



11º Encontro Internacional de Política Social 18º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Entre o capital e a vida: questão social,
crise ambiental e resistências

Vitória, ES, Brasil, 18 a 20 de agosto de 2026

Eixo: Política Social: fundamentos histórico-teóricos, análise, avaliação e financiamento

Intersetorialidade e Programa Bolsa Família: lições de uma política pública com longa trajetória de implementação

Rosimary Gonçalves¹

Elaine Locan²

Resumo: Este trabalho analisa o escopo, os limites e desafios postos hoje às políticas sociais brasileiras, as quais apresentam avanços, mas também lacunas no acesso e na qualidade dos serviços prestados. Destacamos que tais políticas são atravessadas por contradições no contexto do capitalismo e impactadas pela agenda neoliberal que reduz recursos e ampliam as desigualdades. Nesse cenário, a intersectorialidade apresenta-se como uma estratégia para integrar ações públicas e enfrentar a complexidade das expressões da questão social. Para examinar tais fenômenos, tomamos como objeto de análise a trajetória do Programa Bolsa Família, que evidencia tanto os avanços no combate à pobreza, quanto as dificuldades na articulação entre os setores de políticas públicas envolvidos na sua implementação. Por fim, sinalizamos que fortalecer uma gestão integrada é de fundamental relevância para ampliar a efetividade das políticas sociais.

Palavra-chave: políticas sociais; intersectorialidade; desigualdade; programa bolsa família.

Intersectorality and the Bolsa Família Program: lessons from a public policy with a long implementation history

Abstract: This work analyzes the scope, limitations, and challenges currently facing Brazilian social policies, which show progress but also gaps in access and quality of services provided. We highlight that these policies are traversed by contradictions within the context of capitalism and impacted by the neoliberal agenda, which reduces resources and widens inequalities. In this scenario, intersectorality presents itself as a strategy to integrate public actions and address the complexity of the expressions of the social question. To examine these phenomena, we take as our object of analysis the trajectory of the Bolsa Família Program, which demonstrates both the advances in combating poverty and the difficulties in the articulation between the public policy sectors involved in its implementation. Finally, we indicate that strengthening integrated management is of fundamental importance to increase the effectiveness of social policies.

Keywords: social policies; intersectorality; inequality; bolsa família program

Introdução

Sabe-se que apesar dos avanços e das conquistas nos mais de 30 anos de vigência da Constituição de 1988 como um importante degrau civilizatório no Brasil, notadamente na área social, ainda existem profundas lacunas no escopo e na gestão das redes

¹ Doutora em saúde pública e professora associada da Faculdade de Serviço Social / Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).1. Email: rgdsouza@uol.com.br.

² Assistente Social, mestra pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); especialista em Serviço Social e saúde – modalidade residência – pela UERJ. 1. Email: elainelocan@gmail.com.

assistenciais no que se refere à garantia de acesso efetivo e à disponibilização de serviços em quantidade e qualidade demandada pela população.

Tais garantias estão, contudo, inscritas nas contradições que estruturam a ordem capitalista. As políticas sociais inscrevem-se nessa arena de conflitos e seu escopo e alcance resultam das lutas e conquistas da classe trabalhadora, em uma ordem centrada na desregulamentação econômica e na financeirização em busca de lucros desmedidos.

A trajetória da política social nas últimas décadas demonstra como a garantia de certos direitos sociais (como saúde, educação, alimentação, habitação adequada etc) através das políticas estatais são essenciais para proporcionar melhores condições de vida, ainda que as bases das iniquidades engendradas pelas relações capitalistas se mantenham vigentes.

No caso brasileiro, nos últimos anos as ações e recursos empregados em face das consequências do nosso quadro social profundamente desigual e injusto tem se mostrado insuficientes dado o aprofundamento das iniquidades produzidas pela agenda neoliberal. O arcabouço de proteção social brasileira, já insuficientemente financiado, tem tido perdas brutais de recursos nos últimos anos em função da implementação da Emenda 95 e outras reformas que vem contribuindo para desfigurá-lo cada vez mais³.

Daí ganha relevância refletir criticamente sobre o desenho e implementação da política social brasileira, suas possibilidades, limites e impactos no contexto atual marcado onde o controle sobre os gastos sociais é expediente correntemente utilizado para a manutenção das reservas do sistema financeiro e de outros setores econômicos majoritários em detrimento dos necessários investimentos públicos em face das questões sociais. A partir deste entendimento, a política social, conforme alertam Wanderley e Martinelli (2020), só pode ser concebida inserida no contexto histórico, político, econômico e social, como resultado da disputa de projetos e interesses e da pactuação entre as diversas forças sociais presentes na sociedade, que se materializam em um conjunto de regulações e ações do Estado.

³ Também o novo arcabouço fiscal aprovado em 2023 mantém as amarras à expansão do gasto público com fortes repercussões sobre o escopo e o financiamento das políticas sociais, ainda que tais amarras sejam menos rígidas que aquelas impostas pelo teto de gastos estabelecido pela Emenda 95, a qual, como se sabe, inviabilizava não só a expansão, mas até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal perante os credores da dívida pública (Mariano, 2017).

Importa assim analisar as concepções que fundamentam as políticas sociais brasileiras, os modelos de gestão, estruturas de financiamento, efetividade dos seus mecanismos de controle social e permeabilidade às demandas da sociedade, bem como da sua capacidade de responder às necessidades sociais. Neste contexto da intervenção social do Estado reatualizam-se permanentemente as tensões entre a universalidade e a seletividade, bem como as contradições advindas do aprofundamento da privatização dos serviços e benefícios sociais no contexto ultraneoliberal atual.

Diante deste quadro, ganha relevância o debate sobre o tema da intersectorialidade, aqui entendida como a integração de diversos setores para entrega de serviços, de modo articulado, para atender necessidades sociais ou prevenir problemas que têm causas complexas, diversas e relacionadas entre si (Cunill, 2016).

Assim, com base na literatura especializada e na experiência profissional e acadêmica das autoras, o objetivo deste artigo é destacar aspectos centrais do debate sobre a intersectorialidade, evidenciando seus desafios e potencialidades no contexto brasileiro, marcado por um padrão de gestão fragmentado e por respostas insuficientes às complexas demandas sociais. A seguir a ideia é examinar como um programa de alcance nacional e de grande visibilidade no debate público – O Programa Bolsa Família – vem implementando as conexões intersectoriais previstas em seus desenhos institucionais e como sua longa trajetória de mais de duas décadas nos dão indicativos da relevância da ação intersectorial para a efetividade desta política, ao mesmo tempo em que as análises mais gerais e também as de base empírica e mais locais demonstram a complexidade e os desafios de pôr em prática as parcerias e ações articuladas propostas nas diretrizes do PBF de forma consistente e sustentável no tempo, capaz de produzir resultados duradouros para os seus beneficiários. Pretende-se, com esta reflexão, contribuir, ainda que de forma incipiente, para o debate, o fortalecimento e a expansão de intervenções intersectoriais no contexto de implementação das políticas públicas.

Metodologicamente, parte-se de uma pesquisa teórico-documental, buscando aprofundar e problematizar a necessidade, os impactos e desafios postos à ação intersectorial frente à histórica fragilidade da articulação entre as políticas públicas implementadas no país, que impactam fortemente seus resultados. Tomamos como base uma seleção da produção bibliográfica sobre a temática intersectorialidade ancorada no debate sobre as potencialidades advindas da atuação integrada entre diferentes políticas

públicas (tal como previsto na formulação do PBF aqui tomado como objeto de análise), examinando as lições e aprendizagens advindas da sua implementação concreta.

1. Políticas sociais e intersectorialidade

Diante das questões complexas, conformadas historicamente e agravadas nos tempos atuais após décadas de imposição da agenda neoliberal, a intersectorialidade ganha destaque, isto é, a ação concertada entre diferentes políticas públicas e a sociedade civil em torno de objetivos comuns, agrega maior capacidade destas políticas em impactar o quadro social. Aqui a intersectorialidade é concebida não como mera ferramenta gerencial, mas como diretriz que dará corpo, dinamicidade e materialidade a objetivos ético-políticos fundados no direito humano ao mínimo bem-estar social, à busca da equidade e à redução efetiva das desigualdades sociais, conforme alerta Arkeman (2014).

O Estado brasileiro tem a setorialização e fragmentação como eixos da estruturação das políticas públicas, concebidas e organizadas para serem implementadas isoladamente, sem planejamentos conjuntos e ações articuladas. Para Wanderley e Martinelli (2020), a lógica setorial expressa-se na estrutura administrativa dos três níveis de governo, na formulação, coordenação e execução dos serviços públicos e sublinham que a consequência desta desarticulação, fragmentação e sobreposição das ações expõe as famílias, indivíduos e grupos atendidos pelas políticas a um paralelismo de intervenções e à duplicidade de cadastros e procedimentos para acesso aos serviços públicos.

A superação da fragmentação da ação estatal e suas consequências negativas pressupõe pôr em prática a intersectorialidade como estratégia de gestão pública, buscando um olhar para a totalidade das manifestações da questão social e dos cidadãos que demandam atendimento público.

Assim, a relevância da intersectorialidade está ancorada no fato de que as ações públicas apresentam severos problemas para impactar os indicadores sociais e contemplar as necessidades e anseios da população atendida. Certamente, o não alcance de tais objetivos está relacionado, entre outros fatores de cunho estrutural, aos efeitos perversos do ajuste neoliberal e também à persistência de acentuada fragmentação das políticas públicas e sociais, cujos serviços ofertados permanecem sendo presididos por uma lógica de organização voltada para objetivos e óticas setoriais.

A complexidade que assume a questão social e os limites estruturais da sociedade brasileira necessita de enfrentamento intersetorial, através da conformação de uma rede de proteção social. É nesta perspectiva que Junqueira (1998), ao reforçar a urgência em promover a intersectorialidade, argumenta que as políticas setoriais têm dificuldade em promover a equidade e a integralidade do atendimento ao cidadão. Com efeito, a fragmentação reduz as possibilidades de enfrentamento de questões complexas como a persistência da pobreza e das desigualdades sociais, os quais exigem a ação coordenada entre os diferentes níveis e setores de governo, além de um substantivo engajamento da sociedade civil e dos movimentos sociais frente às condições inaceitáveis de vida que afetam uma enorme parcela da sociedade brasileira.

A articulação, intersectorialidade e a complementaridade dos serviços ofertados pelas políticas sociais, embora figurem como diretrizes de uma gama considerável de políticas e programas sociais vigentes, permanecem como desafio para as diferentes gestões municipais, estaduais e federal, dada a cristalização da lógica setorial de intervenção conformada historicamente e também à complexidade que envolve a concretização da ação intersectorial no cotidiano de execução das políticas públicas. Aqui se requer decisões políticas claras a nível de planejamento e execução que rompam com a cultura política de negociação de cargos em troca de apoio político e com as práticas profissionais regidas pelo corporativismo que dificultam a adoção um paradigma de ação interdisciplinar e integrado, sem com isso eximir as responsabilidades específicas de cada setor de política pública.

A literatura especializada tem demonstrado através de estudos diversos (tanto debates mais gerais e quanto análises e acompanhamento de experiências concretas) que a ação coordenada intersectorial para se tornar efetiva carece de indução política e financeira dos diferentes níveis de governo, não podendo continuar dependente quase sempre da iniciativa isolada dos gestores, profissionais e sujeitos envolvidos com a implementação direta das ações e cuidados no cotidiano dos serviços sociais.

2. A intersectorialidade no Programa Bolsa Família: entre o modelo concebido e o percurso da implementação

Embora figure como diretriz central nas principais políticas e programas sociais vigentes no país, a intersectorialidade permanece pouco implementada de forma efetiva, como já aqui problematizado anteriormente. Um exemplo é o Programa Bolsa Família (PBF), que hoje atende cerca de 18,9 milhões de famílias segundo dados oficiais e talvez seja a ação social estatal de maior visibilidade (e de debate permanente na sociedade) há pelos menos duas décadas. No caso do PBF, além do repasse do benefício monetário mensal, dá-se atenção especial atenção às contrapartidas e às ações ditas complementares que, conforme previsto no desenho do Programa, tem por finalidade promover a inclusão social das famílias pobres através da oferta de programas de geração de emprego e renda, microcrédito, dentre outros.

Sabe-se, entretanto, que a abordagem focada na família exige um esforço teórico/prático de conceber a família como parte de uma complexa rede de relações que articula as mais diferentes estratégias de sobrevivência nas esferas econômica, social, política e cultural. Assim, o desenho operacional do PBF prevê o acompanhamento social das famílias *por equipes integradas intersectorialmente*, através de um processo sistemático de acompanhamento e orientação socioeducativa. Importa ressaltar que o acompanhamento social não pode ser confundido com controle e fiscalização das contrapartidas, mas de esforços para a inserção dos beneficiários em ampla rede de proteção social.

Quando se trata de famílias pertencentes aos setores sociais mais empobrecidos da sociedade, a literatura é unanime em apontar que o núcleo familiar por si só não dispõe do básico para promover a inserção social e o desenvolvimento pessoal de seus membros, o que torna essencial a ação do Estado que lhe permitam acessar patamares básicos de cidadania, considerando diferentes necessidades sociais.

Ao longo do processo de consolidação do PBF, foram elaborados, testados e aprimorados diversos instrumentos e estratégias para a sua implementação.

Sabe-se que esta longa trajetória de implementação do Bolsa Família cruzou-se com diversas conjunturas políticas vivenciadas pelo país desde a criação do programa. A centralidade do combate à pobreza e à miséria nem sempre estiveram entre as prioridades dos diferentes governos que se sucederam nestes mais de vinte anos. Criado 2003 no

primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva a partir da unificação de outros programas já existentes, e convertido em lei em 2004, o PBF surge como uma iniciativa voltada a transferir renda diretamente a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, exigindo contrapartidas em saúde (vacinação, pré-natal) e educação (frequência escolar). Com uma expansão de cobertura robusta nos primeiros anos, o programa cresceu beneficiando milhões de pessoas e tornando-se referência internacional entre iniciativas de transferência de renda condicionada ao acesso a políticas sociais estruturantes (saúde, educação e segurança alimentar), contribuindo para a redução significativa da fome e da miséria no Brasil, ainda que a estrutura da desigualdade nacional permaneça praticamente inalterada.

A partir de 2016, com a alternância de poder onde coalizões de governo francamente alinhados com o credo neoliberal assumem o poder executivo, primeiro através do golpe parlamentar (2016) e depois através do voto (2018), o Programa perde protagonismo político, recursos financeiros e ocorrem sucessivas revisões de cadastro, crescimento das filas de solicitação do benefício e franco desarranjo das regras, formas de acesso, diretrizes e princípios organizativos da transferência de renda no país. Em 2023, o programa retornou como prioridade e inclusive retoma o nome original Bolsa Família⁴ e a ele se agregam novas iniciativas como o Benefício Primeira Infância e o apoio aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia articulando-o ao PBF.

No tocante à decisão pela intersetorialidade, tema que aqui nos interessa examinar, percebe-se que ao longo da existência do programa, exigiu-se uma série de negociações e a maturação dos mecanismos de articulação em todos os níveis de governo, em um ambiente de alta heterogeneidade das capacidades institucionais regionais e locais.

Nesta trajetória, ganha importância a Portaria MDS nº 1.041, de 23 de dezembro de 2024, que trata do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único como instrumento de apoio à gestão, à execução descentralizada e ao fortalecimento da gestão intersetorial do Programa Bolsa Família (PBF) e que institui uma inovação na gestão do programa, ao estabelecer um incentivo financeiro para os

⁴ O programa foi rebatizado temporariamente entre 2021 e 2023 de Auxílio Brasil no contexto do mandato presidencial de Jair Bolsonaro e do auge da pandemia de covid 19.

municípios do país que instituírem a *comissão intersetorial do PBF* e estiverem com as informações devidamente atualizadas no sistema de gestão. Segundo a portaria, a Comissão Intersectorial do PBF “*é uma instância fundamental para o trabalho integrado entre as áreas de assistência social, saúde e educação, sem prejuízo da participação de outras áreas. Seu objetivo é garantir a articulação intersectorial, no âmbito da gestão das condicionalidades do Programa e desenvolver ações complementares*”.

A compreensão da complexidade envolvida na decisão e no curso de execução das ações intersectoriais são também objeto de reflexão permanente dos analistas que examinam a trajetória do PBF. Assim, para Ferrarezi e Rua (2018), ao longo do processo de consolidação do PBF foram elaborados, testados e aprimorados diversos instrumentos e estratégias para a sua implementação. A decisão pela intersectorialidade, por exemplo, exigiu uma série de negociações e a maturação dos mecanismos de articulação em todos os níveis de governo, em um ambiente de alta heterogeneidade das capacidades institucionais.

Um dos grandes desafios postos ao PBF a nível nacional tem sido certamente a implantação das ações complementares (intersectoriais) ao programa visando à inclusão dos beneficiários em redes de proteção social e em programas de geração de emprego e renda, viabilizando assim a sua inserção social como se propõe. Este tem sido certamente um dos maiores desafios da gestão local nas diversas regiões e localidades do país, ensejando um acalorado debate (na própria sociedade e nos estudos acadêmicos) sobre o “*sucesso*” do PBF, aí incluída sua capacidade efetiva de retirar as famílias beneficiárias da situação de pobreza e vulnerabilidade social em que se encontram.

Em que pese o fato de que se concebe o Estado como ator relevante no combate à miséria, à insuficiência da renda, às desigualdades inaceitáveis e a necessidade de garantia de um mínimo de bem estar social, não se pode perder de vista o contexto em isso se dá, isto é, sob forte influência ideológica do discurso neoliberal e seus correlatos - o consumismo e o individualismo - cuja face perversa fica explícita em momentos como o atual onde a pobreza é justificada pelos filtros da meritocracia e da ausência individual de habilidades e esforço. Note-se que a maior polêmica em torno do PBF ao longo de todo este tempo de sua execução são os argumentos de que a inserção no programa desestimula a busca de trabalho formal por seus beneficiários. Tal argumento demonstra a eficácia na incorporação por parte da sociedade destes cânones neoliberais *vis a vis* o

aumento da concentração de renda que este modelo econômico impõe. No Brasil, diversos autores vão demonstrar como nos últimos anos a renda tornou-se ainda mais concentrada entre nós.

Na visão de Ferrarezi e Rua (2018), a experimentação foi chave para aperfeiçoamentos do PBF. Para as autoras o desenho, materializado nos seus objetivos, benefícios e condicionalidades e nos instrumentos e arranjos institucionais para implementação passaram por várias mudanças incrementais a fim de responder aos desafios relacionados à gestão e à coordenação política ao longo de sua trajetória. Nesta direção, as mudanças incrementais no desenho do PBF, como o cálculo das transferências, os novos benefícios e o aperfeiçoamento da gestão das condicionalidades por meio do uso de sistemas informacionais nos três níveis de governo, bem como a implantação do Cadastro Único e a estrutura de incentivos/permitiram corrigir rumos e ajustar metas ao longo do tempo, evitando descontinuidade na execução (2018:75).

Ainda que se reconheça todos os esforços, principalmente do nível federal, em aperfeiçoar os mecanismos de gestão do programa e os avanços daí advindos, muitos ainda são os obstáculos enfrentados. Estudos que se debruçam sobre como a articulação intersetorial se dá no contexto local de implementação das condicionalidades do PBF (notadamente as contrapartidas de saúde) ressaltam que há dificuldades de compreensão entre as equipes locais sobre o programa e suas contrapartidas. Observa-se com frequência a emissão de juízos morais aventando um suposto “oportunismo” da população mais pobre, acomodação com o recebimento do benefício além de limitada comunicação entre os setores de política pública envolvidos e escassez de acompanhamento integral às famílias, que se restringe em muitas localidades ao mero registro de informações sobre os usuários (Moraes e Machado, 2017; Santos et al., 2020; Souza, e Monnerat, 2012).

3. Considerações finais

O Programa Bolsa Família (PBF), traz expressa a preocupação em dar um passo adiante no enfrentamento da fragmentação da intervenção do Estado na área social. Isso porque, além da descentralização e do controle social, o desenho do PBF é fortemente pautado na intersetorialidade. O alcance dos objetivos deste programa social é fortemente dependente da articulação intersetorial e, portanto, das capacidades institucionais e de

diálogo político entre os entes da federação e os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais, a nível federal e local.

Neste trabalho buscou-se na literatura e na experiência profissional das autoras, material para reflexão sobre a temática aqui em tela, sem a pretensão de tomar como referência e/ou abarcar a enorme gama de estudos que trata do tema da intersetorialidade no PBF. Explicitado com frequência nas pesquisas que buscam examinar a gestão cotidiana das políticas sociais, e do PBF em particular, a intersetorialidade permanece algo a ser buscado em meio a toda complexidade que envolve o processo de compartilhamento de responsabilidades e atribuições entre os agentes e setores estatais visando um olhar mais abrangente e democrático sobre as demandas da sociedade.

Referências

ANDRADE, Odorico. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: ed. Hucitec, 2006.

ARKEMAN, M.; SÁ, Ronice Franco; MOYSES, Simone; REZENDE, Regiane & ROCHA, Dais. **Intersetorialidade? Intersetorialidades!** *Ciência & Saúde Coletiva*, 9 (11): 4291-4300, 2014.

BRASIL, **Medida Provisória nº 132, 20 de outubro de 2003**.

BRASIL, **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Portaria nº 1.041, de 23 de dezembro de 2024**.

CUNILL-GRAU, N. **A intersetorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual**. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, 26, 2016.

FERRAREZI, Elizabete e RUA, Maria das Graças. **A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo** In: XIMENES, D. (org.) Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais. Brasília: Enap, 2018.

MARIANO, Cynara. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. Rev. Investigação Constitucional, 4 (1), Jan-Abr 2017.

MONNERAT, Giselle; SENNA, Monica, SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHAES, Rosana e BURLANDY, Luciene. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, vol.12, número 6, 2007.

MONNERAT, Giselle L. e SOUZA, Rosimary G. **Política Social e Intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos**, Revista Ser Social- UNB, Brasília, 2010.

MORAES, Verena e MACHADO, Cristiani. **O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersetorial**. Saúde Debate, n. 041, RJ, setembro de 2017.

SANTOS, Mariana; DELATORRE, Lucas; CECCATO, Maria e BONOLO, Palmira. **Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática**, Ciência e Saúde Coletiva, 24 (6), junho de 2019.

SOUZA, Rosimary e MONNERAT, Giselle. **Beneficiários do Programa Bolsa família: perfil, demandas sociais e perspectivas de futuro** In: DUARTE, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica Maria Torres de (orgs). Família & famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 153-167.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**, RJ, Record, 2001.

WANDELERLEY, Mariângela e MATINELLI, Maria Lucia. **Intersetorialidade nas Políticas Públicas**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 137, editorial, Jan-abr 2020.