

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA; A INTERSETORIALIDADE ENTRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, E AS POLÍTICAS DE SAÚDE E DE EDUCAÇÃO¹.

Viviane Brovedan Castanha²

Professora Orientadora: Darlene de Moraes Silveira³

RESUMO

A Política de Assistência Social Brasileira orienta-se pela perspectiva de ações de combate à pobreza. O Programa Bolsa Família foi implantado pelo Governo Federal brasileiro em outubro de 2003 com a perspectiva de combater a pobreza e a fome no país e promover inovações no padrão histórico de intervenção pública na área social e um dos objetivos do mesmo é, a promoção de ações intersetoriais do Poder Público. No entanto devido à complexidade das questões sociais torna-se necessário integrar os diversos atores sociais e organizações na gestão das políticas sociais, privilegiando a ação intersetorial. A intersetorialidade constitui uma possibilidade de encaminhar a resolução dos problemas da população, situada em determinado território, de maneira integrada.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Intersetorialidade; Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

Os programas de transferência de renda, assim como todas as políticas de Estado voltadas para a área social, são uma conquista da sociedade. No caso do Programa Bolsa

¹ Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Social de Políticas Públicas da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), como requisito parcial para obtenção do título de especialista

² Aluna do Curso de Especialização em Gestão Social de Políticas Públicas da Unisul. E-mail: vivianecastanha@hotmail.com

³ Professora orientadora, doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC/SP, Mestre em Serviço Social PUC/SP; Professora de Serviço Social do curso de Serviço Social da Universidade de Santa Catarina UNISUL Florianópolis –SC, 2009; Coordenadora do curso de especialização em políticas Sociais e Demandas Familiares. E-mail: Darlenems1@hotmail.com

Família, uma conquista que ganhou reconhecimento internacional por sua gestão e pelo papel que cumpre dentro de uma rede de proteção e promoção social.

A perspectiva de políticas integradas é fundamental para que possamos compreender uma de suas mais importantes dimensões. Na rede, cada programa, dentro de suas especificidades, cumpre funções que se complementam, orientadas pela mesma meta de combater a injustiça social.

A ação intersetorial se efetiva nas ações coletivas. No entanto, a construção da intersetorialidade envolve a articulação de distintos setores sociais possibilitando a descoberta de novas formas para a ação.

As condicionalidades, estabelecidas pelo Poder Público, são mecanismos para elevar o grau de efetivação dos direitos sociais através da indução da oferta e da demanda por serviços de saúde, educação e assistência social na esfera municipal.

Neste sentido, o adequado cumprimento das condicionalidades constitui a operacionalização de um dos propósitos do programa bolsa família, que é fazer com que as famílias beneficiárias acessem os benefícios sociais a que tem direito, desenvolvendo práticas de apoio mútuo no espaço doméstico e se vinculam a redes sociais existentes.

É fundamental que as políticas públicas sejam apropriadas de modo interdependente, com interfaces orgânicas e comprometidas com os propósitos de transformação social. É por meio da intersetorialidade que é possível abordar de forma mais ampla as problemáticas sociais em seu caráter complexo e multidimensional.

A conexão territorialidade; rede; intersetorialidade, voltada à inclusão social, redimensiona as intervenções específicas, ampliando o padrão de qualidade e a efetividade das ações desenvolvidas.

2 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, INTERSETORIALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM A POLITICA DE SAÚDE E EDUCAÇÃO.

2.1 Política de Assistência Social

A Política da Assistência Social se insere no tripé da Seguridade Social. A Constituição Federativa do Brasil de 1988 coloca em seu Art. 194 que “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

O marco legal de regulação desta política ocorreu a partir do texto da Constituição Federativa do Brasil de 1988, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social – regulamentada em 1993, a Política Nacional da Assistência Social de 1998 e 2004, e, a Norma Operacional Básica de 1999 e 2005.

Sendo uma política de caracter não contributiva, não pode submeter-se à lógica do mercado, a qual passa de caráter emergencial, a direito permanente. Com o objetivo de garantir os mínimos sociais de proteção social a quem dela necessite, a política relaciona riqueza e pobreza.

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS, 1993, art. 1º).

Rompeu-se com o passado histórico da Assistência Social caracterizada como uma política assistencialista, a LOAS traz uma nova forma de discuti-la, substituindo a visão centrada na caridade e no favor, pois tradicionalmente é vista como uma ação de cunho paternalista e clientelista do poder público, que colocava o usuário numa condição de "assistido", “cliente”, e não como cidadão portador de direitos.

A Política Nacional da Assistência Social (2004), na perspectiva de implementar o SUAS – Sistema Único de Assistência Social; redesenha sua política, cumpre a deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social e materializa as diretrizes da LOAS. Tendo como foco a questão da análise situacional e a matricialidade sócio-familiar, territorialidade, controle social, mudança de sua concepção, e outras.

A Política de Assistência Social passa a ser reconhecida como direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Segundo Iamamoto e Carvalho (1987, p. 59), “Trabalhar a Assistência Social como cidadania, entendida dentro do discurso liberal, significa assumir a

idéia do Estado como espaço de solução”. A Política Nacional coloca que o SUAS é um requisito essencial da LOAS para dar efetividade à Assistência Social como política pública. E a descentralização permite que o mesmo se desenvolva de forma inovadora e criativa, na sua implementação gestão, monitoramento, avaliação e informação.

Reconhecendo que para além das demandas setoriais e segmentadas, precisa-se considerar as desigualdades sócio-territoriais, constituindo uma rede de serviços com mais eficácia, eficiência e efetividade na atuação. Dentre as responsabilidades diretas da Assistência Social tem por objetivos:

I- 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.

V- garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal às pessoas portadoras de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

Parágrafo único- A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (LOAS, 1993, art. 2º).

A compreensão é de que a família precisa de proteção social e a Assistência Social precisa conhecer os riscos e as vulnerabilidades sociais, devendo garantir segurança. Mudando da lógica do necessitado para necessidades, uma vez que a população tem necessidades, mas também possibilidades. Assim, a Política de Assistência Social deve cumprir um duplo efeito: suprir um recebimento e desenvolver capacidades para alcance de maior autonomia.

Tem sua matriz nos direitos e não na pobreza. A Política Nacional tem operacionalização e financiamento com base no território, e considera os portes dos municípios: pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópole, além da dinâmica demográfica e socioeconômica.

A NOB (2005) – Norma Operacional Básica, coloca que a proteção social divide-se em básica e especial. A primeira tem como objetivo a prevenção de situação de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; destinada àqueles em situações de vulnerabilidade social (pobreza, privação, fragilização de vínculos afetivos); aplicada através de serviços, programas e projetos de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, benefício de prestação continuada e benefícios eventuais, devendo ser executada pelo CRAS – Centro de Referência da Assistência Social.

A Política de Assistência Social tem sua centralidade na família, Através da matricialidade sócio-familiar que está definida na Constituição Federativa do Brasil de 1988. Fortalece os vínculos internos e externos de solidariedade por meio de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, socialização e acolhimento em famílias que não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, p. 32-33).

A centralidade da família na PNAS mostrou-se importante no aspecto em que defende, além da transferência de responsabilidades à família por parte do Estado, a necessidade de se garantir condições e recursos que possibilitem a sua sobrevivência e a sustentabilidade das funções a ela atribuídas.⁴

A matricialidade sociofamiliar tem o papel de destaque no contexto da PNAS/2004. A centralidade na família pressupõe a superação da focalização no âmbito da assistência social e parte do princípio:

[...] de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos. (PNAS 2004, p. 35).

⁴ É importante lembrar que esta sobrevivência e sustentabilidade são funcionais para a PNAS: “...para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal”.

Nessa ótica a política pública de assistência social deve realizar-se de forma integrada as outras políticas setoriais particularmente com as de Educação, Saúde, Cultura, Emprego, Esporte, Habitação, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos (PNAS 2004, p. 36).

Nos municípios, a implementação do CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) , como espaço territorializado de proteção social básica, agiliza a organização e coordenação da rede local de serviços sócio assistenciais. Responsável pelo desenvolvimento da atenção Integral às famílias, principalmente na direção do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; o CRAS deve ser responsável pela articulação da rede de proteção social local no que se refere ao acesso aos serviços enquanto direitos de cidadania, mantendo ativos os mecanismos de vigilância da exclusão social por meio da produção, sistematização e divulgação de indicadores sociais da área de sua abrangência.

Já a proteção social especial tem por objetivo prover atenções sócioassistenciais às famílias e aos indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, abuso sexual, maus tratos físicos e/ou psíquicos, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio educativas, situação de rua e trabalho infantil, tendo como referência o CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

Afinal, a gestão da Política Nacional de Assistência Social tem como princípios a descentralização e participação; regularizar e organizar em todo território nacional as ações socioassistenciais, com foco prioritário para atenção às famílias e aos indivíduos em todo território com base na organização, pressupondo uma gestão compartilhada, co-financiamento das três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal; definição de competências, participação e mobilização da sociedade. O artigo 5º da LOAS (1993) sobre as diretrizes dispõe:

I – Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

A descentralização constituiu-se em avanços democráticos e possibilitou o controle social dos recursos públicos, sendo criada em cada esfera de governo uma instância deliberativa, os conselhos, que nesta política distribuem-se em Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), os quais se unem as entidades e organizações. Contudo, a política de Assistência Social precisa estar articulada as demais políticas sociais para sua melhor efetividade e centralidade na família.

3 BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em outubro de 2003 e foi determinante para a ampliação, articulação e consolidação da rede de proteção social no país. Diferentemente da prática de vários outros países da América Latina e Caribe, a experiência brasileira está ancorada numa norma legal federal, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o que lhe confere mais estabilidade e aponta para a perspectiva de continuidade em sua implementação.

A implantação do Bolsa Família não ignorou a existência prévia de outros programas de transferência de renda. A lei que criou o PBF determinou a unificação dos programas de transferência de renda (alguns com condicionalidades, outros não) então existentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Ao mesmo tempo em que tal decisão garantiu o direito das famílias que já vinham sendo atendidas e, ainda, deu legitimidade à idéia de que tais programas não são iniciativa de um único governo, mas demandam compromisso continuado, o processo de integração agregou complexidade à implantação do PBF.

A criação do Bolsa Família, no entanto, não pode ser entendida como uma mera unificação dos programas anteriores. Em especial, houve mudança de concepção no que diz respeito ao atendimento de toda a família, e não de seus membros isoladamente, à superação de divergências de critérios de elegibilidade e de sobreposição de público-alvo, à ampliação de cobertura e de recursos financeiros alocados, dentre outros.

Família, na definição da lei que criou o Bolsa Família, é entendida como a :“unidade nuclear, eventualmente ampliada por pessoas que com ela possuem laços de parentesco ou afinidade, que forma um grupo doméstico e viva sob o mesmo teto, mantendo-se pela contribuição de seus membros” (Brasil, 2004).

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda com condicionalidades voltado para famílias vulneráveis. Segundo Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome; a vulnerabilidade social refere-se também às situações gerais de carência advindas do estado de pobreza ou da incapacidade de acessar bens e serviços mínimos à garantia da reprodução da vida social e familiar. O programa define pobreza segundo a renda familiar *per capita* mensal. Mesmo reconhecendo que pobreza é um fenômeno multidimensional, que não se restringe à privação de renda.

Os benefícios do Bolsa Família são de três tipos: Básico, Variável e Variável Vinculado ao Adolescente, pagos de acordo com a renda familiar *per capita* e a composição familiar.

Outra característica do Bolsa Família que merece destaque é o atendimento do núcleo familiar de forma integral, e não dos membros da família individualmente. Essa definição supera a abordagem fragmentada e segmentada de cada um dos indivíduos que compõe a família, a partir de critérios distintos (idade e sexo, por exemplo). Essa é uma diferença importante em relação às experiências brasileiras anteriores, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

Mesmo tendo a família como alvo da sua ação, o PBF reconhece e reforça a importância do papel das mulheres no interior da família. Ela é a responsável legal e preferencial para o recebimento dos benefícios, situação que está presente em 95% das famílias beneficiárias.

Uma das grandes ferramentas do programa bolsa família para garantir que a intersetorialidade aconteça foi a criação das condicionalidades, pois faz com que a gestão do Programa Bolsa Família trabalhem em conjunto para a complementariedade dos serviços da assistência social, saúde e educação. Para o tratamento adequado dos problemas derivados das grandes desigualdades sociais e regionais e da pobreza existente no país, é necessário unir esforços das três esferas de governo. Segundo o programa, essas condicionalidades visam certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representam o

exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e a inclusão social sustentável.

De um lado, há as responsabilidades das famílias em relação ao cumprimento de uma agenda de atendimento nas áreas da saúde e da educação, voltada à melhora das condições para que as crianças e jovens de famílias beneficiárias desfrutem de maior bem estar no futuro. Essa agenda, na área de educação, é a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% das crianças e dos adolescentes entre seis e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos integrantes das famílias beneficiárias. Na área de saúde, a agenda é o acompanhamento da vacinação e do crescimento e desenvolvimento das crianças até seis anos de idade e, ainda, da gravidez, parto e puerpério das mulheres. Além disto, também deve ser assegurado o compromisso da família de que as crianças não serão expostas ao trabalho infantil.

É competência dos gestores acompanharem as condicionalidades e darem condições para que este acompanhamento ocorra, com atribuições específicas para cada nível de gestão.

4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: INTERSETORIALIDADE E AS POLITICAS SOCIAIS

A intersectorialidade pode ser entendida como uma estratégia na qual permite a comunicação, a intervenção e o compartilhamento de saberes e interesses em comum que interferem na definição das metas a serem alcançadas. Como estratégia política, construída historicamente, se traduz num processo desafiante, que pode assumir diferentes dimensões definidas por estruturas político administrativa, conjunturas sócio econômicas e contextos regionais, além da interferência dos autores envolvidos.

No entanto, a intersectorialidade constitui numa articulação em torno de um objetivo comum, que deve influenciar no planejamento e na execução e no controle da prestação de serviços coletivos numa determinada região ou local.

Para Junqueira:

As complexidades dos problemas sociais exigem vários olhares, diversas maneiras de aborda-los, aglutinando saberes e praticas para o

entendimento e a construção integrada de soluções que garantam á população uma vida com qualidade. (1998, p.32)

Tal proposta também significa mudanças nas práticas e nas culturas institucionais da gestão dessas políticas, que podem gerar resistências, ao contrariar interesses pessoais e corporativos. A redistribuição do poder, a partir de uma nova lógica voltada para atender as necessidades dos cidadãos, estabelece novos compromissos de mudança, que podem ou não colaborar neste processo.

A questão social é tão complexa que exigem vários olhares, diversas maneiras de abordá-los, aglutinando saberes e praticas para o entendimento e a construção integrada de soluções que garantam a população uma vida de qualidade.

De acordo com CARVALHO e IAMAMOTO:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão. (CARVALHO e IAMAMOTO,1983, p.77)

Atuar na intersetorialidade acarreta mudanças nas práticas das organizações gestoras de políticas públicas. Tratar os cidadãos e seus problemas, de maneira integrada, exige um planejamento articulado das ações e serviços. Mas isso só não basta. Esse novo fazer envolve mudanças de valores, de cultura, que são percebidas nas normas sociais e regras que pautam o agir de grupos e organizações sociais. Essa construção não passa apenas no interior das organizações, pelos relacionamentos diários que estabelecem as pessoas entre si, mas também pelo funcionamento de grupo ou grupos exteriores às organizações e das lideranças que emergem desse processo.

Portanto, a ação intersetorial não se esgota no âmbito de uma organização ou de uma política social, mas de várias organizações públicas, sejam privadas ou estatais, apontando para a necessidade de procurar outras saídas, para lidar com as incertezas e a complexidade dos problemas sociais. A questão social emergem da interação do sujeito com o mundo, e sua percepção não é única, depende dos valores de cada ator social envolvido, e, como tal, sua solução também não será única, inclusive porque as certezas absolutas perderam consistência.

No que se refere à institucionalidade do Programa Bolsa Família, um aspecto a ser destacado é que o desenho do Programa depende da ação coordenada dos três níveis de governo e de diversos setores governamentais e não governamentais. Assim sendo, a descentralização e a intersetorialidade, junto ao controle social, são os principais núcleos ordenadores do processo de implementação que se pretende levar a cabo.

A descentralização tem sido um dos eixos do processo recente de reformas das políticas sociais brasileiras, ainda que seu ritmo e alcance deste processo tenham variado conforme cada área da política social. Diversos estudos (ARRETCHE, 2000; SOUZA; CARVALHO, 1999) têm salientado que a descentralização provocou um aumento da autonomia das instâncias subnacionais de governo, favoreceu a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências inovadoras em relação aos programas sociais. A descentralização provocou um aumento da autonomia das instâncias subnacionais de governo, favoreceu a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências inovadoras em relação aos programas sociais.

Ao mesmo tempo, reconhecem que as desigualdades existentes no Brasil se refletem também em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas de estados e municípios, afetando sua capacidade de resposta às necessidades da população e aos novos papéis que lhes são atribuídos.

Nesse sentido, talvez um dos maiores obstáculos seja a persistência de uma lógica de relacionamento intergovernamental fortemente competitiva, em detrimento de interações cooperativas.

Recentemente, o Governo Federal, através do Ministério de Desenvolvimento Social lançou um índice de qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador que mostra a qualidade da gestão descentralizada do Bolsa Família, além de refletir os compromissos assumidos pelos estados e municípios na sua adesão ao Programa e varia de 0 a 1 e é composto pelas variáveis relativas às informações sobre frequência escolar, acompanhamento dos beneficiários nos postos de saúde, cadastramento correto e atualização cadastral. Cada uma das quatro variáveis representa 25% do IGD. Este índice pretende estabelecer um ranking das experiências de implementação do PBF no nível local, premiando aquelas bem-sucedidas e incentivando a gestão de qualidade através do repasse de recursos financeiros extras para as prefeituras que alcançarem desempenho acima de 0,4 do índice.

Ressalta-se que não estão previstos mecanismos sólidos de indução capazes de superar a tradição competitiva que marca a área da assistência social. Isso pode ser observado na ausência de normalização específica. Decerto, o curso do processo de descentralização na área social apresenta ritmos diferenciados tanto no que se refere à transferência de responsabilidades para os estados e municípios quanto às diversas políticas sociais setoriais.

O desafio da intersetorialidade vem sendo tratado de forma mais concreta, ocupando lugar de destaque na agenda de debate da área social do Governo Federal. Tendo como base a experiência de descentralização das políticas sociais, é possível supor que num país com estrutura federativa como o nosso, a ausência de indução e coordenação da implantação da intersetorialidade por parte dos níveis federal e estadual de governo podem ser fatores que contribuam para o insucesso da proposta que se quer implementar. Embora o Governo Federal tenha, até recentemente, privilegiado a indução do processo descentralizador, pode-se afirmar que a concepção presente no Programa Bolsa Família representa certa preocupação em dar um passo adiante no enfrentamento da fragmentação da intervenção do Estado na área social. Isso porque até hoje nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersetorial e, portanto, das capacidades institucionais e de diálogo político entre os entes da federação e entre os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais.

O desenvolvimento concreto da intersetorialidade ainda se encontra dependente da iniciativa do nível local, o que não é suficiente para sustentar experiências exitosas nessa área. A tarefa de promover a intersetorialidade é bastante audaciosa e passa necessariamente pela construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado que lidam com a questão social. Assim, o ponto forte da proposta de intersetorialidade é a possibilidade de construir uma visão de complexidade dos problemas, tendo como requisito a contribuição de diferentes acúmulos setoriais, superando as propostas que se traduzem na mera sobreposição de ações setoriais.

O programa Bolsa família vem propor a intersetorialidade pois destaca que a partir da Constituição Federal de 1988, as três esferas de governo tem a responsabilidade com o combate á pobreza e a desigualdade, pois o principio da Seguridade Social, reafirma, a criação de uma rede de proteção Social, englobando um conjunto de ações, na qual seja capaz de garantir direitos e reduzir a ocorrência de riscos social. É complementar ao principio de integração da Assistência social, da previdência social e da saúde às demais políticas sociais e

econômicas, cujas dinâmicas determinam em grande parte o enfrentamento das vulnerabilidades e dos riscos sociais.

É importante lembrar que o direito de acesso à saúde e à educação, no caso brasileiro, são garantidos de forma universal pela Constituição Federal de 1988, com responsabilização do Poder Público pelo provimento dos mesmos. Assim, ao lado da responsabilidade da família, e como segundo componente do “acordo”, é preciso assegurar o compromisso do poder público em prover serviços nas áreas de saúde e educação que, embora formalmente de caráter universal, em várias situações não garantem o acesso dos mais excluídos. Nesse sentido, as condicionalidades podem ser entendidas como um reforço de direitos de cidadania, um reforço do direito de acesso já previsto na Constituição Federal. É por esse motivo que o compromisso da família só pode ser exigido se houver oferta de serviços e garantia de acesso. Mais do que isto, é uma forma de responsabilizar o poder público pela “busca ativa” dos mais excluídos, se porventura não for identificada busca espontânea de serviços. Nesta concepção, o direito à renda reforça os direitos à educação e à saúde.

O terceiro componente do “acordo” é o monitoramento do seu cumprimento. O acompanhamento das condicionalidades, mais do que um caráter punitivo de suspensão de benefícios para as famílias, está relacionado ao monitoramento do acesso das famílias aos direitos sociais básicos de educação e saúde, bem como à identificação das causas do seu eventual descumprimento. Nesse caso, identificar os motivos de não cumprimento de condicionalidades é um importante instrumento para a identificação das famílias que se encontram em maior grau de vulnerabilidade e risco social, sendo, portanto, um indicador para a orientação das políticas sociais e para a priorização do acompanhamento familiar mais individualizado.

Essa concepção de condicionalidade, como reforço do direito de acesso das famílias, só se viabiliza se o acompanhamento das mesmas for compartilhado pelas três esferas de governo, com uma abordagem intersetorial. Para tanto, é preciso integrar ações e equipes das áreas de assistência social, educação, saúde e outras áreas que, nos municípios e estados, respondam por serviços que propiciem a proteção social das famílias em situação de maior vulnerabilidade.

A terceira dimensão do Programa; a articulação entre o PBF e outras políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de capacidades; está associada ao entendimento da

pobreza como fenômeno complexo e multidimensional. Ou seja, a pobreza não deve ser entendida apenas como sinônimo de insuficiência de renda das famílias, nem seu combate pode se restringir à transferência de recursos financeiros para as famílias mais pobres. A partir de tal concepção, a plena efetivação dos objetivos do Bolsa-Família é dependente da sua integração com ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias. A lei Nº 10.836 de janeiro de 2004, que criou o Bolsa Família denomina tais políticas de “ações complementares”. Mas, afinal, o que são as ações complementares? Elas se constituem numa estratégia de intervenção articulada e integrada entre diferentes áreas dos governos federal, estaduais e municipais, e mesmo da sociedade, que permita o desenvolvimento das capacidades das famílias ou a redução de vulnerabilidades específicas. É a associação entre políticas de redução da pobreza e políticas de promoção da cidadania. Demandam, necessariamente, articulação intersetorial, coordenação e integração entre políticas que priorizem o atendimento das famílias do Programa Bolsa Família. O Programa se constitui como elemento de integração e de articulação de diferentes ações públicas que possam, ao chegar de forma integrada às famílias pobres, contribuir para o desenvolvimento de suas capacidades e para a ampliação de suas possibilidades de escolha, com impacto na inclusão social dos indivíduos e núcleos familiares.

Dentre as ações complementares mais significativas em curso, merecem destaque aquelas das áreas de geração de trabalho e renda e qualificação profissional, de aumento da escolaridade e ampliação do acesso ao conhecimento, de melhorias nas condições habitacionais, dentre outras, que visam o desenvolvimento das famílias beneficiárias do Bolsa Família.

5 CONCLUSÃO

As Políticas de transferência de renda vêm se consolidando como uma importante faceta do sistema de proteção social brasileiro.

O Programa Bolsa Família é uma estratégia de transferência condicionada de renda do governo federal, cujo foco é a redução da pobreza, sendo um de seus objetivos básicos promover a intersetorialidade e a sinergia entre as ações sociais do poder público. Entendemos, pois, a intersetorialidade como um objetivo estratégico para a implementação de condições favoráveis ao alcance de metas e impactos positivos do próprio Programa,

considerando que o Programa Bolsa Família se estrutura nos três níveis de governo e entre diferentes políticas sociais. Dessa forma, a colaboração entre diferentes setores da política pública trabalhando em direção a metas comuns, pode ser complementada pela colaboração interna entre os diversos níveis decisórios da estrutura institucional, ampliando a perspectiva do desenvolvimento de ações integradas e sinérgicas. As definições de intersetorialidade partem do pressuposto de que é necessário encontrar formas inovadoras de formular e implementar as políticas sociais para atuar sobre os problemas sociais que se apresentam-se cada vez mais.

A exigência de contrapartidas é talvez uma das novidades mais importantes no Programa Bolsa Família e, ao mesmo tempo, uma polêmica central do Programa. Muitos questionam a legitimidade da exigência de contrapartida, já que este benefício é um direito social e deve ter caráter incondicional. Por outro lado, no caso brasileiro, que apresenta muitas fragilidades no processo de constituição da seguridade social, é preciso, segundo os idealizadores do Programa, criar mecanismos que estimulem a inserção das famílias nos serviços de educação e saúde, tendo em vista a perspectiva de ruptura com o ciclo reprodutivo da pobreza.

Com efeito, no que tange às condicionalidades, pode-se dizer que, se por um lado tais exigências têm potencial para facilitar o acesso de camadas da população que dificilmente conseguiriam chegar aos serviços, por outro, coloca a dúvida sobre a capacidade de os serviços de educação e saúde absorverem adequadamente o aumento de demanda resultante da implementação do Programa. O mais grave é que estamos diante de uma situação em que se questionam as condições e a capacidade mesma dos municípios de ofertarem o que de mais básico está previsto no elenco de direitos sociais, isto é, as ações básicas de saúde e educação.

6 REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Regulamenta a Lei nº.10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências**. Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/Decreto_Bolsa_Familia.pdf> Acesso em: 04 de Nov. de 2010.

BRASIL, MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE Á FOME. **Portaria CM/MDS nº551 de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 04 de novembro de 2010.

CARVALHO, Raul e IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** São Paulo, Cortez, 1983.

JUNQUEIRA, L.A.P. **Descentralização e intersectorialidade na construção de um novo modelo de gestão.** Revista Administração Publica, 1998