns municípios apenas enquanto estratégia de gestão pode não trazer respostas eficientes e gerar dificuldades futuras para sua credibilidade. Em primeiro lugar porque devido à necessidade de participação social e a mudança brusca no que se tem vivenciado de gestão pública essa estratégia terá um grande impacto nos processos administrativos podendo ter resistências por parte dos funcionários e dos usuários, ademais será um processo paulatino que poderá ou não ser adotado na gestão do próximo governante.

Em segundo lugar, a lógica da setorialização adotada pelo Estado, e pela União no trato dos processos administrativos, de planejamento e de execução, não contribuirá significativamente para manutenção de articulações intersectoriais ao contrário poderá dificultar esses processos e influenciar os atores (gestores, profissionais e usuários) negativamente.

Por fim, pensar a intersectorialidade restrita ao território se trata de não dar a devida importância a um processo que é político, ademais poderá ou não ser adotado por um determinado território, a uma ação que poderá ou não servir aos interesses dos usuários. Por isso ratificamos a relevância de ser adotada enquanto modelo de gestão na Seguridade Social, no qual deverão ser discriminadas e acompanhadas as ações que caberão ser implementadas pela União, Estado e Município.

A Seguridade não deve apenas articular as políticas sociais, mas criar uma ação que vislumbre as facetas que compõem o campo da satisfação das demandas sociais - a saúde, habitação, segurança, lazer, previdência, assistência, educação, mobilidade urbana - o conhecimento gerado a partir das demais políticas deverá permitir a execução de ações que não desconsidere o universal nem subestime o particular. Os determinantes sociais são universais, por isso não podem ser desconsiderados, mas nos territórios as políticas encontrarão peculiaridades que poderão impactar nas ações sociais. Como o





Brasil é uma Federação os municípios deverão partilhar do ideal da integralidade e planejar estratégias intersetoriais para a satisfação das demandas sociais e os projetos que apresentarem resultados eficientes deverão ser universalizados considerando a particularidade dos territórios.

#### 4. CONCLUSÃO

Portanto concluímos que não foram dadas as condições necessárias para a Seguridade Social ser materializada como está proposto no texto constitucional de 1988, mas ela continua servindo de referência quando pensamos em proteção social, por isso buscamos enfatizar a importância do olhar integral sobre as demandas da população a partir da análise da intersectorialidade enquanto instrumento de gestão.

A questão social como já vimos não é tratada em sua totalidade porque a manutenção da desigualdade é necessária para a acumulação de riqueza nas mãos de poucos, além disso, ações parciais e supérfluas que culpabilizam o indivíduo são necessárias para mascarar os seus determinantes sociais.

Para que haja a expansão da proteção social é necessário que exista a intenção política que subsidie o financiamento e a adoção de ações para a satisfação das necessidades sociais, tais como a intersectorialidade enquanto modelo de gestão, isso se dará a partir do planejamento e da execução de leis que regulamentem a Seguridade Social e que direcionem as ações nas três esferas do poder, União, Estados e Municípios. Proposta na Constituição brasileira a Seguridade poderia galgar melhores resultados sociais caso suas primeiras proposições fossem executadas, no tocante a um Ministério próprio, ao financiamento, a participação popular, ademais cada política que a compõe ficou isolada e destoaram quanto ao objetivo que deveria ser comum, o de proteção social.

Assim trazer a tona o cenário em que a Seguridade se encontra inserida e a importância da intersectorialidade para a promoção da proteção social é bastante válido e



promissor para reafirmar que apesar das condições contraditórias em que se encontram os cidadãos brasileiros, eles possuem um mecanismo que se bem utilizado poderá trazer resultados positivos para garantir melhores condições de vida.

## BIBLIOGRAFIA

FLEURY, Sonia. **A Seguridade Social inconclusa**. 2006. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br> > Acesso em 19 dez. 2012.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU S. **Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A Experiência de Fortaleza**. Caracas, 1997. Disponível em: <<http://matdid1.fgvsp.br>> Acesso em: 07 jun. 2012.

MACHADO, Lourdes A. **Construindo a Intersetorialidade**. 2009. Disponível em: <[portales.saude.sc.gov.br](http://portales.saude.sc.gov.br)> Acesso em: 04 jun. 2012.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. **Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil**. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br>> acesso em: 07 jun. 2012.

NETTO, José Paulo. Estado e Questão Social no capitalismo dos monopólios. In: **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Intersetorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética**. 2012. Disponível em: <<https://www.violes.unb.br> > Acesso em: 08 de jun. 2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. 2005. Disponível em: <[portal.mda.gov.br](http://portal.mda.gov.br)> Acesso em 7 abr. 2012.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: O papel dos benefícios não-contributivos**. 2005. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>

\_\_\_\_\_. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.