

# 005

## GESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



III **ENEPCP** ANAIS

# POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: AVANÇOS PARA O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOB O CONCEITO DE INTERSETORIALIDADE EM PERSPECTIVA COMPARADA

Bruno Domenegueti Barreira (FGV)  
Beatriz Scabelli (FGV)

## RESUMO

O presente trabalho buscou responder à pergunta de como o conceito de intersectorialidade pode atuar de forma a preencher lacunas deixadas pela atual configuração do Programa Bolsa Família. Para tal, o programa é analisado em comparação com experiências similares existentes no Chile e na Argentina, a saber, o *Programa Puente/Chile Solidário* e o *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, respectivamente. Através de tal comparação, identifica-se a presença de lacunas no serviço oferecido pelo programa, que demonstra não apenas a necessidade de estimular a articulação transversal e intersectorial já existente, mas também de caminhar no sentido de criar “portas de saída”, a fim de que o ciclo intergeracional de pobreza seja rompido. Apesar do avanço já realizado, os resultados comparativos apontam que o Programa Bolsa Família ainda possui um longo caminho a ser percorrido para que atinja efetivamente a emancipação de seus beneficiários no longo prazo. Dentre os resultados, identifica-se a carência de ações intersectoriais nas frentes de combate à exclusão laboral, urbano-territorial e política ou de cidadania. Sugere-se, por fim, a observação de oportunidades originadas pelo fortalecimento do Cadastro Único como principal instrumento balizador das políticas sociais no Brasil, no sentido em que oferece uma ampla base de dados com rico potencial para a estruturação de projetos intersectoriais e transversais sobre os tópicos da inclusão e erradicação da pobreza.

## INTRODUÇÃO

Intrínseca e densamente entrelaçada à realidade brasileira, a questão da pobreza sempre esteve presente na história do país. Tradicionalmente ligadas a questões migratórias e heterogeneamente distribuídas, as famílias pobres tendem a estar confinadas em uma dinâmica de circuitos nas economias urbanas que tende a reforçar as desigualdades mediante a perpetuação de tais indivíduos no circuito inferior, isto é, em posição de dependência para com a difusão de capital e tecnologia por parte da porção superior que compõe a lógica dos circuitos (LOPES, 2008; SANTOS, 1979).

A fim de controlar o agravamento do existente quadro de exclusão socioeconômica, o Governo Federal tem desenvolvido diversas estratégias no sentido de eliminá-la em suas mais diversas facetas (BRASIL, 2015). Contudo, apesar do estímulo à formulação e implementação de políticas sociais no país, pouco se tem avançado no sentido de pensá-las de maneira intersectorial, isto é, que congregue diversas organizações públicas ao redor de um tema central a ser atacado conjuntamente, com uma mesma finalidade; tal dificuldade ocorre pela forte propensão histórica de setorialização e segmentação da gestão pública no Brasil, a qual tende a formar sobreposições de poder entre políticos e burocratas (CUNILL-GRAU, 2014).

Nesse sentido, a criação do Programa do Bolsa Família e do Cadastro Único atuaram como marcos sobre as políticas sociais no país, pelo fato de demonstrarem certo grau de transversalidade e intersetorialidade (ainda que restrita e verticalizada), a partir do momento em que fornece uma ampla gama de dados capaz de prover informações precisas acerca de quem são as famílias vivendo em situação de pobreza no país. Críticas permeiam a literatura, no entanto, em aspectos referentes à carência de “portas de saída” que permitam às famílias, de forma transversal e intersetorial, a superação do ciclo da pobreza (BICHIR, 2010; SOUZA, 2015; CUNILL-GRAU, 2014).

Tendo em vista os avanços e as oportunidades de desenvolvimento dos conceitos de transversalidade e intersetorialidade, este trabalho pretende definir com maior clareza as lacunas presentes no Programa Bolsa Família que podem vir a ser preenchidas por programas ainda inexistentes, tendo como norte não somente a superação da pobreza, senão também o combate à exclusão socioeconômica em suas mais diversas dimensões. Isso posto, vale denotar que o presente trabalho pretende responder à seguinte questão: “*Como o conceito de intersetorialidade pode contribuir para a redução de lacunas presentes no Programa Bolsa Família em termos de exclusão socioeconômica?*”

Para isso, o artigo em questão segue a seguinte disposição: a próxima seção apresenta uma breve revisão de literatura a respeito da pobreza, exclusão e programas sociais; a terceira seção lança luz sobre a principal lente teórica empregada, tal como os principais conceitos e a metodologia utilizada na pesquisa; a quarta seção aborda a discussão dos resultados encontrados, tendo como norte os conceitos discutidos nas seções anteriores e, por fim, as considerações finais trazem consigo as principais contribuições do presente estudo, tal como as oportunidades disponíveis para novas agendas de pesquisa no campo das políticas sociais.

## POBREZA, EXCLUSÃO SOCIAL E A CRIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

### POBREZA NO BRASIL: FATORES DETERMINANTES EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

A pobreza pode ser caracterizada, antes de tudo, como um fenômeno multidimensional e multifacetado, fruto de processos históricos, sociais e econômicos. Densamente entrelaçada com a vida dos indivíduos e marcante ao longo de toda a história brasileira, a pobreza se fez presente de forma mais intensa a partir do final do século XIX, com os sucessivos esgotamentos dos ciclos de *commodities* que já passavam a sinalizar a necessidade de estimular uma nascente industrialização. Concentrado em São Paulo, o derradeiro ciclo do café serviu de motor para o aquecimento dos fluxos migratórios, potencializados pela abolição do regime escravista e a chegada de imigrantes europeus, sobretudo às regiões Sul e Sudeste. A partir do colapso do modelo primário-exportador, que passou a dar lugar à indústria nacional, fora possível observar um grande deslocamento populacional em todas as regiões do país, estimulado pela modernização da agricultura e pelo aumento de oportunidades de emprego nos grandes centros urbanos (LOPES, 2008).

Diante das acentuadas heterogeneidades regionais que pautaram a história nacional, a região Nordeste ainda hoje apresenta os maiores desafios no combate à pobreza, sendo mais duramente penalizada pelas oscilações econômicas vivenciadas nos anos 1980 — intensificadas pela seca que se estendeu de 1979 a 1983 (ROCHA, 2003). Em congruência com tal argumento, é importante reforçar o conceito de que a pobreza no Brasil sempre esteve, em grande parte, atrelada à desigualdade distributiva da renda e impactada pelas turbulências sociais, políticas e econômicas vivenciadas na “*década perdida*”. Isso posto, ressalta-se que a saída para tal armadilha passa necessariamente por mecanismos de crescimento da renda *per capita* ou de uma distribuição mais igualitária da renda nacional, não sendo o crescimento econômico condição suficiente para a erradicação do problema (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000).

Por fim, cabe apontar para os avanços e impasses decorrentes das reformas de estabilização econômica promovidas em meados dos anos 1990. Apesar de sua manutenção em patamares relativamente elevados, a pobreza em meio rural adentra a nova década em sincronia com as tendências de longo prazo anteriormente observadas, beneficiada pelo aquecimento do produto agrícola a despeito da recessão econômica nos demais setores da economia e pela modernização da agricultura, à medida em que pode ter permitido aos trabalhadores rurais a ocupação de cargos com melhor remuneração; contrariamente ao observado no campo, por sua vez, as regiões metropolitanas sofreram em maior proporção os efeitos da reestruturação produtiva. É a partir da introdução do Plano Real em 1994, porém, que a incidência da pobreza sofre forte queda no país, principalmente em decorrência de três fatores: a âncora verde — controle dos preços dos alimentos, bens de grande representatividade na cesta de consumo das famílias —, a alta de preços para os *non-tradables* — isto é, comércio e serviços, os quais abrigam parte significativa do circuito inferior abordado por Santos (1979) — e, por fim, a forte elevação do salário mínimo. Também é verdadeira a afirmação de que as instabilidades macroeconômicas voltaram à tona no final da década, contudo sem afetar os níveis de pobreza em grandes proporções; com isso, percebe-se uma mudança no perfil dos indivíduos de baixa renda, que se mostram mais resilientes às oscilações do produto da economia (ROCHA, 2003).

Com a estabilização econômica, criam-se as bases para o desenvolvimento de políticas públicas que permitam um combate mais direcionado e eficaz às variáveis que possuem amplo impacto sobre as estatísticas de pobreza, como a questão educacional e a exclusão do mercado de trabalho formal. Conforme descrito por Rocha (2003, p. 132),

“Aos mais vulneráveis, para os quais a renda do grupo familiar não é capaz de neutralizar o alijamento do mercado de trabalho, evitar a pobreza do ponto de vista da renda depende, essencialmente, de benefícios previdenciários e de políticas compensatórias por parte do poder público. Dessas políticas depende também um amplo contingente de pobres ‘estruturais’, entre os quais se incluem — em função dos baixos rendimentos na base da distribuição — mesmo aqueles que participam normalmente no mercado de trabalho.”

## EXCLUSÃO SOCIAL

No que se refere ao panorama da história brasileira, é sempre válido ressaltar que, assim como a pobreza, a exclusão social configura um fenômeno estrutural, multifatorial e multidimensional. Para fins de análise, utiliza-se o Quadro 1 como base para verificar se o Programa Bolsa Família e seus pares argentino e chileno abrangem todos os âmbitos onde possam operar fatores de exclusão social. Brugué, Gomà e Subirats (2002, p. 3) definem a exclusão social como “a impossibilidade ou dificuldade de acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal a inserção sociocomunitária, e os sistemas preestabelecidos de proteção.” Já para Fleury (2004, p. 3) a exclusão é “a não incorporação de uma parte significativa da população à comunidade social e política, negando seus direitos de cidadania — destituindo-a de direitos ou envolvendo a desigualdade de tratamento ante à lei e as instituições públicas — e impedindo seu acesso à riqueza produzida.”

Para constatar se o Programa Bolsa Família e seus pares internacionais atacam de fato os âmbitos onde podem operar fatores de exclusão, faz-se primeiramente necessário compreender quais são tais âmbitos. A exclusão econômica e laboral se alicerça sobre os outros fatores de exclusão, quais sejam baixos níveis de escolaridade, culturas minoritárias, idade avançada, gênero, contexto familiar precário e grupos com problemas sócio-sanitários ou de dependência (BRUGUÉ; GOMÀ; SUBIRATS, 2002).

**Quadro 1.** Âmbitos onde podem operar fatores de exclusão

Âmbitos onde podem operar fatores de exclusão							
Exclusão	Econômico	Laboral	Educacional	Sócio- sanitário	Urbano- territorial	Familiar	Político
Gênero	Coletivos de população altamente vulneráveis a processos de exclusão social						
Idade							
Etnia							
Classe social							

Fonte: Brugué, Gomà e Subirats (2002).

Para tornar possível a superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão social, faz-se necessária não apenas uma intervenção estatal pontual, mas a criação de programas que possam ser operacionalizados em diferentes níveis e setores do Estado. Como exposto adiante, diversos programas de transferência de renda têm sua gênese durante a década de 1990 e, mediante seus resultados positivos, culminam na criação do Programa Bolsa Família, principal objeto deste artigo.

## DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E CRIAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO

Concebido em 1987 como o primeiro programa que viria a integrar a estratégia contemporânea de superação da pobreza via transferência condicional de renda, o Bolsa-Escola foi desenvolvido com o propósito de combater o trabalho infantil e universalizar a educação fundamental no país. Em 1995, Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP) e o Distrito Federal implementaram tal programa de transferência de renda vinculado ao atendimento de contrapartidas na área da educação. Em decorrência do sucesso do Bolsa-Escola, Acre, Alagoas, Amapá, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Tocantins, além de quarenta e cinco municípios do estado de São Paulo e nove municípios de outros estados já haviam implantado, em 1998, programas inspirados na experiência brasileira (QUINHÕES; FAVA, 2010, p. 72). Mediante o sucesso do programa, já em 2001 o Governo Federal decidiu levar a cabo diferentes frentes de atuação na transferência condicional de renda, como o Programa Bolsa-Escola a nível federal, Bolsa-Alimentação, o Auxílio-Gás e o Agente Jovem. Soma-se ainda a essas estratégias o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

No ano de 2003, o Governo Federal combinou as frentes anteriormente existentes e concebeu o Programa Bolsa Família (PBF), que transfere renda mensalmente a seus beneficiários de acordo com a composição familiar e o atendimento às condicionalidades requeridas nas áreas de educação e saúde. Com isso, o programa não apenas visa o combate à pobreza e à fome, mas também o incentivo ao acesso e uso de serviços públicos. A fim de operacionalizar a implementação do Bolsa Família, o governo atualmente faz uso do Cadastro Único, que “A partir de 2003, [...] se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais [...]”<sup>1</sup>. Trata-se de um sistema nacional que reúne dados socioeconômicos coletados pelas prefeituras municipais e que permitem a identificação de potenciais beneficiários do Bolsa Família, entre outros programas sociais como o Bolsa Verde e o Programa Minha Casa Minha Vida.

Apesar dos avanços conquistados, devido à complexidade do problema a ser enfrentado, faz-se necessária a criação de programas complementares ao Bolsa Família que atuem especificamente nos âmbitos onde podem operar fatores de exclusão (ver Quadro 1). Para combater a exclusão escolar, por exemplo, implementou-se o Programa Brasil Alfabetizado sob a responsabilidade do atual Ministério da Educação. Para ampliar o acesso ao trabalho foram criados os programas Juventude Cidadã e Brasil Local, sob a responsabilidade do antigo Ministério do Trabalho e atual Ministério da Economia, bem como o Projeto-piloto ao Pronaf B, Crediamigo e Agroamigo executados pela Casa Civil, pelo atual Ministério da Agricultura, Banco do Nordeste do Brasil e atual Ministério da Cidadania. Para a melhoria das condições habitacionais, por sua vez, os ministérios da Cidadania, Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica buscaram conceder descontos na conta de luz, além da criação do Programa Luz para Todos, que visava expandir o fornecimento de energia elétrica em zonas rurais (QUINHÕES; FAVA, 2010). A relação completa dos programas que exibem coordenação para com o Bolsa Família podem ser melhor visualizados na Figura 1:

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: jul. 2019.

Figura 1. Programas complementares ao PBF articulados no âmbito federal, em 2006 e 2007 Fonte: Quinhões e Fava (2010).

Categoria	Programa	Objetivo	Público	Agente Executor
Acesso ao conhecimento	Brasil Alfabetizado	Alfabetização e aumento da escolaridade	Cidadãos com 15 anos ou mais	Ministério da Educação (MEC)
Acesso ao trabalho	Juventude Cidadã (PNPE)	Geração de emprego e renda	Jovens entre 16 e 24 anos	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Acesso ao trabalho	Brasil Local	Articular as potencialidades locais através dos ADS	Microempreendedores	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
Acesso ao trabalho (assistência técnica)	Projeto-piloto ao Pronaf B, Crediamigo e Agroamigo	Estímulo à produção através do microcrédito	Agricultores familiares	Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Banco do Nordeste (BNB) e MDS
Acesso ao trabalho (assistência técnica)	Biodiesel	Inserir as famílias com perfil para os arranjos produtivos	Agricultores familiares	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Condições Habitacionais	Tarifa Social de Energia Elétrica	Conceder desconto na conta de luz	Famílias de baixa renda e baixo consumo energético	MDS, MME, Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)
Condições Habitacionais	Luz para Todos	Expandir o fornecimento de energia elétrica no meio rural	Famílias PBF, Indígenas, Quilombolas, Assentados e Agricultores	Ministério de Minas e Energia (MME)
Cidadania	Agente Jovem	Capacitação de jovens em condições de vulnerabilidade	Jovens entre 15 e 17 anos	MDS – Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)
Cidadania	Trabalho Escravo	Prorização para recebimento do benefício do PBF, caso tenha perfil	Trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao escravo	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

#### O PROGRAMA PUENTE/CHILE SOLIDARIO E JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS

Desenvolvidos em contextos similares, os planos *Programa Puente/Chile Solidario* e *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PjyJHD) foram também elaborados ainda no início do presente século pelos governos do Chile e da Argentina, respectivamente. Sob um cenário socioeconômico muito semelhante entre os países latinoamericanos ao final dos anos 1990, marcado por ajustes recessivos e baixo nível de crescimento da economia, os programas de assistência social começaram a despontar a partir da compreensão de que uma ínfima parcela dos ganhos oriundos do crescimento foi de fato reinvestida em forma de gastos públicos sociais. Com objetivos específicos distintos, as iniciativas visavam combater a pobreza nas mais diversas formas com as quais o problema se apresentava (NASCIMENTO; REIS, 2009).

Nascido em 2002, o *Chile Solidario* surgiu como um sistema de proteção social ainda no governo do presidente Ricardo Lagos, a partir de um diagnóstico de que a extrema pobreza chilena estaria atrelada a uma espécie de núcleo duro composto por famílias marginalizadas — situação semelhante ao constatado no já mencionado caso brasileiro. Dotado de uma ampla intersectorialidade entre programas sociais, recebe destaque o *Programa Puente*, coordenado pelo *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS) e porta de entrada para o sistema; aparecem como dimensões do *Programa Puente* saúde, educação, habitação, trabalho, renda, dinâmica familiar e identificação. O sistema *Chile Solidario* é administrado pelo *Ministerio de Planificación* (Mideplan) e trabalha de maneira personalizada com as famílias, as quais recebem o acompanhamento de um assistente social por um período de dois anos e têm então o acesso facilitado a determinados programas do sistema (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2015; SERRANO, 2005).

Ainda segundo Larrañaga e Contreras (2015), há uma distinção substancial entre o *Chile Solidario* e os demais programas de transferência condicionada de renda praticados em outros países da América Latina. Enquanto programas como o Bolsa Família têm como eixo principal a concessão de um valor monetário mediante o cumprimento de contrapartidas nas áreas de saúde e educação, o *Chile Solidario* tem como norte a capacitação mediante o estímulo das competências de cada família assistida nas diversas áreas abrangidas, estando o benefício monetário relegado a segundo plano.

O programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PjyJHD), por sua vez, se assemelhou mais ao Bolsa Família à medida em que constituiu primordialmente uma iniciativa de transferência de renda mediante o cumprimento de determinadas condicionalidades. Comandado pelo *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* (MTEySS), possuía fins diferentes, no entanto, para com seu par brasileiro, posto que o alvo do benefício eram exclusivamente indivíduos desempregados em famílias com determinadas características. Ademais, os beneficiários do programa tinham como obrigação, para além de cumprir com as exigências nas áreas de educação e saúde, a contraprestação do benefício por meio de atividades comunitárias, prestação de serviço temporário a órgãos públicos ou por iniciativas de produção em pequena escala com o objetivo de reinserção laboral. Apesar das propostas de inclusão e assistência oferecidas pelo programa, o plano não logrou reduzir a pobreza, o desemprego e aquecer a demanda agregada em larga escala; parte de tal insucesso tem suas origens na insuficiência do programa no contexto de convulsão socioeconômica vivenciado pela Argentina à época, além da imprecisão em suas fontes de financiamento e *modus operandi* para os próximos anos, com difícil acompanhamento e número elevado de beneficiários (NEFFA, 2009).

Como forma de agregar visualmente a maneira com a qual trabalha cada um dos planos nas diversas frentes disponíveis, pode-se tomar como base o Quadro 2, que sintetiza as estratégias de ação em cada país:

**Quadro 2:** Comparação de condicionalidades entre as iniciativas argentina, brasileira e chilena.

Países	Saúde	Educação	Outros
Argentina	Os filhos dos beneficiários devem cumprir o calendário de vacinação obrigatória.	Frequência escolar para as crianças em idade escolar.	Os beneficiários devem desenvolver atividades de inserção produtiva ou capacitação, com dedicação diária de, no mínimo, quatro e até seis horas.
Brasil	Acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.	Nos domicílios com crianças dentre seis e quinze anos, é preciso comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.	Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retirados do trabalho infantil.
Chile	Participar de programas de nutrição e acompanhamento da saúde das crianças e das mulheres, durante a gravidez e a lactância.	Frequência semanal escolar.	Inserção nos outros seis programas (e neles cumprir as condicionalidades estabelecidas), que, juntamente com o <i>Chile Solidario</i> , compõem sistema de proteção social, de acordo com a situação particular de cada família.

Fonte: Nascimento e Reis (2009).

## MATERIAIS E MÉTODOS

### LENTE TEÓRICA E PRINCIPAIS CONCEITOS

A fim de abordar a temática da pobreza e dos programas sociais a partir de uma perspectiva que faça jus à amplitude e multiformidade do assunto, o presente trabalho emprega em sua análise o instrumental de intersetorialidade. Para Souza (2015), o conceito de intersetorialidade pode ser entendido como uma articulação do conhecimento oriundo de diversas partes a fim de sinergicamente promover um combate eficaz a problemas complexos, sendo parte do novo paradigma político e com alto potencial de inovação organizacional. Segundo Bronzo (2007), a questão da pobreza, tal como das políticas sociais em geral, passam necessariamente pela necessidade de se pensá-las por um conceito de integralidade: para a autora, há uma assimetria no potencial de compreensão e enfrentamento dos desafios interpostos atualmente frente à prática corrente, a qual é caracterizada por sua setorialização e segmentação. Ainda para a autora, uma análise intersetorial pressupõe uma estrutura de trabalho horizontalizada, na qual conhecimento e capacidade relacional emergem como conceitos-chave.

É ainda interessante denotar a visão de Cruz e Farah (2016), que definem intersetorialidade em dois sentidos, a saber: restrito, para o qual apenas as relações entre organizações do setor público podem ser caracterizadas como intersetoriais; e amplo, em que também são válidas as relações articuladas entre o setor público e o setor privado. Sob tal divisão, Cunill-Grau (2014) revela que o sentido restrito de intersetorialidade guarda uma distinção substancial entre os diferentes sentidos de intersetorialidade: enquanto as relações dadas em parceria público-privada priorizam o critério do desempenho, a ocorrência de intersetorialidade entre organizações do setor público possuem, para além do desempenho, a motivação de solucionar os problemas com os quais se depara a administração pública por meio de uma convergência.

Tal convergência, por sua vez, ultrapassa as fronteiras da mera coordenação organizacional, posto que envolve alterações dinâmicas na gestão das organizações envolvidas. Outra questão a emergir da intersetorialidade em políticas públicas parte da maneira com a qual ocorre a integração: se as políticas são geridas por um único ministério que conta com apoio dos demais (integração vertical) ou se por uma gestão interministerial compartilhada (horizontal) (CUNILL-GRAU, 2014).

Nesse sentido, cabe denotar que o presente trabalho se apoia sobre o sentido restrito de intersetorialidade, à medida em que são públicos os projetos com os quais o Programa Bolsa Família poderia dialogar, a fim de preencher as lacunas presentes na literatura acerca das oportunidades de superação dos gargalos para além da simples métrica de desempenho. O conceito de integração aplicado no presente trabalho é vertical, posto que o programa é coordenado pelo atual Ministério da Cidadania. A fim de estabelecer uma comparação entre a intersetorialidade presente nos planos brasileiro, chileno e argentino, emprega-se o quadro elaborado por Brugué, Gomà e Subirats (2002) aliado ao quadro presente em Nascimento e Reis (2009). Compara-se, assim, as linhas de atuação de cada projeto frente às distintas facetas da pobreza e do conceito de exclusão a partir da participação de políticas de setores distintos da administração pública.

### METODOLOGIA

A fim de investigar os três casos em perspectiva comparada, emprega-se o método de estudos comparativos, estruturados sobre estudos de caso referentes às experiências argentina, brasileira e chilena com programas de inclusão e assistência social. Em casos como os mencionados no presente estudo, há densa interação entre a criação dos programas e a conjuntura econômica vivenciada no período, sendo portanto a metodologia qualitativa adequada para situações nas quais a separação entre contexto e fenômeno é dificultada (YIN, 2009). Ainda nesse sentido, Eisenhardt (1989) descreve estudos de caso como estratégias de investigação que buscam a compreensão da interação entre fatores ou variáveis dentro de um mesmo fenômeno. Segundo a autora, tais estudos podem possuir como propósito central a descrição de um fenômeno, o teste de teorias mediante a verificação de hipóteses ou a construção de novas teorias.

Isso posto, denota-se que o presente estudo possui por metodologia central a estratégia de estudos comparativos, apoiada pelo estudo dos casos *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, *Programa Bolsa Família* e *Programa Puente/Chile Solidario*, formulados e implementados pelos governos federais da Argentina, Brasil e Chile, respectivamente. A escolha dos casos ocorreu pela estratégia de *theoretical sampling* descrita por Eisenhardt (1989) para a qual a seleção ocorre por motivações teóricas e é usualmente empregada em estudos que possuem como pretensão contribuir para a literatura emergente e preencher lacunas encontradas em trabalhos anteriores.



Cabe ainda ressaltar que os dados levantados no presente trabalho são secundários, isto é, extraídos de outras fontes bibliográficas; tem-se portanto um importante papel atribuído às pesquisas bibliográficas e à análise documental como formas de levantar informações acerca dos casos abordados. A pesquisa em base de dados ocorreu a partir da busca e seleção dos principais artigos relacionados à questão da pobreza e das políticas sociais nos países supracitados, os quais foram selecionados em ordem de relevância para com o tema nas bases da Wiley, SAGE, Springer, EBSCO e, por fim, de artigos disponíveis no *website* de busca “Google Acadêmico”.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para definir os possíveis pontos de insuficiência presentes no Programa Bolsa Família, mostra-se proveitoso promover uma reconstrução do Quadro 1, proposto por Brugué, Gomà e Subirats (2002), junto a informações trazidas pela revisão de literatura e sintetizadas no Quadro 2, de Nascimento e Reis (2009). Nesse sentido, é possível obter uma visão panorâmica dos planos de assistência e inclusão social a partir do Quadro 3, construído abaixo:

**Quadro 3:** Atuação dos programas argentino, brasileiro e chileno em diversas frentes da exclusão social.

Plano	Atuação perante às diversas frentes dos fatores de exclusão						
	Econômica	Laboral	Educ.	Sócio- sanitária	Urbano- territorial	Familiar- relacional	Política
PJyJHD	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
PBF	Sim	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Puente/Chile Solidario	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de Brugué, Gomà e Subirats (2002), Nascimento e Reis (2009), Neffa (2009), Larrañaga e Contreras (2015), Quinhões e Fava (2010) e Serrano (2005).

Como princípio comparativo entre os programas, cabe analisar os pontos nos quais há maior aproximação e, de outro lado, maior divergência nos resultados. É notório, mediante observação do Quadro 3, que o *Programa Puente* conta com o maior grau de intersectorialidade entre as frentes de ação no combate à pobreza; tal resultado pode ser atribuído à sua forte atuação dentro do sistema *Chile Solidario*, o qual já atua com a visão de redes horizontais desde 2002. Dentro de tal contexto, pode-se afirmar que o plano chileno pode servir de modelo para uma gestão intersectorial das questões inerentes à pobreza e aos diversos fatores da exclusão social.

Por fim, faz-se necessário retomar a constatação mencionada por Larrañaga e Contreras (2015) acerca da diferença presente na orientação dos programas argentino, chileno e brasileiro: ao passo que o *Jefes y Jefas* e o Bolsa Família são essencialmente programas de transferência condicionada de renda, o *Programa Puente* está concentrado no estímulo à capacitação de cada família beneficiada, estando a questão da transferência monetária deixada em segundo plano. A análise dos resultados encontra-se dividida da seguinte forma: analisa-se primeiro as semelhanças e diferenças entre os programas *Jefes y Jefas* e Bolsa Família e, posteriormente, semelhanças e diferenças do Bolsa Família para com o *Programa Puente*.

Sob uma perspectiva comparada entre o programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJyJHD) e o Programa Bolsa Família, nota-se diversos pontos de aproximação frente a algumas poucas dissonâncias no que se refere à exclusão laboral e familiar-relacional. A convergência ocorre na questão da exclusão econômica, combatida pelas transferências em valor monetário; exclusão educacional, combatida em ambos os programas pela exigência de frequência escolar mínima para os filhos dos beneficiários; e, por fim da exclusão sócio-sanitária, à medida em que figura também a exigência de se estar em dia com a vacinação dos filhos dos beneficiários — o Programa Bolsa Família vai além, ainda, ao exigir o acompanhamento pré-natal das gestantes e nutrizas (NASCIMENTO; REIS, 2009).

As divergências encontradas entre a abordagem da exclusão pelo *Jefes y Jefas* e o Bolsa Família residem, por sua vez, nas questões da exclusão laboral e da exclusão familiar-relacional. Ao passo que o programa argentino exhibe um claro propósito no que tange ao combate à exclusão laboral, com contraprestações de capacitação e reinserção produtiva, seu par brasileiro não introduz nenhum avanço nesse sentido, sob a perspectiva intersetorial. Em contrapartida, o Bolsa Família possui um importante pilar de assistência social com vistas a promover medidas socioeducativas a crianças em risco de situação de trabalho infantil; o *Jefes y Jefas* não apresenta nenhuma motivação nesse sentido, estando predominantemente focado sobre a questão do desemprego (NASCIMENTO; REIS, 2009; NEFFA, 2009).

Já em relação ao *Programa Puente*, inserido no sistema *Chile Solidario*, é perceptível a existência de lacunas em três frentes, a saber: exclusão laboral, urbano-territorial e política ou de cidadania. Em termos de exclusão laboral, o governo chileno também promove estímulos à capacitação e reinserção produtiva (assim como o argentino), avançando ainda no apoio ao empreendedorismo via operacionalização de serviços de microcrédito, por exemplo. No que tange à exclusão urbano-territorial, por sua vez, tem-se a garantia de preferência a projetos de habitação social, saneamento e infraestrutura básicos, além de regularização de terrenos habitados. Por fim, a exclusão política ou de cidadania é combatida pela dimensão “identificação pessoal” do programa, que prioriza a regularização dos indivíduos em situação de pobreza para com as documentações necessárias (cédula de identidade, quitação do serviço militar etc.), isentando-os dos custos envolvidos na emissão de documentos (LARRAÑAGA; CONTRERAS, 2015; SERRANO, 2005). Nesse sentido, o Programa Bolsa Família não apresenta *per se* estratégias de combate à exclusão laboral, demonstrando sua carência de projetos intersetoriais para com a atual Secretaria de Trabalho, por exemplo.

Ainda assim, os pontos cobertos por ambos os programas em contexto chileno e brasileiro apresentam diferenças substanciais quanto à abordagem adotada. Ao passo que o Bolsa Família promove o combate às exclusões educacional e sócio-sanitária balizado pelo combate à exclusão econômica, isto é, por via da condicionalidade para receber a transferência monetária, o *Programa Puente* atua como um canal entre as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e os serviços de inclusão e assistência social do governo chileno. O modelo de combate à exclusão educacional e sócio-sanitária do *Programa Puente* passa, para além do escopo de abordagem do Bolsa Família, por metas de educação estabelecidas para determinadas idades em período escolar e, no caso da saúde, pelo acompanhamento também de mulheres não gestantes, de indivíduos com doenças crônicas e por indivíduos com limitações físicas tratáveis (SERRANO, 2005).

Frente a todas as similaridades e divergências presentes entre os planos, pode-se extrair com clareza a preocupação com o combate à pobreza e aos diversos fatores que fomentam a exclusão social em todos eles. Embora mais personalizados ou universalizados, os programas de inclusão e assistência social surgem na América Latina sob um contexto de austeridade em sociedades altamente desiguais, tendo portanto um papel essencial na garantia dos direitos básicos e do acesso e uso de serviços públicos por parte das famílias em quadro de pobreza e extrema pobreza.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dados todos os comparativos estabelecidos entre o Programa Bolsa Família para com o *Jefes y Jefas* e o *Programa Puente*, pode-se inferir que boa parte das diferenças supracitadas residem no próprio desenho dos planos; isso ocorre pelo contexto e objetivo com o qual foram criados. A emergência do *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* na Argentina dos anos 2000 torna clara a principal motivação do programa frente ao caos social e econômico então vivenciado pela nação: o combate à pobreza gerada pelo desemprego via transferências condicionadas de renda; tinha-se assim um propósito de prevenção da derrocada da renda entre as famílias argentinas e, com ela, do acesso a direitos e serviços básicos, como saúde e educação. O desenho do *Programa Puente*, como já enunciado pelo próprio nome, cumpre o propósito de introduzir as famílias em situação de pobreza no sistema *Chile Solidario*, a fim de que sejam priorizadas pelo governo e gozem da oferta de serviços básicos de combate às diversas facetas da exclusão social.

Apesar de sua relevância histórica para o combate à pobreza e às desigualdades regionais no país, denota-se ainda um longo caminho a ser percorrido pelo Programa Bolsa Família até que atinja a mesma capilaridade de seu par chileno e se torne, efetivamente, uma ponte entre as famílias pobres do Brasil e a ampliação de seu acesso às oportunidades e aos direitos constitucionalmente garantidos, por meio das transferências condicionadas de renda.

Contudo, embora o Programa Bolsa Família ainda não conte com os níveis de intersetorialidade e transversalidade presentes no *Programa Puente*, muitos são os caminhos disponíveis para avançar nesse sentido. Com o progressivo fortalecimento do Cadastro Único como instrumento cada vez mais utilizado para as políticas sociais no país, há uma rica oportunidade para que os programas já articulados de maneira complementar ao Bolsa Família possam se tornar cada vez mais intersetoriais, avançando no debate da exclusão social e da pobreza sob a égide da transversalidade. Nesse sentido, é fundamental o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a fim de que se torne cada vez mais abrangente como a experiência bem sucedida do *Chile Solidario*.

Como sugestões para pesquisas futuras, recomenda-se o estudo da crescente base de dados do Cadastro Único frente à emergência das técnicas que empregam o *big data* a fim de observar novas relações entre as variáveis coletadas e oportunidades de projetos intersetoriais com fins de combate à pobreza no país. Além disso, sugere-se a observação de programas nascentes como o Progredir, que visa a estimular a autonomia de famílias exclusivamente inscritas no Cadastro Único — preferencialmente com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo — pela combinação de qualificação profissional através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), fomento ao empreendedorismo pela oferta de microcrédito e, por fim, encaminhamento para o mercado de trabalho por intermediação com os empregadores privados.

O Bolsa Família constitui o principal expoente da política social no Brasil atual, sendo seu fortalecimento em todos os sentidos — principalmente via articulação intersetorial — essencial para a construção de uma sociedade mais igualitária e com acesso ampliado aos direitos e serviços públicos garantidos constitucionalmente.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BRASIL. Decreto n. 5.209 de 17 de Setembro de 2004. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 2004.

BRONZO, C. Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Trabalho apresentado no XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. De la pobreza a la exclusión social: nuevos retos para las políticas públicas. **Revista Internacional de Sociología**, n. 33, p. 7-45, set./dez. 2002.

CRUZ, M. C. M. T.; FARAH, M. F. S. Intersectorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso In: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (org.). **Redes e intersectorialidade**. São Paulo: Tiki Books, 2016, v. 1, p. 235-263.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico- conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. 23, n. 1. I sem. 2014, p. 5-46.

EINSENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, out. 1989.

FLEURY, S. A expansão da cidadania. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7 ed. 2002.

JUNQUEIRA, L. A. P. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersectorialidade. **Saúde Social**, v. 6, n. 2, p. 31-46, 1997.

LARRAÑAGA, O.; CONTRERAS, D.; CABEZAS, G. **Políticas contra la pobreza**: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar. Santiago: PNUD, 2015.

LOPES, J. R. B. **Brasil, 1989**: um estudo sócio-econômico da indigência e da pobreza urbana. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 65 p.

NASCIMENTO, A. F.; REIS, C. N. Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 2, p. 183-193, jul./dez. 2009.

NEFFA, J. C. El plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. In: NEFFA, J. C.; TOLEDO, E. G.; TERRA, L. M. (org.), **Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales**, Buenos Aires: CLACSO/CAICYT, v. 2, 2009.

QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 1, p. 67-97, jan./mar. 2010.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 244 p. SANTOS, M. **Pobreza Urbana**. 2 ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1979. 119 p.

SERRANO, C. Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente — Chile Solidario. In: ARRIAGADA, I. (org.). **Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales**. División de Desarrollo Social, CEPAL. 2005.

SOUZA, W. F.. Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. Trabalho apresentado ao VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciencia Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Perú, Lima, 22 a 24 jul. 2015.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design & Methods**. 4 ed. Thousand Oaks: SAGE Inc., 2009, 240 p.