

## AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESAFIO DA INTERSETORIALIDADE

Adriane Vieira Ferrarini<sup>1</sup>

Jéssica Caroline Wallauer<sup>2</sup>

No século XXI, a realidade mundial expressa os resultados concretos do avanço do capitalismo, resultante do processo de Revolução Industrial iniciado ainda no século XVIII. O desemprego tecnológico e, mais recentemente, a financeirização do capital, ampliaram significativamente a desigualdade econômica e social. Atualmente, 1% da população mundial detém 46% da riqueza do planeta; as 85 pessoas mais ricas do mundo possuem um patrimônio de valor igual ao das pessoas mais pobres do mundo, que somam 3,5 bilhões de pessoas (a metade da população mundial), situação que se acentua nos últimos 25 anos<sup>3</sup>. Com isso, “a questão do pauperismo se tornou a questão social do século XIX” (CASTEL, 2008, p.568).

O Brasil, país historicamente marcado pela pobreza e desigualdade social, reflete a realidade mundial no âmbito da concentração de renda. A partir de dados da Receita Federal divulgados recentemente, em 2012, 0,21% da população detinha 46,67% do patrimônio declarado, enquanto 0,69% da população detinha 21,82%. Assim, a riqueza dos 0,9% mais ricos representa 68,49% do total notificado (ÁVILA, 2015)<sup>4</sup>. A cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, é um dos municípios com maior desigualdade de distribuição de renda, sendo de 0,5178 seu Índice de Gini no ano de 2010, um dos mais elevados do COREDE (Conselho Regional de Desenvolvimento) Vale do Sinos, uma vez que é um dos municípios mais populosos da região<sup>5</sup>

Essa desigualdade é marcada, não apenas pela pobreza econômica (material), mas também social e política (imaterial), pois grande parcela da população sofre discriminação, preconceito e baixa autoestima decorrente de sua baixa renda e condições desumanas de vida (FERRARINI, 2013). No Brasil, os direitos sociais do cidadão são asseverados pela Constituição Federal (CF) de 1988,

---

<sup>1</sup>Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

<sup>2</sup>Bacharel em Economia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestranda do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UNISINOS.

<sup>3</sup>Segundo relatório da ONG britânica Oxfam divulgado em janeiro de 2014. Dados disponíveis no site <[www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)>.

<sup>4</sup><http://www.pragmatismopolitico.com.br/2015/01/distribuicao-de-renda-e-concentracao-da-riqueza-no-brasil.html>

<sup>5</sup>Dados do Observatório da Realidade e Políticas Públicas do Vale do Rio dos Sinos – ObservaSinos.

na qual o trabalho é referido como fator indispensável para uma vida digna (PESSOA, 2015).

Famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade sócia possuem dificuldade de acesso à saúde, educação, trabalho, transporte, moradia e demais direitos sociais, o que caracteriza a pobreza como multidimensional. Dados da pesquisa empírica demonstram que o município de Canoas (RS), com uma população estimada de 2015 de 341.343<sup>6</sup> habitantes, possui 11.548 famílias beneficiárias do PBF, somando um total de 41.153 pessoas beneficiadas pelo programa; 464 famílias não possuem água canalizada no domicílio; 541 famílias não possuem banheiro na sua residência; 404 famílias possuem escoamento sanitário vala a céu aberto; e 14.670 pessoas não possuem grau algum de instrução, sendo que dessas 75% têm como renda familiar até um salário mínimo<sup>7</sup>.

As políticas públicas têm papel fundamental na superação dos problemas econômicos e sociais. Dados do Banco Mundial evidenciam que, entre os anos de 2001 e 2013, diminuiu de 10% para 4%, respectivamente, o percentual de brasileiros que vivem em situação de extrema pobreza, sendo que as políticas públicas como o PBF e o Plano Brasil sem Miséria foram um dos fatores favoráveis a este resultado satisfatório (CERATTI, 2015). Numa sociedade capitalista e desigual, a superação emancipatória da pobreza requer políticas voltadas à inclusão produtiva (IP), a qual pode ser definida como

um processo de fortalecimento de vínculos sociais, acesso a serviços, exercício de cidadania e inclusão em oportunidades mais efetivas de trabalho, com acompanhamento socioeconômico e garantia de renda. Ela envolve processos de informação, encaminhamento e monitoramento de segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade social ao mundo do trabalho, à qualificação profissional e à elevação de escolaridade (FERRARINI & WALLAUER, 2015).

Tratando-se de inclusão e trabalho, a quem cabe esta função? O artigo 203 da CF de 1988 trata sobre a assistência social, sendo ela “prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social”, e seu terceiro objetivo (inciso III) refere à “promoção da integração ao mercado de trabalho”. Portanto, entende-se como pertencente também ao campo da assistência social a questão da IP, assistindo ao desempregado e auxiliando e promovendo sua inclusão

---

<sup>6</sup>Dados do IBGE.

<sup>7</sup>Dados disponíveis pelo Tabulador de Informações do Cadastro Único, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil.

ao mundo do trabalho. Para que essa integração ocorra de forma sustentável, no entanto, é necessário um olhar que entenda o indivíduo como um sujeito capaz, portador de habilidades e competências, bem como um olhar para além do individual, que inclua sua família e o contexto socioeconômico (Política Nacional da Assistência Social/PNAS, 2004).

A IP é vista como uma travessia para outras políticas setoriais e requer quatro condições para ser bem-sucedida: o conhecimento da existência das oportunidades disponíveis; desenvolvimento de habilidades através de qualificação; eliminação das barreiras artificiais, como discriminação e exclusão social e a garantia de condições básicas, como salário mínimo, transporte e alimentação. Além disso, a promoção da IP deve ter contribuição do setor público e do privado (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2011).

O mundo de trabalho é definido na legislação da assistência social a partir de três eixos, que correspondem às formas de IP presentes na sociedade contemporânea: emprego formal, empreendedor individual e economia solidária. A IP tem característica intersetorial porque não depende apenas de oportunidades de trabalho. O público alvo destas políticas tem demanda de diversas áreas, como educação (creches ou aulas de turno integral, por exemplo), habitação, saúde e etc. Por isso a intersetorialidade torna-se uma necessidade fundamental.

A intersetorialidade é a tão falada transdisciplinaridade, porém no campo das organizações e instituições, significando a superação de divisões setoriais e de conhecimento em prol do compartilhamento de saberes e experiências para a solução dos problemas de maior complexidade. As políticas públicas apresentam limitações em sua eficiência, em parte, pelo fato de não considerarem as pessoas e as famílias como as totalidades. Há uma “hierarquia verticalizada”, na qual os processos são decididos pelo topo, distante da base que é onde está a maior parte da população (INOJOSA, 2001).

Em Canoas, foi possível identificar a necessidade de uma ação intersetorial através de pesquisa coordenada pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Adriane Vieira Ferrarini, a qual objetivou analisar as potencialidades e limite de IP de famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social. A metodologia da pesquisa foi composta por entrevistas com gestores públicos da política social e econômica e com beneficiárias do PBF, além de observação participativa dos encontros da pesquisa-ação participante desenvolvida com os gestores e técnicas dos CRAS e CREAS –

Centros de Referência (Básica e Especializada) de Assistência Social – e com agentes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). A proposição da pesquisa participante convergiu com o interesse dos gestores em qualificar a ação de IP, que denominaram “GT (Grupo de Trabalho) Metodológico”. O grupo reuniu-se periodicamente durante o período de um ano para a troca de conhecimentos e práticas com a finalidade de construção de metodologia de IP no âmbito da transferência de renda. Foram feitas também entrevistas com os gestores das Secretarias Municipais de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e Desenvolvimento Social (SMDS).

Os resultados das entrevistas evidenciaram: a) existência de vagas de trabalho em empresas do município; b) existência de investimentos do Governo Federal no ensino técnico profissionalizante através do Pronatec (2.800 vagas em 2014, sendo o público do PBF prioritário; c) grande número de mulheres que faziam cursos profissionalizantes da prefeitura (Frentes Emergenciais de Trabalho) e do Pronatec e possuíam de quatro a seis certificados, mas estavam fora do mundo do trabalho; d) desarticulação entre as secretarias (SMDE e SMDS), pois de um lado havia demanda e, do outro, a oferta, mas eram desconhecidas; e) município conta com o Escritório do Empreendedor, reconhecido pela baixa burocratização, o que auxilia na abertura dos empreendimentos; f) município possui dois centros de capacitação de Economia Solidária; g) grande vontade de trabalhar por parte de beneficiárias do PBF, porém desconhecem as alternativas de IP do município; h) muitas demandas por educação e saúde por parte dos beneficiários do PBF.

Portanto, uma ação intersetorial de IP englobaria primordialmente os setores de desenvolvimento econômico e social, possibilitando a travessia de políticas. A metodologia construída de forma intersetorial e a ideia inicial era: buscar o público formado pelos cursos do Pronatec de um determinado quadrante (inicialmente) e encaminhá-los para a IP através das possibilidades que Canoas oferece. Caso houvesse algum impedimento para tal, através de demandas de demais secretarias, essas políticas seriam acionadas e o público seria priorizado nas ações. O encaminhamento seria acompanhado e assistido, para não gerar uma fragilização ainda maior do sujeito.

A metodologia intersetorial de IP foi construída com gestores da SMDE e SMDS e Unisinos, porém não foi de fato implementada pelos seguintes motivos: a) falta de pessoal para fazer a busca ativa do público; b) problemas quanto à

conciliação de horários dos gestores; c) preocupação primordial com as metas individuais de cada secretaria; d) suspensão temporária dos cursos do Pronatec; e) mudanças internas de gestores. Mesmo com alguns impeditivos, o diálogo criado entre as secretarias e o conhecimento partilhado a respeito dos projetos de ambas foi possível através da pesquisa e permaneceu também após as reuniões intersetoriais. Por fim, a própria construção da metodologia de maneira intersetorial foi uma das conquistas e avanços da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

CASTEL, R. et al. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, Editora da PUC, 2008.

CERATTI, M. K. *Em meio à estagnação econômica, Brasil enfrenta o desafio de continuar combatendo a pobreza*. 2015. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/04/20/brazil-low-economic-growth-versus-poverty-reduction>. Acesso em 23 de out. 2015.

FERRARINI, A. V. Capitalismo e colonialismo: a dupla face da questão social contemporânea. In: *Pobreza: Possibilidades de construção de políticas emancipatórias*. São Leopoldo: Oikos, 2008.

FERRARINI, A. V. *Inclusão produtiva de famílias pobres e vulneráveis: conhecendo para transformar*. Projeto de pesquisa. São Leopoldo: Unisinos, 2013.

FERRARINI, A. V.; WALLAUER, J. C. *Cartilha da inclusão produtiva em Canoas: informação para o acesso ao Trabalho, emprego e renda*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=430460> Acesso em 27 de out. 2015.

PESSOA, E. A Constituição Federal e os Direitos Sociais Básicos ao Cidadão Brasileiro. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9623](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9623). Acesso em out 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. *Postas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil*. 2011.

POLÍTICA NACIONAL DA ASSISTENCIA SOCIAL, 2004. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) Acesso em: 01 de ago. 2015.