



## INTERSETORIALIDADE E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: aproximações para o debate na política de assistência social

Mabel Mascarenhas Torres <sup>1</sup>

Gislaine Aparecida da Silva Ramires <sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo trata da análise acerca da intersectorialidade na Política de Assistência Social com as Políticas de Saúde e de Educação, em decorrência das condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família. O cumprimento das condicionalidades do PBF se efetiva por meio da inserção das famílias beneficiadas à rede de serviços das políticas de assistência social, saúde e educação. A intersectorialidade configura-se como uma estratégia de gestão cujo objetivo é o de garantir a inclusão de famílias que vivem em condição de vulnerabilidade social na rede de serviços apensos a proteção social.

**Palavras-chaves:** intersectorialidade – política de assistência social – proteção social

### ABSTRACT

The present article deals with the analysis concerning the intersectorialidade in the Politics of Social Assistance with the Politics of Health and Education, in result of the condicionalidades foreseen in the Programa Bolsa Família. The fulfilment of the condicionalidades of the effective PBF if by means of the insertion of the families benefited to the net of services of the politics of social assistance, health and education. The intersectorialidade is configured as a management strategy whose objective is to guarantee the inclusion of families who live in condition of social vulnerability in the net of services the social protection.

**Keys-works:** intersectorialidade – politics of social assistance – social protection.

<sup>1</sup> Doutora. Universidade Estadual de Londrina (UEL). [mmtorres@uel.br](mailto:mmtorres@uel.br)

<sup>2</sup> Estudante de pós-graduação. Universidade Estadual de Londrina (UEL). [gislainesilva@unipar.br](mailto:gislainesilva@unipar.br)



## INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da análise acerca da intersectorialidade na Política de Assistência Social com as Políticas de Saúde e de Educação, em decorrência das condicionalidades previstas no Programa Bolsa Família – PBF. O cumprimento das condicionalidades do PBF se efetiva por meio da inserção das famílias beneficiadas à rede de serviços das políticas de assistência social, saúde e educação, a saber: na educação é necessário a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; na saúde o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. Na assistência social a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

A intersectorialidade é “vista como uma articulação de saberes e experiências de planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão”. (JUNQUEIRA, 1998, p. 14). Compreendemos que por meio da intersectorialidade torna-se factível a articulação entre as políticas de assistência social, saúde e educação, possibilitando assim a garantia de direitos sociais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a integrar o sistema de Seguridade Social Brasileira. A política de assistência social passa a ser reconhecida como política pública, sendo direito dos cidadãos e dever do Estado, promulgada por meio da LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social, lei nº. 8.742/1993 que dispõe sobre a política de assistência social como política pública, com um sistema descentralizado e participativo. Observa-se que tanto a política de saúde como a assistência social tem caráter não contributivo e, são reconhecidas como direitos de todos. Vejamos os seguintes artigos:

Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (CF, 1988, p. 130)



Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;  
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária (CF, 1988, p. 136).

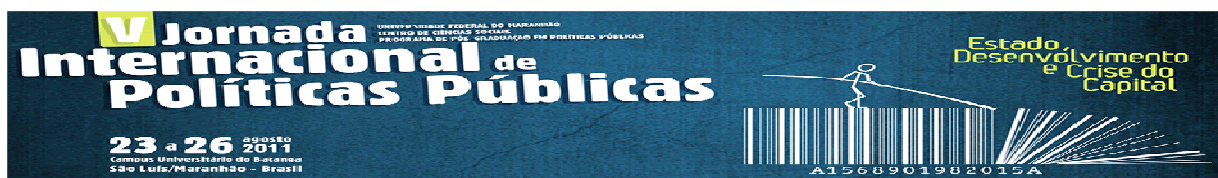
Para fins deste artigo focaremos nas políticas de saúde, de assistência social e educação uma vez que estas compõem a proposta de intersectorialidade do PBF.

O PBF foi criado pela Lei nº. 10.836 de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº. 5.209 de 17 de setembro de 2004. É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O PBF integra o Fome Zero, desenvolvido pelo governo federal promovendo a segurança alimentar, dirigida a população mais vulnerável à fome. O PBF possui três eixos principais: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares.

A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –MDS, 2010).

Observamos que o eixo das condicionalidades prevê o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, de saúde e assistência social, e para que este acesso se concretize a proposta da intersectorialidade entre estas políticas demonstra a possibilidade de avanços no âmbito dos direitos e ainda a efetivação das políticas supra citadas. Assim, para sistematização deste artigo teremos como referência a proposta de intersectorialidade entre as políticas de assistência social, saúde e educação. A política de assistência social será o eixo fundante deste trabalho, pois é a política responsável pela operacionalização do PBF. No campo da seguridade social a assistência social responde pela inserção da população vulnerável ao sistema de proteção social, deve operar preventivamente e protetivamente nas situações de risco social. Deve prover proteção social básica e especial, conforme preconiza a Política Nacional da Assistência Social.

A CF/88 inaugurou novas perspectivas com: a unidade nacional da política de assistência social e não só federal; seu reconhecimento como dever de Estado no campo da seguridade social e não mais política isolada a complementar a Previdência Social com papel público pouco ou nada definido; o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização sob o princípio da



descentralização e da participação rompendo com a centralidade federal e a ausente democratização da sua gestão sob o âmbito governamental. Constituir a assistência social como política pública que entende a proteção social não contributiva na condição de direito foi, antes de tudo, uma proposta de grande mudança no padrão civilizatório da proteção social pública no país.

Com a definição das atribuições e competências dos três níveis de governo e a criação de instâncias de pactuação e negociação, permitiu-se o desenvolvimento de formas inovadoras e criativas para implementação da política de assistência social. Nesse processo a constituição da rede de serviços que cabe a assistência social prover, com vistas a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade em sua atuação específica e na atuação intersetorial. No parágrafo único do artigo 2º, a LOAS estabelece:

A assistência social realiza-se de forma **integrada às políticas setoriais**<sup>3</sup>, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Verificamos então a necessidade de existência da intersectorialidade entre a política de assistência social e as demais políticas, conforme preconiza a LOAS, uma vez que o enfrentamento da pobreza não é uma responsabilidade única da política de assistência social. Assim, podemos compreender a gestão dos serviços das diversas políticas sociais, os trabalhos desenvolvidos por meio da rede socioassistencial e da rede apoio, estão relacionados a ações intersectoriais de forma integrada e complementar. A idéia de complementaridade é fundamental, pois as políticas ditas setoriais por si só não contemplam todos os bens e serviços.

A questão do âmbito de cada política social supõe a divisão institucional de gestão combinada com o âmbito de cada esfera e instância de poder (Judiciário, Legislativo, Executivo, União, governo estadual e prefeitura). Neste desenho as políticas sociais ainda combinam o caráter próprio, o complementar e os diferentes modelos de gestão. (SPOSATI, 2004, p. 52).

Compreendemos que as políticas têm sua especificidade, mas se forem executadas isoladamente não terão êxito, pois uma política complementa a ação da outra, por isso a necessidade de uma relação intersectorial entre as políticas sociais. O conceito de intersectorialidade “surge como uma possibilidade de solução integrada dos problemas do cidadão, considerando-o na sua totalidade.” (JUNQUEIRA, 1998, p. 12). Concordamos

---

<sup>3</sup> Grifo nosso.



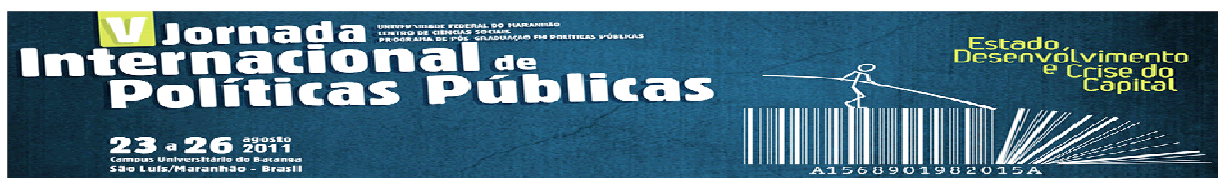
com o autor, uma vez que a intersectorialidade é uma ação conjunta entre as políticas visando o atendimento aos cidadãos.

## 1. Discutindo a intersectorialidade sob a ótica da Política de Assistência Social

A política social é reconhecida a partir da constituição da sociedade capitalista, devido o modo de produzir e reproduzir, e quando tem-se o reconhecimento da questão social que é inerente as relações sociais nesse modo de produção. Portanto tratar do tema política social, não pode ser isoladamente, faz-se necessário compreender e analisar em um contexto mais amplo das políticas econômicas, da questão social e principalmente do Estado. A política social expressa-se no aparelho do Estado como forma de enfrentamento entre as diferentes forças sociais em luta na defesa de seus interesses. A política social surge na medida em que as expressões da questão social adentram a agenda estatal, em determinada conjuntura histórica. A análise de Bhering (2008) indica que o Estado tem uma reduzida intervenção no que diz respeito à garantia de direitos sociais, justificado pela idéia de que contribuiriam para desestimular o interesse pelo trabalho, gerariam acomodação e, portanto, colocaria em risco a sociedade de mercado. Essas idéias estão presentes no modo em como o Estado brasileiro é constituído e implica diretamente na organização e configuração das políticas sociais brasileiras. O Estado deve atuar nas relações entre capital e trabalho, e deve-se observar o momento histórico de cada processo, pois o Estado irá se manifestar de diferentes formas de acordo com a conjuntura. Ou seja, o Estado vai se adequar conforme o momento exigir de sua atuação.

A Constituição Federal de 1988 enunciou direitos resultantes da reivindicação popular, ausente em Constituições anteriores. A Constituição Federal de 1988 garante em seu enunciado a inclusão do conceito Seguridade Social, que compreende direitos às políticas de saúde, previdência social e assistência social. A nova Constituição amplia os direitos de cidadania e ganha dimensão social, visando garantir em seu texto um sistema amplo e universal de proteção social.

No Brasil o sistema de proteção social é constituído pelas políticas de saúde, previdência social e assistência social. Identifica-se que o Estado tem a tarefa de atuar na



oferta de proteção social, a princípio instituindo mecanismos que possibilitassem a garantia de renda quando da impossibilidade de acessá-la pela via do trabalho e, posteriormente, garantindo uma oferta de serviços e benefícios associados a certo patamar de bem estar.

Fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população. (Jaccoud, 2009, p. 60)

Segundo Jaccoud (2009), a proteção social destina-se ao enfrentamento das situações de privação, de risco pessoal e social, cabendo ao estado a regulação das ações de proteção, incluindo a rede de serviços e os benefícios sociais. Falar em um sistema de proteção social permite que se amplie à análise sobre as políticas sociais identificando as características comuns e buscando compreender de maneira integrada tanto a oferta de serviços como seus impactos sociais.

A assistência existe para atender as necessidades sociais, colocando-se como um contraponto à lógica da rentabilidade econômica. É nesse sentido, que ela deve funcionar como uma rede de proteção impeditiva da pobreza extrema, que, além de procurar corrigir injustiças visa prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais que representam ameaças, perdas e danos, a vários segmentos sociais. Assim, a assistência social brasileira além de pertencer à rede de proteção social, deve funcionar como uma espécie de alavanca para incluir no circuito de bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais injustamente impedidos dessa participação. Configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. De acordo Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004) a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência; de acolhida; de convívio ou vivência familiar. Compreende-se por segurança de sobrevivência a garantia para todos de uma forma monetária de garantir sua sobrevivência. Com relação a segurança de acolhida, opera com a provisão de necessidades humanas, tais como: alimentação, vestuário e abrigo. E a segurança de convívio ou vivência familiar, situações de perda de relações (PNAS/2004)

A política de assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia



dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. O objetivo básico da política de assistência social, é provisão de proteção social, que conforme a PNAS de 2004, divide-se em básica e especial.

#### A proteção social básica

É destinada para a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. (PNAS, 2004, p. 33)

Já a proteção social especial destina-se a famílias em situação de risco pessoal e social, isto é, famílias que tiveram seus direitos violados.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (PNAS, 2004, p. 37)

A proteção social especial organiza os serviços entre serviços de proteção social especial de média complexidade e serviços de proteção social especial de alta complexidade. A PNAS (2004) veio para afirmar a política de assistência social na dimensão de direito social, e os princípios como dignidade e autonomia dos sujeitos.

A compreensão de intersetorialidade na perspectiva da política de assistência social visa à integração das políticas sociais brasileiras, bem como a tentativa de efetivação do Sistema de Proteção Social brasileiro. As diversas políticas públicas são tratadas de forma desarticulada e fragmentada e não dão conta da totalidade complexa da realidade social. Trabalhar desta maneira gera fragmentação da atenção à população usuária das políticas sociais; bem como a fragilização deste usuário, que acaba não sendo atendido conforme a sua necessidade. Ao mesmo tempo, cada política constitui o seu próprio sistema de gerenciamento de serviços, isoladamente, sem considerar as necessidades dos cidadãos. Mesmo políticas de caráter universal, como é o caso da política de saúde, se tratada isoladamente, não promove a equidade e a integralidade do atendimento. Entendemos que apesar das políticas se apresentarem de maneira fragmentada, à questão é mais complexa, não dependendo apenas da intervenção de uma das políticas sociais, mas da sua inter-relação. Deste modo, a intersetorialidade, tem sido reconhecida como uma possibilidade de solução integrada dos problemas dos cidadãos, considerando-o na sua totalidade.



Para Junqueira (1998) a intersectorialidade:

É vista como uma articulação de saberes e experiências de planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão. (JUNQUEIRA, 1998, p. 14)

A intersectorialidade busca superar a fragmentação das políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas. Para Junqueira (1998) a intersectorialidade não é um conceito que engloba apenas as políticas sociais, mas também sua interface com outras dimensões da cidade, como sua infra-estrutura e ambiente, que também determinam sua organização e regulam a maneira como se dão as relações entre os diversos segmentos sociais. A proposta da intersectorialidade não supõe apenas diálogo, mas a busca por resultados integrados. Implica articulação dos diversos setores, através das redes intersectoriais que articulam o conjunto das organizações governamentais, não governamentais, priorizando o atendimento integral as necessidades dos usuários. Sposati (2004, p. 50) considera que a ênfase em novos modelos de gestão democrática de base territorializada, o alcance do direito à diferença e com ele a heterogeneidade e a perspectiva de unificação das diversas políticas sociais sob o princípio da inclusão social.

Com relação ao Programa Bolsa Família – PBF, a intersectorialidade se apresenta como uma estratégia de equacionamento da gestão. Abarca a discussão das condicionalidades, cujo objetivo é ultrapassar a visão de contra partida dos usuários do serviço para a garantia do acesso aos direitos sociais fundamentais. Como todos os demais programas de transferência de renda, as famílias precisam se enquadrar nos critérios de elegibilidade, devendo também participar de acompanhamento na área da saúde, da assistência social e educação. O PBF é um programa de responsabilidade e parceria mútua, entre governo federal, estadual e municipal o que leva a uma maior probabilidade de eficácia. Segundo MDS (2010), o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O PBF destina-se a famílias em situação de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 70,00 e as famílias em situação de pobreza com renda per capita de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 de modo que o valor do benefício pode variar de R\$ 22,00 a R\$ 200,00. Cabe as famílias inseridas no PBF o cumprimento de condicionalidades, que são impostas pelo próprio programa, visto que, o não cumprimento





dessas condicionalidades pode acarretar no desligamento da família junto ao PBF. As condicionalidades estão ligadas às áreas de saúde, educação e assistência social. Como podemos ver, as condicionalidades são formas que o governo federal encontrou para responsabilizar si próprio, o poder público e as famílias, garantindo assim, o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social. O PBF disponibiliza também, programas complementares, com o objetivo de promover condições para que as famílias inseridas no programa, realmente superem sua condição de vulnerabilidade, que abrange diferentes áreas como educação, trabalho, cultura, micro-crédito, capacitação e melhorias das condições habitacionais. Observamos que a intersectorialidade esta prevista no PBF, visando a articulação entre as políticas de assistência social, de saúde e de educação.

### **Considerações Finais:**

Diante do exposto, observamos que a intersectorialidade é uma possibilidade de articulação e visa à garantia de acesso a bens e serviços. Sendo assim, a política de assistência social segundo Sposati (2004)

É uma política capilar que penetra com seus serviços, benefícios e trabalho social, concretizando direitos sociais no cotidiano. Seu repertório é muito ligado ao formato de vida das pessoas, o que é próprio a uma política de proteção. É uma política que se desloca para o território e como a saúde desloca-se de unidade física do serviço até local de permanência das pessoas ou de sua morada e convívio. Sposati (2004, p. 52):

A política de assistência social, por meio dos seus marcos legais: LOAS, PNAS, SUAS, NOBRH e NOB, chama para si a responsabilidade de articular as ações intersectoriais. O foco está na garantia do acesso aos serviços apenas a proteção social. Assim, o direito a saúde e a educação – considerados direitos universais, cuja marca indelével é a do direito de todos e dever do Estado. Cabe a família, acompanhar e contribuir para o exercício destes direitos, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo e sua qualificação para a vida em sociedade. Ao promover ações intersectoriais, por meio do PBF, a política de assistência social estabelece o compartilhamento de responsabilidades entre os demais serviços das políticas (principalmente a educação, saúde), conforme MDS (2008) “que tenham interface com o bolsa família, no âmbito de cada uma das três esferas da administração pública”.



### Referências bibliográficas:

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos da Política Social. In: **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. Ana Elizabete Mota [et al], (orgs.). 3ªed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 13-39.

**BRASIL**. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 35.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

**BRASIL**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política Nacional de Assistência Social, Brasília, 2008.

**BRASIL**. SUAS: Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

**BRASIL**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/NOB-SUAS 2005 – Brasília, 2005.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção Social**: uma introdução conceitual. In: Reforma do Estado e políticas de Emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS; UNESCO, 2009. p. 57 – 86.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Descentralização e intersetorialidade**: a construção de um modelo de gestão municipal. Administração Pública, Rio de Janeiro, v.1, p. 11-22, mar.-abr. 1998.

**PARANÁ**. Legislação Social: cidadania, políticas públicas e exercício profissional. Curitiba – Conselho Regional de Serviço Social CRESS 11ª Região, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e Intersectorialidade da Política de Assistência Social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 77, p.30-53, 2004.

\_\_\_\_\_. Desafios para fazer avançar a política de Assistência Social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 68, p.54-83, 2001.

# V Jornada Internacional de Políticas Públicas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

23 a 26 agosto 2011  
Campus Universitário do Bacanga  
São Luís/Maranhão - Brasil

Estado  
Desenvolvimento  
e Crise do  
Capital

