

**UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI**  
**MESTRADO PROFISSIONAL ENSINO EM SAÚDE**  
**RONAN CÉSAR GODOY DA COSTA**

**POLÍTICAS SOCIAIS E INTERSETORIALIDADE: SUBSÍDIOS PARA UMA**  
**AMPLIAÇÃO DO DEBATE**

**Diamantina**  
**2013**

**RONAN CÉSAR GODOY DA COSTA**

**POLÍTICAS SOCIAIS E INTERSETORIALIDADE: SUBSÍDIOS PARA UMA  
AMPLIAÇÃO DO DEBATE**

Trabalho de conclusão apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* Mestrado Profissional Ensino em Saúde da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ensino em Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Wederson Marcos Alves.

**Diamantina  
2013**

Ficha Catalográfica – Serviço de Bibliotecas/UFVJM  
Bibliotecário Anderson César de Oliveira Silva, CRB6 – 2618.

C837p	<p>Costa, Ronan César Godoy da Políticas Sociais e Intersetorialidade: subsídios para uma ampliação do debate / Ronan César Godoy da Costa. – Diamantina: UFVJM, 2013. 20 p. : il.</p> <p>Orientador: Wederson Marcos Alves Coorientador: João Luiz Miranda</p> <p>Dissertação (Mestrado Profissional – Programa de Pós-Graduação em Ensino em Saúde) – Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.</p> <p>1. Política Social, 2. Intersetorialidade, 3. Luta de Classes. I. Título II. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.</p> <p style="text-align: right;"><b>CDD 302</b></p>
-------	---

Elaborado com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**RONAN CÉSAR GODOY DA COSTA**

**POLÍTICAS SOCIAIS E INTERSETORIALIDADE: SUBSÍDIOS PARA UMA  
AMPLIAÇÃO DO DEBATE**

Trabalho de conclusão apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* Mestrado Profissional Ensino em Saúde da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ensino em Saúde.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Wederson Marcos Alves (Orientador)  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

---

Prof. Dr. João Luiz Miranda  
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Rita Cristina de Souza Santos  
Universidade Vale do Rio Doce

Aprovado em: 11/10/2013

Aos meus pais e irmãos, ao Nilton e Maria Helena, minha família em Central de Minas/MG já há nove anos, aos amigos Luiz e Vinicius. Em especial, à minha esposa Samantha, cúmplice em tudo, e ao meu filho Miguel, recém-chegado a esse mundo.

## AGRADECIMENTO

A realização desse mestrado em Ensino em Saúde consolida uma importante vitória em minha vida e mais uma etapa que me exigiu esforço, noites de sono perdidas, muitos quilômetros de viagem, mas tudo, sem “pieguismos”, realizado com muito prazer. Ao agradecer àqueles que se envolveram para a consumação desse percurso, reconheço minha fragilidade, pois não conseguiria sozinho.

Obrigado aos meus pais e irmãos que, mesmo distantes e do jeito deles, contribuíram para minha formação ao longo da vida.

Meus sinceros agradecimentos aos meus sogros, Maria Helena e Nilton Basilato, pois nunca imaginaria um acolhimento e um suporte tão intensos quanto o que recebo deles. Agradeço também a “tia” Angelita pela fiel amizade, sempre apoiando a mim e a minha esposa quando necessário.

Muito obrigado aos professores do programa de mestrado Ensino em Saúde pelo conhecimento disponibilizado e dedicação, especialmente, aos professores Wellington e João, sempre atenciosos. Meus agradecimentos também se estendem aos meus amigos da turma 2/2011 do mestrado, em especial ao Paulo Henrique e ao Antônio, sempre disponíveis quando precisei.

Ao meu professor, orientador e agora amigo, Wederson Marcos Alves, que soube compreender e respeitar o meu momento nesse início de ano, solidarizando com minhas angústias e oferecendo todo o suporte. Muito obrigado por tudo! Agradeço também pela disponibilidade e franqueza durante as orientações.

Ao amigo Luiz Gonzaga, “companheirinho” cem por cento, que muito me influencia na ação e no pensamento, meus sinceros agradecimentos. Penso que ele deve ter a dimensão de sua importância em minha vida. O resultado de tudo o que produzo intelectualmente, pode ter certeza, resulta também das nossas longas conversas, dias e noites. Ao eterno mestre com carinho!!!!

Por fim, o último agradecimento é o mais importante de todos, assegurando o devido respeito a todas as pessoas que mencionei aqui. Meus eternos agradecimentos à minha esposa Samantha, pois foi ela que descobriu o programa de mestrado e quase me obrigou a prestar os exames – e quem a conhece sabe o quanto ela é persuasiva. Foi ela que aguentou meu mau humor nesse período em função da carga de trabalho e de estudo. Portanto, à Samantha, minha esposa, companheira, cúmplice, meus eternos agradecimentos. A conclusão desse mestrado foi também sua vitória, afinal de contas, não é qualquer pessoa que se submeteria

àquelas repetidas viagens noturnas de Governador Valadares a Diamantina – e vice-versa – para me fazer companhia; muitas das vezes dormindo dentro do carro, em postos de gasolina, ou na rua em frente à porta da universidade. Quem faz o que ela fez, de fato, tem que amar muito! Por tudo isso a considero coparticipe das glórias conquistadas com esse mestrado. Não poderei pagar isso nunca! Obrigado também, evidentemente, pelo Miguel Francisco (Chico), os dois são as pessoas que hoje dividem a maior parte do meu amor.

## RESUMO

Objetivou-se com este trabalho refletir sobre as políticas sociais no Brasil e as efetivas possibilidades de superação da prática setorial visando a construção da intersectorialidade, o que, após consolidado, pode promover o atendimento integral às demandas dos usuários dos serviços públicos de corte social. Trata-se de uma abordagem não muito usual nas produções científicas atuais sobre o tema, uma vez que o enfoque baseia-se na busca pela *totalidade*, rediscutindo as políticas sociais e a intersectorialidade e as várias determinações que incidem sobre elas ao mesmo tempo, ou seja, propõe-se aqui um tratamento analítico, observando o movimento histórico, político, cultural e econômico que as conformam. Trata-se de uma pesquisa de cunho bibliográfico, introduzida sob uma perspectiva crítico-dialética, onde se tornou possível construir um conhecimento sobre o tema proposto inserindo-o na discussão sobre as formas atuais de acumulação capitalista, a postura do Estado neoliberal e a correlação de forças por meio da luta de classes. Este recorte analítico da pesquisa proporcionou chegar à conclusão de que é preciso inverter os rumos da luta de classe, a qual, mesmo considerando os avanços conquistados pelos trabalhadores na esfera dos direitos civis, políticos e sociais ao longo da história, vem se estabelecendo sob o predomínio dos interesses burgueses. Tal embate entre as classes também envolve a estruturação de um sistema de proteção social de qualidade e universal, que atenda, de fato, às necessidades da sociedade na sua integralidade, pois, as reflexões realizadas, numa linha adversa, apontaram que o enfraquecimento das lutas políticas impetradas pela classe trabalhadora nos últimos anos acabou por estruturar políticas sociais focalizadas que impossibilitam a ação intersectorial.

**Palavras-chave:** Política Social. Intersectorialidade. Neoliberalismo. Reestruturação produtiva. Luta de classes.

## ABSTRACT

This paper aims to reflect about the social policies in Brazil and effective possibilities of overcoming of the practice sector for the construction of intersectorality, which, after consolidated, can promote the promotion of integral care to the demands of the users of public services of social burden. This approach is not very usual in the current scientific productions on the subject, since the approach is based on the idea of totality, revisiting the social policies and the intersectorality and the various determinations that overtake them at the same time, in other words, it is proposed here an analytical treatment observing a historical, political, cultural and economic movement that conforms them. This is a bibliographical-nature research, introduced under a critical-dialectical perspective, in which it has become possible to build a knowledge on the proposed theme inserting it into the discussion of current forms of capitalist accumulation, the posture of the new liberalism state and the correlation of forces by means of the class struggle. This analytical approach of research provided to conclude that we must reverse the course of the class struggle, which, even considering the advances made by workers in the sphere of civil, political and social changes throughout history, has been established under the dominance of bourgeois interests. This struggle also involves setting up a system of social protection and universal quality that meets, in fact, the needs of society as a whole, therefore, the considerations made in line adversely, the survey indicated that the weakening of the political struggles filed by the working class in recent years just for structuring social policies focused precluding intersectoral action.

**Keywords:** Social Policy. Intersectorality. Neoliberalism. Productive restructuring. Class struggle.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO: DINÂMICA DA LUTA DE CLASSES .....</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS SOCIAIS: CONCEITOS E NOTAS CRÍTICAS .....</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>UNIVERSALIDADE X FOCALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS SOCIAIS: IMPLICAÇÕES PARA A PRÁTICA INTERSETORIAL .....</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>38</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>40</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo reflete sobre as políticas sociais e a questão da intersectorialidade no Brasil. Tal como o próprio nome indica, trata-se de uma abordagem que não almeja esgotar o assunto, mas que tem como ambição estimular o debate por um caminho ainda pouco explorado na literatura. Salvo alguns autores, é frequente a abordagem sobre políticas sociais e intersectorialidade sob o enfoque gerencial, técnico-operativo, que, na maioria dos casos, se restringem em avaliar experiências pontuais, em localidades específicas, ora responsabilizando o profissional na ponta dos serviços prestados pelo sucesso ou fracasso das ações, ora, sob o mesmo prisma, avaliando a esfera da gestão.

Evidentemente que os tipos de abordagens referidas acima são importantes para a compreensão da operacionalização das políticas sociais e de como se estruturar a prática intersectorial, entretanto, neste texto, o objetivo é outro. Trata-se de uma abordagem que, pretensiosamente, quer debater a questão das políticas sociais e a intersectorialidade sob o prisma da *totalidade*. Partindo da abordagem marxiana e marxista, acredita-se ser possível entender a sociedade e seus complexos sociais<sup>1</sup> – política, religião, cultura, produção e distribuição da riqueza social, dentre outros – como partes de uma mesma unidade, ou de uma *totalidade concreta*, não sendo possível compreendê-los separadamente. Uma passagem do livro de Marx, *Para a Crítica da Economia política*, pode clarear esta afirmação:

O resultado a que chegamos não é a de que a produção, a distribuição, o intercâmbio, o consumo são idênticos; concluímos, sim, que cada um deles é um elemento de um todo, e representa diversidade no meio de uma unidade. [...] Por conseguinte, uma dada produção determina um dado consumo, uma dada distribuição e uma dada troca; determina ainda as relações recíprocas e bem determinadas entre esses diversos elementos. [...] isto é próprio de um todo orgânico (1982, p.13-14).

Para esta pesquisa, portanto, a totalidade concreta é entendida como a “síntese de múltiplas determinações”, é também “a unidade do diverso” (MARX, 1982, p. 14) e qualquer análise nas ciências humanas e sociais que trata os indivíduos e os fatos sociais de forma fragmentada corre o risco de produzir uma *pseudo-razão* que, não por menos, obscurece as possibilidades para que sejam instrumentalizadas ações efetivas para a superação das contradições postas pelo próprio metabolismo societal. Esta observação chama a atenção para o modo de produção capitalista e as representações sociais criadas por este modelo de sociedade, uma vez que ele engendra uma “forma histórica particular tanto de

---

<sup>1</sup> Complexos sociais tem aqui o sentido de um fato real que se forma a partir de vários elementos e determinações.

desenvolvimento humano universal, quanto de alienação dos indivíduos sociais: uma forma específica de produção da vida humana, de sociabilidade, forjada na temporalidade do capital” (IAMAMOTO, 2001, p. 47).

Nestes termos, acredita-se ser necessário situar as políticas sociais e as condições de efetivação da articulação entre elas, no próprio processo histórico de luta de classes e nas formas como a classe dominante vem oferecendo respostas para a satisfação das demandas sociais, por meio do Estado. Para tal empreendimento o texto foi dividido em três partes, sendo que a primeira apresenta o surgimento das políticas sociais como resposta do Estado às reivindicações da classe trabalhadora e como, dependendo da correlação de forças entre burguesia e trabalhadores, se conforma o padrão de proteção social. O segundo ponto apresenta uma breve discussão sobre a intersectorialidade nas políticas sociais brasileiras e o terceiro, e última parte, estabelece uma reflexão sobre a estrutura das políticas sociais na atualidade e as condições para a viabilização de propostas intersectoriais entre as mesmas.

Ao realizar este percurso, procurou-se responder a duas questões fundamentais, as quais acabam por direcioná-lo em todo o seu trajeto. A primeira delas apresenta-se da seguinte forma: será possível, de fato, com base na atual configuração das políticas sociais brasileiras, garantir a interface entre elas e alterar a lógica de organização governamental e não governamental instituindo uma nova maneira de planejamento, execução e controle dos serviços públicos prestados à população? Complementarmente à primeira, e de maneira bastante provocativa, a segunda questão pretende refletir: é possível tornar a intersectorialidade uma realidade na gestão das políticas de corte social no Brasil tratando-a, meramente, como uma questão técnico-operativa?

As questões propostas são desafiadoras, pois exigem reflexões profundas e minuciosas que, evidentemente, não se esgotarão neste texto, porém, a produção aqui apresentada tem como propósito suscitar novas mediações sobre um tema que já vem sendo alvo de pesquisadores e atores que atuam nas políticas sociais brasileiras. Para isso, além do enfoque sob o prisma da *totalidade*, com base no método marxista, esta pesquisa utiliza-se da metodologia bibliográfica, entendendo que esta oferece meios que auxiliam na definição e resolução de problemas já conhecidos, ou pode abrir possibilidades para uma ampliação do conhecimento sobre o que já está estruturado. Conforme Gil (2008), não existem regras fixas para uma pesquisa bibliográfica, mesmo assim, tal procedimento exige do pesquisador algumas tarefas básicas, tais como a leitura conduzida de forma seletiva após a exploração de livros, revistas, teses dentre outros, o fichamento e, de posse de todo o material a produção do texto a partir das conclusões obtidas.

## 2. ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO: DINÂMICA DA LUTA DE CLASSES

A reflexão sobre as políticas sociais envolve múltiplas dimensões da vida social e assim elas devem ser tratadas, visando situá-las nos seus aspectos históricos, econômicos, políticos e culturais. As professoras Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti, a partir desta linha de reflexão, indicam ser necessário considerar as “múltiplas causalidades, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações” (2007, p. 43), pois, somente dessa forma, torna-se possível tratar as políticas sociais sob o prisma da *totalidade*.

Essa articulação entre as várias determinações que conformam as políticas sociais também assegura que o tema não seja direcionado para um enfoque conservador, pautado num direcionamento positivista que credita às intervenções estatais uma forma de superação das “patologias sociais” através de um processo evolutivo e constante, natural da sociedade. Da mesma forma, não ocorre o risco de aborda-lo apenas com o intuito de se estabelecer a comparação entre os diversos tipos de sistemas de proteção social existentes, identificando neles algum tipo ideal, como se a construção das políticas sociais fossem meramente uma questão de competência administrativa que procura resolver seus problemas por intermédio de um órgão mediador, que é o Estado.

Ao ser tratado o tema do ponto de vista da *totalidade*, propõe-se definir que, no mesmo passo que as políticas sociais são respostas da burguesia às tensões provocadas durante o processo de subsunção do trabalho ao capital no universo da luta entre classes no capitalismo, elas também são operacionais ao sistema no sentido de garantir, em conjunturas determinadas, a reprodução do modelo econômico burguês. Destaca-se o papel do Estado neste espaço de conflito entre capital e trabalho, tendendo, predominantemente, para os interesses do primeiro.

Um exemplo que comprova esta afirmação sobre o Estado pode ser encontrado quando se analisa a utilização do fundo público na era do capital, pois esses recursos, continuamente, se constituíram como força propulsora do capitalismo. Ernest Mandel (1985), analisando a função do Estado com base na teoria marxiana, afirma que ele sempre esteve à disposição do capital, com claras funções no sentido de sustentar a estrutura de classe e as relações de dominação provenientes dessa forma de organização da sociedade. Do período do liberalismo clássico até os dias atuais, coube ao Estado investir nas condições infraestruturais não assumidas pela classe burguesa e reprimir qualquer ameaça à classe dominante, e, ainda, coube a ele integrar o domínio ideológico sobre a classe dominada. O autor afirma que o

“Estado burguês é um produto direto do Estado absolutista, gerado pela tomada do poder político e de sua maquinaria institucional pela classe burguesa” (*Idem*, 1985, p. 335), mudando a classe que domina, mas não eliminando sua característica principal de coerção e estabelecimento da ordem.

Retomando a referência ao fundo público – exemplo básico sobre a funcionalidade do Estado no sistema capitalista – Marx, em *O Capital*, de maneira bastante irônica, afirmou ser o crédito público o “credo do capital. E o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é substituído pelo de não ter fé na dívida pública” (2005, p. 868). Mais adiante, em seu texto, afirma que o endividamento do Estado age como uma “varinha de condão” atendendo aos anseios do capitalismo. Com base nesta argumentação, Mandel irá complementar dizendo que o “Estado tornou-se mais explicitamente um instrumento da acumulação progressiva de capital e o parceiro do modo de produção capitalista” (1985, p. 335), seja aplicando medidas repressivas a qualquer insurreição contrária ao sistema capitalista ou mesmo garantindo-lhe mão-de-obra. Alguns episódios históricos comprovam isso, como o caso das *Poor Laws* na Inglaterra, no período da Revolução Industrial, ou a *Lei de Domicílio*, o *Estatuto dos Trabalhadores*, o *Estatuto dos Artesões*, também nessa época. Tais legislações significaram uma intervenção direta do Estado, por meio de mecanismos “legais”, que visavam garantir força de trabalho abundante e ordem ao sistema de capital em ascensão (CASTEL, 1998).

Essas breves argumentações informam o caráter classista do Estado burguês, classificando-o como um “comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 2002, p. 28). Mesmo após a “ampliação do Estado”, nos termos de Gramsci<sup>2</sup>, em que o acirramento da luta de classes e o equilíbrio da correlação de forças entre elas no final do século XIX e, sobretudo, durante o século XX, fizeram alargar os direitos civis, políticos e sociais para a classe trabalhadora, é possível continuar reafirmando o caráter classista da máquina estatal.

Para Behring e Boschetti (2007), as lutas sociais foram determinantes para uma mudança de postura do Estado burguês, pois ampliou os direitos civis e políticos para toda a sociedade, garantindo, nesse caso, a organização sindical e partidária dos trabalhadores. Evidentemente, esse foi um processo gradual que ocorreu de maneira bastante diferenciada em cada país, contudo, não há como desconsiderar a importância da luta de classes para que isso ocorresse. Em relação aos direitos sociais e às políticas sociais não foi diferente, uma

---

<sup>2</sup> Ver: COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Um estudo sobre seu pensamento político. 2. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

breve citação das autoras demonstra esta questão:

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado (Idem, 2007, p. 64).

Os argumentos liberais que predominaram até as duas primeiras décadas do século XX, os quais apregoavam a não intervenção do Estado na economia para que ela seguisse seu curso *natural*, o incentivo à liberdade individual, o mercado como espaço de conquista do bem-estar coletivo e a livre concorrência, foram sendo, paulatinamente, deslegitimados pela sociedade, em virtude do fortalecimento dos movimentos operários na segunda metade do século XIX (Idem, 2007). Em decorrência desse processo, foram surgindo as primeiras iniciativas estatais de intervenção na relação capital e trabalho para além do uso da força explícita ou de legislações coercitivas. A questão social, com suas contradições, foi trazida à tona com o protagonismo político e as reivindicações da classe trabalhadora, passando a ser preocupação do Estado burguês como forma de manutenção da ordem capitalista. Um exemplo desse tipo de intervencionismo estatal, fugindo dos preceitos liberais, foi a criação do seguro social na Alemanha, a partir de 1883, constituindo-se como uma das primeiras formas de política social. Como demonstram Behring e Boschetti,

Em meados do século XIX, os trabalhadores organizaram caixas de poupança e previdência (sociedades de mutualidade) como estratégia de fundo de cotização para fomentar a organização operária e manter os trabalhadores em greve. [...] Essa forma de solidariedade de classe, contudo, foi completamente desvirtuada na Alemanha, quando o governo do chanceler Otto Von Bismarck instituiu o primeiro seguro-saúde nacional obrigatório em 1883, no contexto de fortes mobilizações da classe trabalhadora (2007, p. 65).

As autoras também destacam outras formas de intervenção estatal em períodos ainda de predomínio do liberalismo, destacando a iniciativa de países europeus, entre 1883 e 1914, através das compensações de renda para os trabalhadores na forma de seguros, o surgimento de legislações para pensão aos idosos, seguros de saúde e algumas ações legais de proteção ao desempregado. Entretanto, foram os acontecimentos das primeiras décadas do século XX que selaram definitivamente o predomínio liberal na condução da regulação da sociedade. A era da livre concorrência e da iniciativa individual tão propalada pelo liberalismo clássico foi rapidamente substituída pelos tempos dos grandes monopólios, das grandes fusões entre o mercado financeiro bancário e o produtivo, constituindo os conglomerados empresariais (Idem, 2007). Além disso, a intensificação da luta dos trabalhadores contra o despotismo

fábrica e as condições de trabalho do modelo de produção fordista da época, o fortalecimento de partidos e sindicatos vinculados à social-democracia, e, não menos importantes, a revolução socialista na Rússia em 1917 – vital para fomentar junto à classe trabalhadora a ideologia de um sistema concorrente ao capitalista – foram importantes fatores para a mudança de postura da burguesia em todo o mundo. A solução seria então *negociar os anéis para não perderem os dedos* (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; ANTUNES, 2005).

Por fim, a crise de 1929, conhecida como a *Grande Depressão*, foi o estopim para o fim do preceito de não intervencionismo do Estado na economia e na regulação da sociedade. Após este fato, somado aos demais já mencionados, foram surgindo diversas iniciativas contrárias ao liberalismo, tais como o *New Deal* nos EUA, o *Etat Providence* na França e o *Welfare State*<sup>3</sup>, predominante nos países centrais do capitalismo no pós II Guerra Mundial até início dos anos 1970, período que ficou conhecido como *anos gloriosos* do capital. Nesta época as ideias do economista John Maynard Keynes ganharam destaque hegemônico no seio da burguesia, que passou a redirecionar sua estratégia de regulação social amparada em um modelo de Estado promotor do consenso em detrimento de iniciativas apenas coercitivas.

O Estado, como é possível perceber, novamente é utilizado pelo capital para garantir sua existência, portanto, comprova-se a ideia de que todo sistema social que vigorou ao longo da história, baseado na contradição entre classes, valeu-se de um aparato jurídico, político e militar como condição para sua existência. Essa condição não é diferente no sistema capitalista, por mais que insistam contrariamente as correntes teóricas que apregoam a neutralidade do Estado. As estratégias e técnicas de intervenção estatal na época foram vitais para conter as reivindicações dos trabalhadores, assegurando o *compromisso fordista*<sup>4</sup> entre as classes (ANTUNES, 2005) e a retomada da economia no pós-guerra, num contexto de crise e de devastação dos parques industriais dos países na Europa e Japão após a segunda grande guerra.

Tratou-se, na época, de uma socialização dos custos da crise provocada pela economia capitalista. Sobre esse assunto, Mandel apresenta que a legislação social veio atender aos anseios da classe trabalhadora, mas, simultaneamente, atendeu “aos interesses gerais da

<sup>3</sup> Não é correto afirmar que o *Welfare State*, ou *Estado Providência* e mesmo seguridade social sejam termos sinônimos. Nesta pesquisa, ao ser pronunciado qualquer destes termos, estará se referindo ao Estado intervencionista, ou social-democrata. Para mais detalhes sobre os termos ver: Behring e Boschetti (2007) e Salvador (2010).

<sup>4</sup> Ao keynesianismo agregou-se o pacto fordista – da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho –, e estes foram os elementos decisivos – fortemente dinamizados pela guerra-fria, o Plano Marshall de apoio à reconstrução da Europa e o armamentismo (O’CONNOR, 1977; MANDEL, 1982) – da possibilidade político-econômica e histórica do *Welfare State* (BEHRING, 2009, 308).

reprodução ampliada no modo de produção capitalista” (1985, p. 338). Segundo o autor, seria ilusão pensar o ‘Estado social’ como estratégia reformista para regular o capitalismo permanentemente. Para ele

“as ilusões quanto à possibilidade de ‘socialização através da redistribuição’ não passam, tipicamente, de estágios preliminares do desenvolvimento de um reformismo cujo fim lógico é um programa completo para a estabilização efetiva da economia capitalista e de seus níveis de lucro” (1985, p. 339) (grifos do autor).

Para tal empreendimento, o Estado intervencionista atuou em diversas frentes, objetivando assegurar a manutenção do sistema capitalista, sendo as principais delas a

Planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do ‘controle de preços’; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 86).

No período fordista/keynesiano, entre 1930 e 1970, coube ao Estado, portanto, assegurar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, geração de empregos através dos investimentos públicos ou incentivando a produção privada, além de outras formas de intervenção. Destaca-se, portanto, que o fundo público naquele período passou “a ter um papel efetivo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais” (*Idem*, 2007, p. 86).

Para Couto (2006), o sistema de proteção social estabelecido sob a tutela do paradigma keynesiano, com forte burocratização e modificações nas legislações estatais, apesar das diferenças entre algumas nações, sustentava-se no fundamento de que, com o desenvolvimento pleno da economia, o Estado poderia investir em sistemas de políticas sociais. Para a autora, essa estratégia acarretou modificações nas forças do mercado a partir de três direções:

- garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima, independentemente do valor do trabalho ou de sua propriedade;
- restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e as famílias em condições de fazer frente a certas contingências sociais (por exemplo, a doença, a velhice e a desocupação), que, de outra forma, produziriam as crises individuais e familiares; e
- assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de *status* ou classe, seja oferecida uma gama de serviços sociais (FLEURY, 1994 *apud* COUTO, 2006, p. 66).

Para Evilásio Salvador (2010, p. 70) o Estado intervencionista do pós-guerra se organizou em torno de três princípios, a saber: “emprego, serviços sociais universais e assistência social, que asseguravam um conjunto de direitos sociais aos cidadãos”. O autor, utilizando-se de uma citação de Viana (1998, p. 18), enfatiza o fato de que essa política de utilização do fundo público como uma estratégia de regulação do Estado financiava, ao mesmo tempo, a reprodução da força de trabalho e do próprio capital, estimulando o consumo de massa, de bens e serviços coletivos.

Ressalta-se que todos os autores citados nesta parte do texto, ao refletirem sobre a intervenção do Estado nos moldes da social-democracia, foram categóricos em afirmar que a cobertura da proteção social daquele período era inferior ou superior em termos de qualidade, financiamento e abrangência, dependendo da correlação de forças entre as classes fundamentais do sistema capitalista, com papel de destaque para as organizações sindicais e os partidos vinculados a esta corrente teórica e outros de cunho socialista ou comunista. Isso quer dizer, como destaca Behring e Boschetti (2007), que países da periferia do capitalismo, em que, na sua trajetória histórica, predominaram tradições autoritárias, conservadoras e baixo grau de organização política da classe trabalhadora, como no caso do Brasil, não lograram um sistema de proteção social nos moldes do *Welfare State*, ou *Estado Providência*, conforme destacado. A estes couberam iniciativas assistencialistas, paternalistas e residuais, sem grandes impactos para a sociedade.

Considera-se, assim, ser de suma importância a utilização da categoria *luta de classes* para a análise das políticas sociais e do papel do Estado na reprodução do sistema capitalista. Com vistas nessa dinâmica que envolve burguesia, proletariado e a intermediação do Estado, torna-se possível uma análise mais clara sobre as políticas sociais e os padrões de proteção social. Delimitando o período de vigência do fordismo/keynesianismo até os dias atuais percebe-se, claramente, que o capital, com amplo apoio do Estado, não *negocia os anéis* conforme a frase dita anteriormente, mas sim, os *empenha* para que, em conjunturas favoráveis, possa reavê-los.

Como é possível chegar a essa conclusão? Desde o cronômetro taylorista à produção em série e de massa do fordismo, até a era da especialização flexível, ou reestruturação produtiva, ocorrida na década de 1970 em diante, o mundo do trabalho veio se modificando, conseqüentemente, operando determinações complexas no plano da “materialidade” e da “subjetividade” dos indivíduos na sociedade, com impactos mais agudos sobre a *classe-que-vive-do-trabalho* (ANTUNES, 2007).

A rigidez do modelo de produção taylorista/fordista que vigorou durante todo o século XX, consolidou no seu formato de organização a esteira de produção, o controle dos tempos e movimentos através de um tipo gerencial extremamente verticalizado, convertendo as ações do operário-massa em meras formas mecanizadas e repetitivas. Promoveu, também, a separação entre o trabalho manual e o intelectual, consolidando um modelo de “acumulação intensiva, uma produção em massa executada por operários predominantemente semiqualeificados” (ANTUNES, 2005, p. 37), por consequência, facilmente substituíveis. Contraditoriamente, esse modelo de organização da produção em massa, por sua própria característica técnico-organizativa, contribuiu também para o fortalecimento das organizações coletivas de massa, através do movimento operário. Nesse período, as formas de enfrentamento à exploração do capital sobre o trabalho se expandiram, consolidando alguns ganhos para o trabalhador, com destaque para o Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*<sup>5</sup>, instituído nos países dos grandes centros do capitalismo. Este, apesar de ter se restringido a poucos países, não se estruturando naqueles ditos *subdesenvolvidos*, serviu de inspiração para a organização e luta de todos os trabalhadores em todos os cantos do planeta.

Nos fins dos anos 1960 e início da década de 1970, porém, em virtude de vários fatores econômicos, políticos e sociais ocorreu o esgotamento desse modelo de produção baseado no binômio taylorismo/fordismo, motivado pela “crise estrutural do capital” (*Idem*, p. 31). Uma síntese da crise pode ser representada da seguinte forma:

A partir da segunda metade dos anos 1960, produtores de custos menores [Alemanha e especialmente Japão] expandiram rapidamente sua produção (...) reduzindo as fatias do mercado e taxas de lucro de seus rivais. O resultado foi o excesso de capacidade e de produção fabril, expresso na menor lucratividade agregado no setor manufatureiro das economias do G-7 como um todo. (...) Foi a grande queda de lucratividade dos Estados Unidos, Alemanha, Japão e do mundo capitalista adiantado como um todo – e sua capacidade de recuperação – a responsável pela redução secular das taxas de acumulação de capital, que são a raiz da estagnação econômica de longa duração durante o último quartel do século, [a partir] do colapso da ordem de Bretton Woods entre 1971 e 1973. (...) As baixas taxas de acumulação de capital acarretaram índices baixo de crescimento da produção e da produtividade; níveis reduzidos de crescimento da produtividade redundaram em percentuais baixos de aumento salarial. O crescente desemprego resultou do baixo aumento da produção e do investimento (BRENNER, 1999, p. 13 *apud* ANTUNES, 2005, p. 30-31).

---

<sup>5</sup> Não é foco nesta parte do trabalho discutir os limites do Estado de Bem Estar Social, ou o Estado Providência, ou mesmo discutir o keynesianismo como forma de retomar o crescimento econômico do pós II Guerra Mundial. Ciente de toda essa conformação que envolve o *compromisso* entre capital e trabalho naquele período, esta pesquisa procura neste ponto apenas indicar que os ganhos em direitos políticos, civis e sociais tiveram também grande influência da organização da classe trabalhadora. Considera-se ainda, com base em Antunes (2005), que a explosão da nova geração do operário-massa nos anos 1960, foi um dos motivos que acelerou o processo de reorganização do capital.

Soma-se a esses fatores, a crise do petróleo dos anos 1970 e o custo social proveniente da operacionalização do Estado de Bem-Estar Social, obviamente, tensionado pelas lutas operárias. Como resposta, representantes da burguesia iniciaram um amplo processo de reorganização do sistema capitalista no que tange ao seu aspecto “ideológico e político de dominação”. O que mais evidenciou esse processo foi o “advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal” (ANTUNES, 2005, p. 31).

A reorganização do capital no plano da produção material introduziu um novo tipo de subsunção ao trabalho, diferente das formas inauguradas na época do taylorismo/fordismo. Oposto a esta fase de acumulação capitalista, a reestruturação produtiva – ou toyotismo, como ficou conhecido – aprofundou-se a partir dos anos 1980 em todo o mundo e introduziu a dinâmica da produção flexível, do *just-in-time*, da terceirização dos processos produtivos, do incentivo ao trabalho intelectual no âmbito da produção e, sobretudo, promoveu a “heterogeneização do trabalho”, com a diversificação da classe trabalhadora nos setores de produção e de serviços, expresso também “através da crescente incorporação do contingente feminino no mundo operário” (ANTUNES, 2007, p. 49). O avanço técnico-científico empregado no processo produtivo, através da incorporação da robótica e das novidades informacionais, proporcionou uma nova dinâmica no *mundo do trabalho*, promovendo um amplo reordenamento da produção capitalista, com facilidades de mobilidade do capital para todos os cantos do planeta, em busca de novos mercados e mão-de-obra barata. O resultado, conforme Antunes (2007), foi o aumento do *desemprego estrutural* através da informalidade, da *subproletarização intensificada*, das terceirizações e subcontratações, mediante os contratos flexíveis de trabalho.

A mercadoria *força de trabalho* sofre com as mesmas determinações no mercado como qualquer outra, portanto, ao reorganizar a sua forma de produção em escala mundial, o capitalismo criou novas formas, bastante complexas, de *reificação* e *estranhamento* para os indivíduos sociais. A infraestrutura gerada a partir de então configurou novos complexos ideológicos. A disputa ideo-política acabou sendo vencida pela burguesia ao conformar no seio da classe trabalhadora, principalmente a partir dos anos 1990, uma intensa desmobilização no que diz respeito às suas formas coletivas de organização e reivindicação. A *classe-que-vive-do-trabalho*, a partir de então, passa a sofrer com a desproteção por parte do Estado e com as novas formas de acumulação capitalista, a qual criou uma nova dinâmica na sociedade ao desvalorizar o *trabalho vivo* incrementando o processo de trabalho através da introdução do *trabalho morto*, ou seja, a informatização.

No plano da regulação, com o enfraquecimento dos paradigmas socialistas e da falência dos países que vivenciaram o *socialismo real* no leste europeu, ocorrem também profundas mudanças no seio da sociedade que se instituíram através do sentimento predominante de conformidade social de que o capitalismo como modo de produção e organização societal não poderia ser substituído e que a sociedade estaria vivenciando o *fim de sua história*. Em substituição ao *Welfare State* fortalece o referencial liberal, reformulado no neoliberalismo, promovendo grandes perdas sociais, sobretudo, para os trabalhadores. Um exemplo dessa reformulação pôde ser verificada durante o governo Thatcher, na Inglaterra, pois este foi uma das primeiras iniciativas de instauração do modelo gerencial neoliberal, em que ocorreu a intensificação da repressão aos movimentos coletivos como forma de garantir a efetividade das mudanças em curso, além da diminuição acentuada de mecanismos de proteção social ao trabalhador (ANTUNES, 2007).

O impacto da reorganização dos Estados nacionais fez-se sentir, sobretudo, a partir de 1990, uma vez que este paradigma de gestão e regulação social passou a ser introduzido em todos os países, com impactos mais diretos e profundos naqueles em desenvolvimento e com economias dependentes, como o caso do Brasil. Soares afirma que as políticas de corte neoliberal se consagraram como paradigma dominante com o evento que ficou conhecido como “Consenso de Washington”. Citando o economista norte-americano John Williamson, ela apresenta o que seriam as características principais desse modelo gerencial:

[...] caracterizam-se por um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (2003, p. 19).

Continuando sua definição, a autora vai apresentar a dimensão das reformas burguesas implantadas nesse período quando aponta que o ajuste neoliberal não é apenas na área econômica, sendo sua natureza o conjunto de uma “redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais”, passando a existir outro projeto de “reintegração social” (*Idem*, 2003, p. 19). Seguindo a risca a cartilha do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, os países passaram a implantar a desregulamentação dos seus mercados, a instituírem mecanismos de abertura comercial e financeira e priorizarem a redução do Estado por meio da privatização do setor público e do distanciamento do mesmo dos compromissos sociais assumidos no período do *Welfare State*, com intensa repercussão nas políticas sociais. Nesta mesma direção de análise, Behring e Boschetti alegam:

A reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal, [...], têm provocado importantes reconfigurações nas políticas sociais. O desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho, a ampliação de oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis (2007, p. 133).

A regressão na proposta de segurança social, diferentemente daquela do período keynesiano, evidentemente, afeta com mais ênfase os países em desenvolvimento e dependentes, uma vez que esses ainda não lograram um Estado de Bem-estar social tal como nos países centrais do capitalismo. Referenciando-se em Tavares (1992), Soares (2000, p. 21) vai caracterizar o período neoliberal como uma época onde se inicia uma espécie de “modernização conservadora”, que imprime o “desajuste global” através do “*caráter desigual* dessa modernização entre países, empresas e pessoas”, o que leva a “uma distribuição regressiva dos benefícios do progresso técnico”. E continua, afirmando que os “custos sociais têm sido pagos primordialmente pelos países periféricos, mas, de modo geral, houve uma piora nos padrões de equidade social herdados do padrão de desenvolvimento do pós-guerra”.

A ênfase da burguesia, amparada fortemente no Estado neoliberal, é a mercantilização de todas as esferas da vida social. Ao invés de políticas universais, segue firme a reorganização da oferta no sentido da seletividade, da focalização e da restrição ao acesso, fazendo crescer enormemente o mercado para esse setor. O bem-estar não é mais coletivo, uma vez que políticas sociais importantes, tais como a segurança pública, saúde, educação, se tornam produtos para serem consumidos de forma individual, mediante a efetuação da compra.

Essa configuração da sociedade atual dispõe aos seus membros um panorama de tensão permanente em que a competitividade intercapitalista pelos mercados, ou a concorrência no mercado de trabalho entre os trabalhadores, provoca um ambiente de ampla disputa e de exacerbação de valores individualistas. Os movimentos de organização de massa que outrora contestavam as bases das mazelas sociais foram superados pelos *novos movimentos sociais*, os quais se organizam por questões pontuais, fragmentadas, com destaque para os direitos afirmativos de determinados segmentos sociais ou questões ecológicas, com pouca ou nenhuma crítica consistente ao modo de produção e reprodução societal capitalista.

Da homogeneidade das condições de trabalho dos operários da era fordista, que promovia maior identificação de classe perante os problemas sociais vivenciados, à

substituição por novas determinações da era da reestruturação produtiva, da acumulação flexível, com a heterogeneidade de trabalhadores na indústria, no comércio, no setor de serviços, foram introduzidas intensas modificações no plano *material* e *subjetivo* que promoveram um terreno com poucos obstáculos para o capitalismo, no que se refere a sua intencionalidade: subsumir a força de trabalho para a produção de mais valor, sendo possível afirmar que, nos dias atuais, isso ocorre com maior liberdade ideológica da burguesia e com desorganizadas contestações em contrário.

Castel (2005, p. 45) afirma que para essa “mutação” ocorrida no capitalismo foi “fundamental a instauração da *mobilidade generalizada* das relações de trabalho, das carreiras profissionais e das proteções ligadas ao estatuto do emprego”, pois, simultaneamente a esse processo, ocorreu a “descoletivização”, a “reindividualização”, e a “insegurização”. Marx já havia sinalizado sobre esse processo de acumulação ao observar a movimentação do capital em nível global, afirmando sua necessidade de provocar “mudanças periódicas” que “ora influenciam em sua totalidade, ora causam mudanças simultâneas e diferentes nos diversos ramos de produção”. Para ele, “[...] Em todos os ramos, o aumento do capital variável, ou seja, do número de trabalhadores empregados, está sempre associado a flutuações violentas e à formação transitória de superpopulação [...]” (2005, p. 733). Remetendo essa análise para os tempos atuais da acumulação flexível, é possível supor que a *superpopulação* atual é gerada pelo crescimento das formas de trabalho informais, precários, sazonais e instáveis como também pela massa de desempregados. Nesse caso, outra análise de Marx pode ser fundamental para compreensão desse fato:

Mas, se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista e, mesmo, condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui o exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população (2005, p. 735).

Erige-se, portanto, o tempo da *insegurança social*, com licença à utilização do termo cunhado por Castel (2005). Tempo da insegurança ao acesso aos direitos sociais; de insegurança ao direito ao trabalho e a permanência no mesmo, além de outras não menos importantes, tais como, a insegurança pública devido às manifestações de violência nos meios urbanos, a insegurança ecológica, política, etc. Para esse autor, as mudanças em curso na

sociedade atual promoveram diversos tipos de riscos aos sujeitos sociais, sejam eles “industriais, tecnológicos, sanitários, naturais, ecológicos, etc.”.

Estar, ou ser protegido, para Castel, seria “estar em condições de enfrentar os principais riscos da vida” (2005, p. 61), isto posto, a atual condição de *insegurança* deve ser refletida com referência aos seguintes parâmetros: que ocorre nos tempos atuais a fragilização dos sistemas de seguridade clássicos, de cariz socialdemocrata, e que existe um sentimento de impotência social diante das “novas ameaças que parecem inscritas no processo de desenvolvimento da modernidade”.

É justamente este ambiente de individualismo e de desproteção social que, necessariamente, cria a situação de *insegurança social*. Trata-se, com base no mesmo autor, do processo de *desfiliação* que se reflete nos dias atuais com

a presença, aparentemente cada vez mais insistente, de indivíduos colocados em situação de flutuação na estrutura social e que povoam seus interstícios sem encontrar aí um lugar designado. Silhuetas incertas, à margem do trabalho e nas fronteiras das formas de troca socialmente consagradas – desempregados por período longo, moradores dos subúrbios pobres, beneficiários da renda mínima de inserção, vítimas das readaptações industriais, jovens à procura de emprego e que passam, de estágio a estágio, de pequeno trabalho à ocupação provisória [...] (CASTEL, 1998, p. 23).

A categoria da *desfiliação* de Castel pode ser aproveitada neste momento para sintetizar todas as argumentações construídas até agora no sentido de afirmar o intenso processo de *reificação* construído no capitalismo e intensificado nos dias de hoje. Esses argumentos procuraram demonstrar como o caráter *reificado* contido nas relações sociais sob o domínio do capitalismo se manifestam, ou seja, buscaram apreender que todas as transformações ocorridas no *mundo do trabalho* e suas implicações na organização societal global se apresentam aos homens como fatos dispersos, dimensões soltas, dissociáveis, como um caleidoscópio sem nenhuma lógica possível do ponto de vista ontológico.

O caos imediato em que se configura o cotidiano da massa dos homens, porém, parece feitos de coisas – mas não de coisas que se relacionam à natureza, ao mundo extra-humano. Ele é vivido e percebido como um conglomerado de coisas, dados e *fatos sociais* [...].

[...] na sociedade burguesa madura, além desta realidade, a esmagadora maioria dos homens, proletários, e não-proletários, tem a impressão de que a sua *existência* (mais que o seu trabalho e os frutos dele) é direcionada por uma instância alheia, incógnita, impessoal – uma instância *fatal*, que se manifesta pelo contágios do institucionalizado: *coisas* organizadas como a família, a empresa, o banco, a universidade, a companhia, o exército, etc. (mil etc.). E, obviamente, outra *coisa* contra a qual ninguém pode nada, o Estado (NETTO; CARVALHO, 2007, p. 89) (grifos do autor).

A apreensão desse processo de reificação que torna o cotidiano tão difícil de ser apreendido para além da sua aparência concreta não pode ser garantida sem que para isso ocorra a recorrência a um método teórico que busque refletir sobre a realidade social com vistas a superar as premissas arbitrárias, ou dogmáticas. A busca pela totalidade – apresentado, na teoria marxiana e no desenvolvimento dessa corrente de pensamento ao longo da história –, é procurar estabelecer a compreensão dos fenômenos sociais com base em fatos empíricos, ou seja, mediante baseamentos que são passíveis de verificação, construídos por indivíduos reais, em situações reais, refletidas por suas ações no cotidiano (MARX; ENGELS, 1999).

Com isso, ao ser empreendida uma análise sobre a organização social ditada pelo prisma do mistério que comporta a mercadoria e sua universalização na sociedade burguesa, plausível a partir de uma análise ontológica do ser social, é possível compreender a mercantilização da vida social e o encobrimento das relações sociais contidas no processo de produção e reprodução capitalista. Por isso torna-se imprescindível perscrutar os vários modelos que se desenvolveram no processo produtivo capitalista – como foi esboçado neste tópico – visando estabelecer uma confrontação entre o *ser social* do ponto de vista humano-genérico e as situações vivenciadas na cotidianidade das relações sociais burguesas que restringem qualquer possibilidade de emancipação humana para além dos limites da individualidade e da concorrência.

### 3. A INTERSETORIALIDADE NAS POLÍTICAS SOCIAIS: CONCEITOS E NOTAS CRÍTICAS

A definição conceitual de *intersectorialidade*, pura e simplesmente, já se torna uma tarefa muito complexa em virtude da operacionalização de conceitos marcadamente penetrados por pontos de vistas teórico-metodológicos. E mais, ao ser vinculado ao tema das políticas sociais, o desafio se torna ainda maior, pois a própria conformação de tais políticas ao longo da história do capitalismo, marcadamente fragmentadas em suas respectivas áreas de intervenção, provoca uma cultura de fortalecimento da setorialização, inclusive, gera uma imensa preocupação dos atores que as operacionalizam em especializar-se cada vez mais, e tal fato acaba por tendenciar a formação da cultura profissional na atualidade.

Entretanto, antes de problematizar a questão, é importante definir de forma mais clara a escolha do termo *intersectorialidade* para que se possa fazer a sua junção com as políticas sociais. Para o seguimento deste estudo, o conceito que melhor define a *intersectorialidade* é o oferecido por Monnerat e Souza (2011, p. 42), ou seja, como a “construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não-governamentais), visando ao enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública”. Sendo assim, complementando o conceito acima, parte-se do entendimento de que *intersectorialidade* “significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses” (NASCIMENTO, 2010, p. 100), constituindo uma visão que deve direcionar-se para uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços públicos, de forma a garantir um acesso igual aos desiguais (JUNQUEIRA, 2004).

O prefixo *inter* é confrontado por outros mais na literatura especializada, tais como *multi*, *pluri* e *trans*, porém, além de obter maior volume literário, acredita-se, nessa reflexão, seguindo os mesmos argumentos de Pereira (2011), que a junção de *inter* e *setor* sugere uma relação de *dialética*, reciprocidade e co-relacionamento entre as políticas sociais, além de estar estreitamente vinculado ao termo *interdisciplinaridade*, importante categoria para se pensar a *intersectorialidade*. Nesses termos, torna-se possível extrair um fio condutor no debate sobre *intersectorialidade* nas políticas sociais sob o prisma de que, para haver uma prática intersectorial que leve em conta as múltiplas determinações do cotidiano sobre os indivíduos que são atingidos pelos serviços ofertados por elas, seria preciso haver, *a priori*, a assimilação dos atores envolvidos nas práticas interdisciplinares.

Contudo, diante deste desafio, o que ocorre é justamente o contrário, pois o exagero

das especializações estabeleceu uma espécie de “alienação científica”, em que o saber tornou-se esmigalhado e carente de uma visão ampla sobre os fatos. É impulsionado por esse reducionismo de saberes e práticas que o debate sobre a necessidade da interdisciplinaridade e intersectorialidade vem crescendo nas últimas décadas no âmbito da gestão pública (JUPIASSU, 1976 *apud* PEREIRA, 2011). No caso das políticas sociais, não se trata de advogar um aniquilamento das especializações ou dos setores, mas sim, de um tipo de organização que leve em conta o caráter dialético e a visão da *totalidade* no trato dos indivíduos e dos fenômenos que incidem sobre suas vidas.

A afirmação acima supõe que as políticas sociais devem incorporar a premissa da inter-relação, envolvendo as diversas especialidades como forma de atender ao público, sob a premissa de que suas necessidades sociais são indivisíveis, impossíveis de serem recortadas. A história da administração pública brasileira possui uma trajetória predominante de ações que promovem o fatiamento das necessidades individuais e/ou dos grupos sociais que, por sua vez, provocam o agenciamento de uma verdadeira competição entre técnicos e gestores das políticas sociais, com destaque para questões relativas ao orçamento/financiamento. Expondo sobre esta questão, a professora Sueli do Nascimento vem informar sobre a existência de hierarquias de poder nas políticas públicas e na atribuição de escalas de relevância entre as políticas de corte social. Para ela,

[...] há uma hierarquia de poder no âmbito das políticas públicas em que se destacam as políticas macroeconômicas. Entretanto, dentro da formulação das políticas setoriais também há divergências e interferências econômicas que trazem à tona os interesses e a forma de conduzir tal e qual política conforme os parâmetros daqueles que detêm a decisão final. Observa-se que há um grau de importância atribuída às políticas setoriais, pois atendem à conjuntura e à necessidade dos interesses em jogo, expressas no financiamento de cada uma delas (NASCIMENTO, 2010, p. 98).

Outro ponto destacado pela autora é a cultura política existente há muitos anos no Brasil que incorpora a vontade individual daquele gestor ou grupo político em sobreposição às reais demandas da população. Para ela, com destaque para as políticas setoriais no âmbito municipal, é muito comum o predomínio dos interesses das elites locais, pois é recorrente o “uso privado dos equipamentos públicos em proveito próprio e de seus pares e a manutenção de seu eleitorado cativo” (RAMOS, 2002, p. 116 *apud* NASCIMENTO, 2010, p. 98).

No que concerne ao espaço geográfico dos municípios, apesar dos pontos negativos elencados acima, ele é considerado um *locus* privilegiado para o estabelecimento de práticas gerenciais intersectoriais, pois, é neste âmbito, que se situa a ponta dos serviços prestados pelas políticas sociais, melhor dizendo, este é o nível mais próximo entre as ações concretas do

Estado e a população. No Brasil, a explicitação da esfera municipal no processo de aplicação de práticas intersetoriais ocorreu com a descentralização político-administrativa promovida a partir da Constituição Federal de 1988. Tratando-se de políticas sociais, a Carta Constitucional disponibiliza instrumentos de promoção da participação da população na formulação, fiscalização e avaliação dos serviços prestados, além de maior autonomia dos governos municipais na definição de suas prioridades.

Sobre a referida autonomia dos municípios não é correto afirmar que a descentralização seja sinônimo de democracia. É bem conhecido o embate sobre o tema, a partir das diversas vertentes político-ideológicas que procuram direcionar o debate e a condução de sua operacionalização na condução das questões do Estado. Os neoliberais advogam a necessidade de *desconcentrar* do Estado suas responsabilidades, sobretudo, no que tange à área social, incentivando, para tal fim, o protagonismo da sociedade civil organizada. A ideia de que o intervencionismo estatal é um mal para o desenvolvimento socioeconômico ganha corpo com esta vertente, e, por isso, existe a necessidade de reduzir o papel do Estado, seja desregulamentando a economia, seja incentivando a privatização de serviços estatais, inclusive os vinculados às políticas sociais, ou mesmo, incentivando a solidariedade de cunho filantrópico. De outra forma, a perspectiva progressista faz coro ao se referir à descentralização como estratégia com vistas à democratização da administração pública ao provocar novas relações entre o Estado e a sociedade (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Evidentemente, a possibilidade de ampliação da democracia e o fortalecimento dos instrumentos que possam efetivar tais relações são de fato intensificados ao se descentralizar o poder político, contudo, o Brasil vive um paradoxo em relação a efetividade desse processo. Primeiro, dada a retração dos movimentos coletivos proporcionada pela reorganização das formas de produção e reprodução do sistema capitalista nos anos 1990, amparada pelo modelo de regulação social neoliberal, uma vez que isto veio promover a “descoletivização”, a “reindividualização”, e a “insegurização” – termos já explicados anteriormente. Tal fato limita a apropriação dos espaços democráticos por parte da sociedade civil<sup>6</sup>, principalmente por parte dos segmentos dos trabalhadores, destacadamente os mais afetados. Outro fator, estreitamente ligado a esta questão, é a configuração da maioria das cidades brasileiras, caracterizadas por

---

<sup>6</sup> Não cabe aqui desenvolver um estudo aprofundado sobre a categoria *sociedade civil*. Mas é preciso indicar que, ao ser utilizada nesta pesquisa, está-se referindo à esfera não-governamental que compõe o conjunto da sociedade, não obstante, é preciso definir que neste espaço concorrem setores/atores vinculados a interesses políticos diversos, incluindo, interesses burgueses e dos trabalhadores. Para mais detalhes ver Montañó e Duriguetto (2010).

possuírem até vinte mil habitantes e com 45% de sua população vivendo em áreas rurais. Estes representam 73% dos municípios do país<sup>7</sup> e são definidos, geralmente, por uma sociedade civil com baixa cultura político-organizacional, que limita as possibilidades de democratização da gestão pública proporcionadas pelo processo de descentralização. Behring e Boschetti (2007, p. 184), argumentando sobre a questão dos conselhos gestores de políticas públicas – importantes mecanismos de descentralização –, apresentam a necessidade de fortalecimento dos movimentos sociais em tempos de reação conservadora por parte das elites políticas do Brasil. Para elas, esse instrumento democrático expandiu-se para todos os municípios, contudo, isso não significou uma redemocratização efetiva, pois ainda é muito comum nesses meios a prática de “cooptação de segmentos da sociedade civil” como uma espécie de “clientelismo mais sofisticado”.

O segundo ponto considerado por esta pesquisa como um fator de limitação é a questão do financiamento das políticas sociais. A reforma do Estado que, conforme as autoras, ainda está em curso no Brasil, se firma como força contrária aos preceitos constitucionais da descentralização e democratização. O Estado neoliberal brasileiro vem promovendo um amplo *desfinanciamento* das políticas sociais para atender aos interesses das políticas econômicas e os seus compromissos internacionais, penalizando os estados e, com maior intensidade, os municípios que possuem pouca capacidade de arrecadação fiscal. Com base no perfil dos municípios apresentado anteriormente, isto é muito comum no país, portanto, a adoção dessa dinâmica administrativa mantém o jogo de dependência, de comprometimento da autonomia dos entes federados e o reforço dos interesses das elites políticas através dos *lobbys* para a liberação dos recursos públicos.

Seria, assim, impreciso afirmar que tenhamos no Brasil um processo de descentralização das estruturas administrativas e das funções do Estado. Na verdade, para além dos esforços de descentralização de alguns programas públicos e dos resultados descentralizados que as iniciativas dos níveis subnacionais têm ensejado, não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização que, comandado pela União, proponha um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado (DRAIBE; ARRETCHE, 1995). Existe, sim, sob o impulso da consolidação democrática e da crise de capacidades estatais do governo federal, uma conflitiva barganha em torno da descentralização fiscal, processo este que tem como um de seus desdobramentos a descentralização da despesa pública e o fortalecimento institucional dos níveis subnacionais. Esse elemento da reforma do Estado – que não é de modo algum irrelevante – parece obscurecer que grande parte das esferas de atuação do governo permanece sob responsabilidade do governo federal (ARRETCHE, 1996, p. 13)

---

<sup>7</sup> Dados extraídos da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.

Esta citação de Arretche é importante para algumas conclusões sobre o processo de descentralização que veio – ou vem – sendo estruturado no Brasil, mesmo se tratando de uma observação realizada pela autora ainda no início do processo de descentralização no Brasil. Ela apresenta a necessidade de um programa nacional de descentralização, sob o comando da União, porém, é preciso acrescentar um ponto que está sendo insistentemente defendido neste trabalho, ou seja, a importância do resgate da luta de classes. A história do Brasil foi marcadamente afetada por decisões pelo alto, ou seja, direcionamentos políticos e econômicos ditados pela elite política e financeira do país. Sendo assim, torna-se importante ratificar: as possibilidades para a democratização e a efetividade da descentralização político-administrativa também se inscrevem no campo da luta de classes e da composição de forças políticas estabelecidas por elas. A conformação do Estado na história do capitalismo foi ditada pela luta entre trabalhadores e a burguesia, basta lembrar o que foi apresentado nesta pesquisa sobre o surgimento dos direitos sociais e da ampliação dos direitos civis e políticos.

Mesmo apresentando essa complexidade e os entraves envolvidos no processo de descentralização, as autoras mencionadas aqui para referenciar este tema reconhecem a sua importância estratégica para a construção de um modelo mais democrático de gestão pública. No entanto, é importante lembrar que os anos 1980, no Brasil, foram substanciais para a ampliação da democracia e projetaram uma possibilidade efetiva nesse sentido, entretanto, a transformação do *projeto* em *processo* não foi plenamente realizada devido a diversos fatores de ordem econômica, política e cultural (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 192). Apresentar estas questões não significa alegar que ocorreu o fim desta luta de classes durante os anos 1990 em diante, mas é possível afirmar que a aparente “passividade dos trabalhadores expressa o predomínio interno das forças mais reacionárias”, e apenas isto (CUEVA, 1983, p. 167 *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 213).

Os autores Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) identificam proximidade nos conceitos de intersetorialidade e descentralização uma vez que o primeiro é tratado como atendimento às necessidades dos cidadãos de forma integral e articulada e o segundo como uma gestão nas instâncias públicas permeável à influência dos mesmos. Ainda de acordo com os autores, ambos são paradigmas que devem ser seguidos quando se busca a melhoria da cobertura e atendimento das políticas sociais e, claro, o desenvolvimento social.

Os conceitos apresentados na literatura sobre *intersetorialidade* se assemelham, pois, considerando os argumentos de Monnerat (2009), na atualidade existe uma convergência no entendimento e na importância da articulação intersetorial no campo das políticas sociais. Para a autora, a maioria das produções sobre o tema é oriunda das áreas da administração

pública e da saúde e que, de uma forma geral, as definições apresentadas “partem do pressuposto de que é necessário encontrar formas inovadoras de formular e implementar as políticas sociais para atuar sobre os problemas sociais que se apresentam de maneira cada vez mais complexa”. Na mesma linha proposta nesta pesquisa, a autora também considera que os conceitos vislumbram a intersectorialidade como “estratégia que busca superar a fragmentação das políticas públicas e atuar contra as iniquidades sociais”.

Para além do conceito, no entanto, e de reflexões sobre experiências esporádicas e focalizadas territorialmente pelo país, acredita-se ser preciso aprofundar o debate sobre intersectorialidade a partir das dimensões que envolvem os fatores econômicos e políticos que permeiam o assunto e que condicionam as políticas sociais, como foi demonstrado. A proposta então seria não trata-lo apenas como se fosse uma questão de gestão e/ou capacidade técnica dos atores envolvidos nas políticas sociais. Como bem adverte Pereira (2011) é preciso perceber o carácter dialético que envolve a intersectorialidade e, acrescentando, é necessário elevar as discussões primando pela busca da *totalidade*, ou seja, existe a necessidade de se construir reflexões sobre a intersectorialidade no próprio metabolismo social moldado pela sociedade capitalista, com vistas a fundamentar uma consciência crítica dos atores envolvidos com as políticas sociais.

#### 4. UNIVERSALIDADE X FOCALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS SOCIAIS: IMPLICAÇÕES PARA A PRÁTICA INTERSETORIAL

“Este é tempo de partido, tempo de homens partidos [...] Este é tempo de divisas, tempo de gente cortada. De mãos viajando sem braços, obscenos gestos avulsos”. Considerando as reflexões contidas neste estudo, a citação desta parte do poema de Carlos Drummond de Andrade (2012, p. 10-11) parece fazer mais sentido nos dias de hoje do que na época em que foi publicado, na década de 40 do século passado. Tal como dito anteriormente, a sociedade atual estrutura-se imprimindo a *insegurança social* a seus indivíduos (CASTEL, 2005), consequência direta das situações de desemprego, das modalidades crescentes de trabalhos precários – temporários e informais, das questões vinculadas à violência urbana, à ecologia, aos bolsões da extrema pobreza e, simultaneamente, do período de regressão dos direitos sociais, próprias do metabolismo social instituído pelas modernas formas de acumulação capitalista. Esta fase do capitalismo, desde o último terço do século XX e nos primeiros anos deste novo, vem estabelecendo diferentes complexos para a sociabilidade e ratificando a sua condição como propulsor desse ambiente de insegurança, em virtude da contínua reestruturação de seu processo produtivo e do neoliberalismo no plano da regulação.

Sobre a complexificação da vida social contemporânea é significativa a contribuição de Lukács (2003), pensador marxista, que ao tratar sobre a *reificação* da mercadoria no capitalismo, vem afirmar que a divisão do trabalho se torna cada vez mais fragmentada no processo de racionalização capitalista e que isso implica não somente no espaço da produção *stricto sensu*, mas também nas relações do homem com a própria natureza e com ele mesmo, ao afetar as relações sociais. Guerra (2005), na mesma direção, irá argumentar que a racionalização dos processos de trabalho possuem aspectos disciplinares e normatizantes que extrapolam o processo de produção de mercadoria em si e abrange toda organização da vida social. Os exemplos apresentados anteriormente sobre o modelo de produção taylorismo/fordista e a acumulação flexível proveniente da reestruturação produtiva comprovam que a racionalidade do processo de produção de mercadorias no capitalismo redimensiona os valores e a cultura para além dos espaços fabris, impregnando também nos processos de reprodução da vida social. Conforme Lukács (2003, p. 201), com a racionalização no modo de produção capitalista e a fragmentação contínua do processo de trabalho, cada vez mais crescente, “em operações parciais abstratamente racionais”, “[...] interrompe a relação do trabalhador com o produto acabado e reduz o seu trabalho a uma função especial que se repete mecanicamente”.

Levando-se em conta as considerações acima, torna-se possível direcionar o debate sobre as políticas sociais e a questão da intersetorialidade, pois, conforme demonstra Guerra (2005), os novos complexos gerados pela racionalização também incidem sobre os serviços de corte social de responsabilidade do Estado. Se se considera neste texto que as políticas sociais são resultantes de conjunturas historicamente determinadas, que envolve situações de crise econômica e o processo de luta de classes, ou seja, que são caracterizadas também como respostas do Estado burguês às reivindicações da classe trabalhadora contra a exploração do capital, pode-se inferir que em tempos de fragmentação de classe – *de homens partidos* –, tais tensões entre burgueses e trabalhadores “‘aparecem’ racionalmente convertidas em questões sociais: a contradição entre capital e trabalho, essencialmente econômica, política e histórica, apresenta-se como uma relação de eficácia e eficiência, ou no limite, entre meios e fins” (*Idem*, 2005, p. 129).

Retira-se, a partir dessa perspectiva, o caráter de luta de classes e apregoa-se a neutralidade do Estado, que passa a ter o papel de promover a coesão social, curando as patologias sociais, bem ao estilo do pensamento positivista. Ocorre no mesmo processo uma sedução para os princípios gerenciais, exaltando-se a intervenção técnica e a capacidade de otimização de recursos em desconsideração às dimensões político-econômicas tão *reservadamente* tratadas no âmbito estatal.

No caso específico das políticas sociais no Brasil, mesmo com a efetiva ampliação da cobertura e a instituição de mecanismos que possibilitam concretamente a democratização do acesso e da sua gestão a partir da Constituição Federal de 1988, o que vem sendo vivenciado na realidade é um intenso retrocesso no que diz respeito a consolidação dos direitos sociais. É pertinente a observação de Soares (2000, p. 35), ao afirmar que o Brasil “foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social”. Se os anos 1980 foram propícios para a construção de propostas para a efetivação de direitos, em função da organização da sociedade naquele período, com destaque para o segmento dos trabalhadores, dos anos 1990 em diante a correlação de forças pendeu para o lado da classe dominante. Destaca-se que essa configuração da luta de classes, com ampla vantagem para a burguesia, já vinha se estabelecendo por todo o globo, porém, no Brasil em particular, o contexto histórico do pós-ditadura militar retardou, mas não impediu o projeto de reforma estrutural do capital e daí a guinada do Estado para o projeto neoliberal.

A reforma do Estado brasileiro promovida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso serve como indicador para o que está sendo apontado aqui, uma vez que o discurso de modernização nada mais foi que uma adaptação do Estado à nova dinâmica de acumulação

do capital. Em todos os países capitalistas, destacando o maior impacto naqueles de economias em fase de estruturação, como o caso do Brasil, as reformas, seguindo as cartilhas dos organismos internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial, resultaram na

[...] redução de gastos públicos; ampliação da participação do setor privado lucrativo e não-lucrativo; redução das contribuições sociais das empresas; desenvolvimento de políticas focalizadas na pobreza; desenvolvimento de atividades voluntárias complementares aos serviços públicos (TAYLOR-GOOPY, 1991, p. 170-185 *apud* SOARES, 2005, p. 120).

A consequência para as políticas sociais foi direta, pois, ao invés de garantia dos princípios constitucionais, principalmente os de *universalidade e integralidade*, o que ocorreu de fato foi a introdução da seletividade, da focalização e do incentivo à mercantilização dos serviços de corte sociais, com destaque para a educação, saúde e previdência. O programa de *publicização* contido na reforma do Estado, também foi um retrocesso para as políticas sociais ao incentivar a oferta de serviços nas áreas sociais por meio de organizações não-estatais, sem a devida fiscalização da sociedade ou qualquer critério democrático na inserção de cidadãos, processo muito bem desmistificado por Montaña (2002). O caso da Seguridade Social, que compreende as políticas de saúde, assistência social e previdência social, instituída pelo artigo 194 da Constituição Federal, é sintomático nesse sentido, pois o que vem se estabelecendo concretiza um sistema de proteção social que apresenta uma “dualidade discriminatória” ao acesso (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 159). A assistência social, mesmo com os avanços obtidos com a implantação do Sistema Único de Assistência Social nos últimos nove anos, ainda é marcada pelo baixo investimento nos serviços em função da priorização dos gastos em programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada e o programa Bolsa-Família, os quais estipulam o acesso pelo corte de renda. A saúde, apesar de ter o seu sistema público já estruturado há algum tempo, sofre com o descaso em virtude dos investimentos na área, com a falta de recursos e instabilidade no financiamento e pela ampliação dos esquemas privados, que, inclusive, utilizam-se de recursos públicos para sua manutenção. Quanto à previdência social, apesar de sua extensão para os variados segmentos dos trabalhadores, teve nas reformas de 1998 e 2003 o escopo de reduzir a cobertura do Estado, através da instituição dos tetos de aposentadoria e do tempo de trabalho e contribuição, incentivando, paralelamente, a iniciativa privada complementar (*Idem*, 2007).

O sistema de proteção social brasileiro passa então a atuar, por um lado, através da focalização da ação estatal para os casos mais urgentes, com ênfase para os segmentos mais empobrecidos do país e, por outro, por um processo de intensa privatização que promove

acesso desigual entre os cidadãos, conformado por aqueles que conseguem comprar a mercadoria “serviço social” e aqueles que somente podem recorrer às ações precarizadas do Estado. Mota (2005) trata este processo de mercantilização, ironicamente, como o estabelecimento de um modelo que institui o “cidadão-consumidor”.

Retomando a funcionalidade do fundo público, explorado sinteticamente no início deste trabalho, Behring e Boschetti demonstram que “a Seguridade Social brasileira, apesar dos princípios constitucionais [...], ainda tem caráter regressivo” (2007, p. 171). Para as autoras, a “ampliação e diversificação das fontes de financiamento foram requisitos para atender, coerentemente, à expansão dos direitos sociais e à instituição de um sistema amplo de Seguridade Social” (Idem, 2007, p. 172), porém, elas demonstram que o fundo de financiamento das políticas sociais no Brasil sofre uma tensão desigual no seu partilhamento ao ser disputado pelo capital e pelos trabalhadores. Estes, procurando ampliar seus direitos através da cobertura das políticas públicas para atender suas necessidades e aqueles procurando subsídios econômicos por meio dos recursos públicos, ou por investimentos no mercado financeiro, tal como acontece com a dívida pública.

A forma que expressa basicamente este tensionamento pode ser verificada ao se observar o comportamento da política fiscal promovida pelos governos pós estabelecimento da Seguridade Social. Durante toda a gestão de Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, dos governos de Lula e o atual, de Dilma Rousseff, foram estabelecidos mecanismos para a criação do superávit primário como forma de garantir o pagamento de juros da dívida pública e ofertar “segurança” ao capital financeiro, conforme recomendações expressas do Fundo Monetário Internacional (FMI). A estratégia foi a instituição, por meio de Emenda Constitucional, da Desvinculação da Receita da União (DRU), que garante ao governo o direito de desvincular até 20% dos recursos destinados à Seguridade Social, usurpando recursos que deveriam ser aplicados nas três políticas que a compõe (SALVADOR, 2010; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Essa apropriação indevida dos recursos da Seguridade Social, a partir de uma política fiscal conservadora, é uma das causas principais da precarização das ações na área da saúde, assistência e apresenta os rombos na previdência social, justificando inclusive, de maneira perversa, as reformas previdenciárias que ocorreram. Behring e Boschetti demonstram em seu texto uma notícia publicada na página do Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2006 que reforça a ideia de priorização do Estado aos interesses do capital:

Um dos pontos que merecem maior destaque no relatório do ministro Valmir

Campelo foi o resultado da seguridade social. As receitas vinculadas a essa área somaram R\$ 250,9 bilhões. Como os gastos do sistema atingiram R\$ 265,1 bilhões, poderia ser calculado um resultado negativo da ordem de R\$ 14,1 bilhões. Entretanto, a receita seria muito maior se não houvesse a incidência da desvinculação das receitas da União (DRU). Nessa hipótese, a seguridade social apresentaria saldo positivo de R\$ 19,1 bilhões. O relator concluiu que uma parcela dos recursos desvinculados do orçamento da seguridade social financiou despesas do orçamento fiscal no exercício de 2005, contribuindo com 34% do superávit primário alcançado pelo Governo Federal no exercício (2007, p. 167).

Esse breve exemplo apontado sobre a política fiscal adotada no Brasil nas duas últimas décadas impossibilita qualquer iniciativa de estruturar no país um sistema de proteção social que contemple, via políticas sociais, direitos aos cidadãos. Ivanete Boschetti (2009, p. 333) descreve que, na prática, o que acontece é a desconsideração pelos princípios constitucionais que balizam a seguridade social, sendo eles: a “universalidade dos direitos, a uniformidade e equivalência dos direitos, a diversidade de financiamento no sentido de transferir recursos do capital para o trabalho e a gestão democrática e descentralizada”. A autora continua suas argumentações definindo mais dois caminhos trilhados pelo Estado burguês na desestruturação da seguridade no Brasil. Além da política fiscal explicitada acima, assegurando claro compromisso com o capital, somam-se a vinculação de ações cada vez mais seletivas e distributivas em detrimento de direitos universais e uniformizados, além da fragilização dos espaços de participação e controle democrático previstos na Constituição (idem, 2009, p. 334-335).

Respondendo à questão introdutória deste trabalho, ao observar o comportamento do Estado e a estrutura das políticas sociais, acredita-se ser impossível assegurar efetivamente a intersectorialidade entre as políticas sociais, tendo em vista a predominância da precarização e a focalização dos serviços prestados. Ao ser discutida a questão do orçamento público no que diz respeito à sua funcionalidade e aplicabilidade, é importante ter a compreensão de que se trata do funcionamento das políticas sociais como um todo, pois inscrevem-se nesse meio as dimensões de estrutura física para a prestação de serviços, da contratação de profissionais, do estímulo à capacitação continuada dos atores e, sobretudo, da retomada da perspectiva de integralidade das necessidades sociais. Relacionado a este último ponto, com base nas argumentações de Yolanda Guerra, é possível definir que, pela racionalização proposta na perspectiva neoliberal em relação às políticas sociais, ocorre um super-dimensionamento do paradigma burocrático, tecnicista, autonomizando o debate sobre as políticas sociais dos “aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais dos fatos e fenômenos sociais” (2005, p. 137). Ao se apropriar deste tipo de abordagem, acentua-se, fatalmente, o recorte na realidade social através da racionalidade burguesa e a instituição do perverso pensamento do *possível*,

ou seja, quais demandas são prioridades a partir da promoção de uma intensa disputa pelos limitados recursos e a hierarquização entre as políticas sociais.

É nesse sentido que se encontra os maiores empecilhos para a prática intersetorial, tendo em vista a falta de investimentos mais significativos nas políticas sociais. É impossível assegurar o atendimento integral às necessidades dos sujeitos, público alvo dos serviços sociais, uma vez que a dinâmica econômica que induz ao privilégio de determinados setores acaba por descobrir as outras áreas. É o caso, por exemplo, da saúde. Conforme Monnerat e Souza (2011) este setor é o que mais avançou no sentido de buscar formas que garantam a interface entre outras políticas, em virtude do debate em torno dos determinantes sociais no processo saúde-doença, resgatando as concepções da reforma sanitária. Contudo, outros setores importantes para a composição da prática intersetorial estão ainda mais fragilizados, como o caso da assistência social, da habitação, da cultura. Sem falar dos dilemas enfrentados na educação pública, outra política fundamental para a superação dos fatores sociais que incidem sobre a saúde.

Retomando a Seguridade Social, as autoras informam que o projeto inicial seria um modelo intersetorial, em que ocorresse a interface entre saúde, assistência social e previdência, visando ofertar ao cidadão um sistema de proteção social de qualidade. Entretanto, o financiamento previsto constitucionalmente através de diversas fontes não foi efetivado, “como consequência disso, ocorre a especialização das fontes de financiamento da seguridade por área de política social”. Não havendo nenhuma resistência contrária que mudasse essa lógica de organização da Seguridade Social, perdeu-se, inclusive, a “oportunidade de reforçar o debate em favor da integração entre política social e política econômica no país” (*Idem*, 2011, p. 43).

Nesse sentido, longe de ser uma mera disposição burocrática e técnica, a intersetorialidade necessita ser discutida no plano político-econômico. Trata-se, de fato, como foi exhaustivamente afirmado aqui, de uma postura do Estado no trato das questões que envolvem o atendimento às necessidades da classe trabalhadora e é possível afirmar que o laço frouxo deixado pela falta de organização coletiva na atualidade está facilitando uma postura extremamente conservadora e direcionada, predominantemente, para os interesses econômicos das grandes corporações do capital.

Reverendo o conceito de intersetorialidade utilizado anteriormente no corpo deste texto, ou seja, a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais e não governamentais, alterando a articulação e, conseqüentemente, as formas de planejar, executar e controlar a prestação de serviços públicos, é possível afirmar que este é um desafio que

ainda está longe de ser alcançado. Assim, é importante asseverar a necessidade de superação da histórica prática setorializada nas políticas sociais, mas não responsabilizando apenas os atores envolvidos e que estão na ponta dos serviços, como se fosse meramente um problema cultural de formação profissional. Não é demais repetir que se trata de um problema que envolve a correlação de forças políticas e, fundamentalmente, a prevalência de interesses de classes que orientam as decisões do Estado.

## 5. CONCLUSÃO

A pretensiosa intenção de refletir sobre as políticas sociais no Brasil e, ao mesmo tempo, conjecturar sobre a intersetorialidade, demonstrou-se como um complicado desafio, uma vez que a organização intersetorial envolve diversos complexos, os quais não se encerram em um ou noutro. Portanto, tem-se a ciência de que mudar a lógica de organização, planejamento, execução e controle das políticas sociais envolve, certamente, mudança cultural dos profissionais e gestores envolvidos e exige o reordenamento das instituições que hoje se organizam em âmbito governamental e não-governamental. Neste sentido, se trata de um processo *dialético* que envolve a *práxis social*, ou seja, um movimento em constante transformação.

O trabalho apresentado procurou sinalizar tais questões que envolvem o tema, mas também procurou demonstrar de forma enfática a questão da luta política e econômica que compromete qualquer proposta de alteração da lógica setorial para a intersetorial, pois a negligência a estes pontos encerra qualquer possibilidade de efetividade do processo. Por isso, a importância da vinculação do tema ao Estado e à luta de classes, reafirmando que a correlação de forças entre elas, conforme demonstrado no texto, sempre foi um determinante para os modelos de proteção social existentes ao longo da história.

Efetivamente, a recorrência à categoria *totalidade*, com base no pensamento marxiano e marxista, procurou ampliar o debate em torno do tema sem cair em premissas advindas de bases arbitrárias ou dogmáticas. Como Marx e Engels apontaram, suas pesquisas são, antes de tudo, extraídas de “bases reais [...] são indivíduos reais, a sua ação e as suas condições materiais de existência”, portanto “são bases verificáveis por vias puramente empíricas” (1982, 10-11). Destarte, a pesquisa aqui realizada foi uma tentativa de não fazer um recorte da realidade como se ela fosse uma mera conjunção de complexos isolados entre si, ou seja, tentou-se aqui evitar o *surto irracionalista* apresentado por Evangelista (1997), que reflete a expressão ideológica deste mundo considerado pós-moderno. Para esse autor, esta perspectiva acaba por *fetichizar* o mundo social “com a entificação generalizada das relações e dos processos sociais, desfazendo, continuamente, os seus nexos e produzindo a aparência do sem-sentido histórico-societal” (CHASIN, 1987 *apud* EVANGELISTA, 1997, p. 32).

A busca deste texto por *subsídios* para a *ampliação do debate*, como sugere o título deste trabalho, procurou demonstrar que ao se discutir políticas sociais e intersetorialidade não cabe espaço para a construção de mini-racionalidades, conforme propõe Santos (2002). Tampouco resumir o estudo com base numa “teoria da tradução”, que promova a

“inteligibilidade” para espaços localizados, como se fosse possível separar a parte do todo. Acredita-se, portanto, que as experiências em construção, ou aquelas já estruturadas, que propõem superar a cultura da setorialidade, necessitam ser vinculadas a uma disputa política mais ampla, que saia do local e atinja uma proporção maior.

Sendo assim, primar pela qualidade dos serviços, pela superação da organização setorial, que recorta o cidadão e não contempla suas necessidades como um todo, requer também uma reorganização dos trabalhadores em movimentos coletivos, coesos, que possam rediscutir os rumos da política econômica e do fundo público deste país. Salvador (2010), em sua pesquisa sobre o fundo público no Brasil e a questão da Seguridade Social comprova a não priorização do fundo público e da política econômica – monetária e fiscal – para a estruturação do Estado social no país, mas para benefício do capital portador de juros, mesmo sendo este Estado sustentado pelos trabalhadores e pelos mais pobres. Nesses termos, concordando com Pereira (2011), é preciso tratar a intersetorialidade e, evidentemente, as políticas sociais, sob o prisma da *dialética*, como um processo em construção, que exige uma *práxis política*<sup>8</sup> que supere e eleve o que está consolidado por meio da luta de classes.

---

<sup>8</sup> Nos termos de Netto e Braz (2007, p. 43-44), existem várias formas de *práxis*, ou seja, aquelas voltadas para “o controle e a exploração da natureza e formas voltadas para influir no comportamento e na ação dos homens”. Esta última forma relaciona-se às relações de “sujeito a sujeito, daquelas formas de *práxis* em que o homem atua sobre si mesmo (como na *práxis* educativa e na *práxis* política)”.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Carlos Drummond de. **A rosa do povo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 7. ed. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 12. ed. Perdizes: Cortez, 2007.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização**. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. Disponível em: <[http://www4.fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/Texto2\\_2008\\_MITOS%20DA%20DESCENTRALIZ.pdf](http://www4.fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/Texto2_2008_MITOS%20DA%20DESCENTRALIZ.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: descentralização do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Política Social no contexto da crise capitalista. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 301-338.

BOSCHETTI, Ivanete. A política de seguridade social no Brasil. **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 323-339.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **A insegurança social**: o que é ser protegido. Petrópolis: Vozes, 2005.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível?. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio

de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

EVANGELISTA, João E. **Crise do marxismo e irracionalismo pós-moderno**. São Paulo: Cortez, 1997,

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Trabalho e indivíduo social: um estudo sobre a condição operária na agroindústria canavieira paulista**. São Paulo: Cortez, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: experiência de Fortaleza. **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. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. 11. ed. São Paulo: Hicitec, 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Manifesto do partido comunista (1848)**. Porto Alegre: L&PM, 2002.

\_\_\_\_\_. **Para uma crítica da economia política**. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **O capital**. Crítica da economia política: Lv. I. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política: Lv. I, Vol. II**. 20. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katályses**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, classe e movimento social. **Biblioteca básica/Serviço Social**. Vol. 5, São Paulo: Cortez, 2010.

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.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. Economia Política: uma introdução crítica. **Biblioteca básica/Serviço Social**. 2. ed., vol. I. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo; CARVALHO, M. C. Brant. **Cotidiano**: conhecimento e crítica. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara A. P. **A intersectorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética**. [S.l. : s.n.], 2011.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. **Coleção Questões da Nossa Época**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Laura Tavares. **O Desastre Social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.