

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

JOICY SILVA DOS SANTOS

ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS:
Desafios da integração de atores à luz dos programas
Bolsa Família e Prospera

BRASÍLIA

2024

JOICY SILVA DOS SANTOS

**ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS:**

**Desafios da integração de atores à luz dos programas
Bolsa Família e Prospera**

Monografia apresentada à Escola de Políticas
Públicas e Governo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título
de Bacharel em Administração Pública

Área de concentração: Administração
Pública

Orientador: Prof. Dr. Paulo Augusto Meyer
Mattos Nascimento

Coorientador: Prof. Dr. Henrique Talamoni
Vallochi Salles Pinto

BRASÍLIA

2024

JOICY SILVA DOS SANTOS

**ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS:**

**Desafios da integração de atores à luz dos programas
Bolsa Família e Prospera**

Monografia apresentada à Escola de Políticas
Públicas e Governo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obtenção do título
de Bacharel em Administração Pública

Área de concentração: Administração
Pública

Data de aprovação: 02/12/2024

Banca examinadora:

Prof. Dr. Paulo Augusto Meyer Mattos
Nascimento (Orientador)
FGV-EPPG

Prof. Dr. Henrique Talamoni Vallochi Salles
Pinto (Coorientador)
FGV-EPPG

Prof. Dr. Luís Filipe de Miranda Grochocki
FGV-EPPG

À minha mãe, minha maior inspiração, que sempre me incentivou a ser melhor e que, mesmo ausente, permanece viva em cada conquista minha. Este trabalho é para você, que sempre acreditou nos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por cada bênção em minha vida, por guiar meus passos e ser meu alicerce.

Aos meus pais, Joelma (in memoriam) e Geraldo, que nunca deixaram que nada faltasse e sempre priorizaram minha educação. Eles me ensinaram sobre amor, perseverança e fé. Sou o que sou por influência deles e tenho muito orgulho de onde vim. Eles são a minha base.

À minha irmã, por ser minha força e exemplo de coragem. Crescer com ela foi um privilégio. Obrigada pelo companheirismo e apoio em todos os momentos.

Aos meus colegas de turma, pelo apoio ao longo da graduação e por tornarem meus dias mais leves e alegres.

Aos meus amigos Beatriz, Daniel, Laisa, Melissa, Thaís, Tiago e Yara por cada momento juntos e pelas amizades construídas, que espero poder levar para a vida.

Às minhas melhores amigas Yasmin, Gabriela e Luana por sempre torcerem por mim e estarem comigo em todas as etapas da minha vida. Obrigada por compartilharem sonhos e conquistas. Vocês me inspiram!

Ao meu chefe, Cezar, por ser um líder excepcional, com quem aprendo cada dia mais. Obrigada por toda compreensão, apoio e ensinamentos.

Ao meu orientador e coorientador, por toda paciência e ajuda, essenciais para a realização deste trabalho.

À Fundação Getúlio Vargas (FGV-EPPG), por cada oportunidade ao longo da graduação e por contribuir para a minha formação acadêmica e pessoal.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste trabalho.

RESUMO

A abordagem multidimensional em políticas públicas está relacionada à incorporação de múltiplas dimensões em sua formulação e implementação, visando uma abordagem integrada e abrangente, adotando aspectos de transversalidade e intersetorialidade em sua gestão. O presente estudo objetiva analisar os desafios existentes na integração de atores nesse tipo de política, por meio da comparação entre os programas Prospera, do México, e Bolsa Família, do Brasil. Neste estudo, foi utilizada uma metodologia qualitativa, que contou com revisão de literatura e entrevistas semiestruturadas, realizadas com três grupos de participantes chave, incluindo gestores públicos, pesquisadores especializados em políticas sociais e profissionais que atuaram diretamente na formulação e gestão do Bolsa Família e Prospera. Os resultados indicam que a gestão descentralizada adotada no Bolsa Família viabiliza maior integração entre os diferentes níveis governamentais em detrimento da centralização característica do Prospera, que limita a participação dos governos locais. Dessa forma, identificou-se que os principais desafios envolvem limitações de coordenação intergovernamental e dificuldades de comunicação. Em última análise, conclui-se que estratégias para uma maior comunicação e articulação são essenciais para superar esses desafios e permitir que a política seja mais eficaz e atenda melhor à população.

PALAVRAS-CHAVE: Abordagem multidimensional. Transversalidade. Intersetorialidade. Bolsa Família. Prospera.

ABSTRACT

The multidimensional approach in public policies relates to the incorporation of multiple dimensions in their formulation and implementation, aiming for an integrated and comprehensive strategy that adopts aspects of transversality and intersectorality in their management. This study aims to analyze the challenges in integrating stakeholders in this type of policy by comparing the Prospera program in Mexico and the Bolsa Família program in Brazil. The methodology employed was qualitative, including a literature review and semi-structured interviews conducted with three key groups of participants: public managers, researchers specialized in social policies, and professionals who directly participated in the formulation and management of Bolsa Família and Prospera. The results indicate that the decentralized management adopted by Bolsa Família facilitates greater integration among different levels of government compared to the centralization characteristic of Prospera, which limits local government participation. Therefore, it was identified that the main challenges involve intergovernmental coordination limitations and communication difficulties. Ultimately, the study concludes that strategies for improved communication and coordination are essential to overcoming these challenges, ensuring more effective policies that better serve the population.

KEYWORDS: Multidimensional approach. Transversality. Intersectorality. Bolsa Família. Prospera.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Entrevistados e as perspectivas de análise.....	38
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PPA - Plano Plurianual

Seppir - Secretaria de Políticas para a Igualdade Racial

SPM - Secretaria de Políticas para as Mulheres

SEDH - Secretaria Especial dos Direitos Humanos

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima

PL – Projeto de Lei

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

BPC - Benefício de Prestação Continuada

PNAA - Programa Nacional de Acesso à Alimentação

MESA - Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar

PT - Partido dos Trabalhadores

PFZ - Programa Fome Zero

PBF – Programa Bolsa Família

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

Suas – Sistema Único de Assistência Social

Cras – Centro de Referência de Assistência Social

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

BSM – Brasil Sem Miséria

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PL – Partido Liberal

AE – Auxílio Emergencial

PAB – Programa Auxílio Brasil

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Coplamar - Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos

Marginados

Pronasol - Programa Nacional de Solidariedade

Progresas - Programa de Educação, Saúde e Alimentação

Sedesol - Secretaria de Desenvolvimento Social

Conprograsa - Coordenação Nacional do Progresas

IMSS - Instituto Mexicano de Seguridade Social

PAN - Partido da Ação Nacional

Oportunidades - Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades

PAL - Programa de Apoio Alimentar

PRI - Partido Revolucionário Institucional

Morena - Movimento Regeneração Nacional

BBJ - Becas Benito Juárez

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	13
1.2	PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.3	OBJETIVOS	14
1.3.1	Objetivo Geral	14
1.3.2	Objetivos Específicos	15
1.4	HIPÓTESES	15
1.5	JUSTIFICATIVA	15
2	POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DA MULTIDIMENSIONALIDADE	17
	Desafios e perspectivas da intersectorialidade na integração de políticas	18
	A Transversalidade e o enfoque nas vulnerabilidades específicas	20
	Multidimensionalidade e Políticas de Proteção Social na América Latina	21
3	OS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E PROSPERA COMO POLÍTICAS COM ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL	23
3.1	Construção, desenvolvimento e integração de atores no Bolsa Família	23
3.1.1	<i>Contexto histórico</i>	23
3.1.2	<i>Criação do programa e primeiros passos</i>	25
3.1.3	<i>Consolidação do programa</i>	27
3.1.4	<i>Governo Dilma e o Brasil Sem Miséria</i>	28
3.1.5	<i>Governo Temer</i>	29
3.1.6	<i>Governo Bolsonaro e a implementação do Auxílio-Brasil</i>	29
3.1.7	<i>Terceiro Governo Lula e a reestruturação do Bolsa Família</i>	30
3.1.8	<i>Aspectos intersetoriais e transversais do Bolsa Família</i>	31
3.2	Evolução histórica e estrutural do Programa Prospera: Desafios e reformulações	32
3.2.1	<i>Origem e contexto histórico</i>	32
3.2.2	<i>Primeiras iniciativas e criação do programa</i>	32
3.2.3	<i>Transição para o Oportunidades</i>	34
3.2.4	<i>Implementação do Prospera</i>	35
3.2.5	<i>Governo de López Obrador e o programa Becas Benito Juárez</i>	36
3.2.6	<i>Aspectos transversais e intersetoriais do Prospera</i>	36
4	METODOLOGIA	38
5	RESULTADOS	40
5.1	Desafios na implementação dos programas	40

5.2	Colaboração e integração de atores	42
5.3	Limitações dos programas e recomendações	43
6	CONCLUSÃO	45
	REFERÊNCIAS	47
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO 1.....	53
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO 2	54
	ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE CONFORMIDADE ÉTICA EM PESQUISAS ENVOLVENDO SERES HUMANOS - CEPH/FGV.....	55

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Em sociedades cada vez mais complexas, os problemas sociais exigem abordagens que vão além de soluções isoladas e setoriais. É nesse contexto que a intersetorialidade e a transversalidade surgem como respostas estruturadas para promover políticas públicas integradas, capazes de enfrentar as múltiplas dimensões da vulnerabilidade social, como ocorre nos programas Bolsa Família, no Brasil, e Prospera, no México. Esses programas operam na interface de diferentes áreas, como saúde, educação e assistência social, e promovem uma abordagem mais ampla e coordenada. Foram, por isso, escolhidos para análise neste trabalho, cujo foco reside na compreensão dos desafios intrínsecos à integração de atores e à transversalidade em políticas públicas que tenham enfoque multidimensional.

A abordagem multidimensional nas políticas públicas é fundamental para entender e enfrentar problemas complexos que afetam diferentes aspectos da vida social. Segundo Cunill-Grau (2014), a integração de setores se torna central para as novas políticas sociais, pois muitos problemas sociais têm causas e efeitos que transcendem as divisões tradicionais entre setores governamentais. Nesse sentido, a intersetorialidade busca coordenar os diversos setores de governo para criar respostas integradas a esses problemas complexos, especialmente em temas como pobreza e exclusão social.

Adicionalmente, os conceitos de intersetorialidade e transversalidade são necessários para políticas que buscam não apenas integrar setores, mas também incorporar recortes transversais, como gênero e raça, em seus programas. A transversalidade de gênero e raça, por exemplo, exige que políticas públicas tratem dessas temáticas de forma abrangente e em todos os níveis de governo, com vistas a mitigar desigualdades estruturais (CRUZ; MARCONDES; FARAH, 2024; BOTELHO; NASCIMENTO, 2016). Esse tipo de enfoque permite a construção de políticas mais inclusivas e que considerem a diversidade dos públicos atendidos.

Assim, os programas Bolsa Família e Prospera exemplificam políticas que operam com uma abordagem intersetorial e transversal, na medida em que articulam saúde, educação e assistência social para responder de forma abrangente às necessidades da população vulnerável. A intersetorialidade nesses programas não se limita à mera junção de setores, mas sim à criação de mecanismos de colaboração para enfrentar as diversas causas da pobreza e exclusão social (BICHIR; CANATO, 2019; CUNILL-GRAU, 2014).

No Brasil, a transversalidade como diretriz política foi introduzida formalmente no

Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 (CARDOSO, 2009). Esse plano trouxe objetivos e metas para a administração pública que enfatizavam a integração de várias dimensões — social, econômica e ambiental — para a redução das desigualdades e a promoção da inclusão social (SILVA; CARDOSO; SILVA, 2014). Esse novo modelo integrou temas como igualdade racial e de gênero em políticas de diferentes setores (SILVA; CALMON, 2017).

Essa ênfase em transversalidade marcou uma diferença em relação aos PPAs anteriores, que seguiam um modelo mais setorializado, devido, sobretudo, à rigidez da organização governamental (GARTENKRAUT, 2002). Até então, cada ministério ou órgão tratava de suas áreas de competência de forma isolada. Na busca por modificar isso, a partir de 2003 foram criadas secretarias especiais para coordenar as ações do governo voltadas para essas estratégias: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), que dispunham de formato administrativo voltado à atuação transversal com os demais órgãos federais (CARDOSO, 2009).

Em relação ao caso mexicano, o Estado tem adotado, desde o final do século passado, o modelo de gestão horizontal, que se baseia em acordos interinstitucionais e na atuação entre níveis de governo como principal forma de abordagem. Desse modo, promoção de igualdade - sobretudo de gênero -, o apoio a grupos vulneráveis, a prevenção e o combate à discriminação passaram a ser tratados como políticas transversais na proteção de direitos (ARAIZA, 2005).

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Quais são os principais desafios enfrentados na integração de atores nos programas Bolsa Família, no Brasil, e Prospera, no México, sob a perspectiva de políticas públicas com abordagem multidimensional?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar os programas Bolsa Família (Brasil) e Prospera (México) como políticas públicas com abordagem multidimensional, comparando os desafios para a integração dos respectivos atores.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar os atores envolvidos na implementação dos programas Bolsa Família e Prospera, destacando suas respectivas funções.
- Analisar as adversidades na integração de atores nas políticas com enfoque multidimensional, considerando os contextos político, socioeconômico e cultural de cada país.
- Examinar as percepções dos atores envolvidos sobre a importância e o comprometimento com os objetivos dos programas.
- Discutir a efetividade da integração dos atores em relação aos objetivos do Bolsa Família e do Prospera.
- Comparar os desafios enfrentados na integração dos atores nos dois programas e como tais desafios impactam sua eficácia.

1.4 HIPÓTESES

- Existem diferenças significativas na integração de atores entre o Bolsa Família e o Prospera devido às especificidades políticas, socioeconômicas e culturais de cada país, além de suas origens.
- Os desafios de integração de atores estão ligados a problemas internos, como burocracia, falta de recursos e pessoal.

1.5 JUSTIFICATIVA

A implementação de políticas públicas que adotam uma abordagem multidimensional requer a colaboração integrada de diferentes órgãos e atores. Para alcançar seus objetivos, é necessário estabelecer redes de comunicação que facilitem a tomada de decisão e a troca de informações, pois, como observado por Cunill-Grau (2014), as políticas de proteção social demandam uma coordenação que vá além da mera soma de esforços setoriais. Ainda assim, sabe-se que órgãos públicos frequentemente operam com agendas e prioridades distintas, o que resulta na falta de compartilhamento de dados ou no acesso limitado a essas informações.

A integração dos atores é crucial para a eficácia dos programas de transferência de renda com condicionalidades, como o Bolsa Família e o Prospera, que visam à redução da pobreza e

à inclusão social, por meio de condições às famílias beneficiárias relacionadas às áreas de saúde, educação e assistência social. Entretanto, a diversidade de contextos em que esses programas operam impõe desafios únicos, dado que estão em curso em países que apresentam realidades políticas, sociais e culturais bastante diversas entre si.

Compreender e estudar esses desafios, ao mesmo tempo que se realizam análises comparativas entre os contextos do Brasil e do México, é essencial para fortalecer a estrutura e a implementação desses programas. Assim, políticas públicas mais eficazes podem ser formuladas para responder melhor às necessidades da população e promover inclusão social de forma abrangente.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DA MULTIDIMENSIONALIDADE

A multidimensionalidade nas políticas públicas refere-se à incorporação de múltiplas dimensões em sua formulação e implementação, visando uma abordagem integrada e abrangente. No presente estudo, essa ideia se aplica especialmente a políticas com uma abordagem intersetorial e transversal, como os programas Bolsa Família, no Brasil, e Prospera, no México. Esses programas envolvem diferentes áreas, como saúde, educação e assistência social, e refletem o esforço de superar o isolamento entre setores e a fragmentação nas políticas de proteção social, que limitam a eficácia das intervenções voltadas para problemas sociais complexos.

Na literatura, diversos autores discutem as diferenças e sobreposições entre intersetorialidade e transversalidade. Cruz, Marcondes e Farah, (2024, p. 2) defendem que “a transversalidade e a intersetorialidade possuem elementos comuns, mas correspondem a conceitos e estratégias diversas”, sendo essencial para este estudo delimitar ambos os conceitos e suas implicações.

Nesse sentido, a intersetorialidade é geralmente entendida como a articulação e a coordenação entre diferentes setores de governo e da sociedade para enfrentar problemas multicausais e complexos (Junqueira, 1997). Nas palavras de Junqueira (1997, p. 37):

A articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e na avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social.

Isso significa que a intersetorialidade visa a superação da fragmentação entre setores e políticas, promovendo um fluxo contínuo de cooperação e sinergia entre diferentes áreas governamentais. Essa cooperação é especialmente necessária para enfrentar problemas que têm causas e impactos variados, como a pobreza, que se manifesta tanto no acesso desigual à saúde e à educação quanto na vulnerabilidade econômica e social (VEIGA; BRONZO, 2014).

Já a transversalidade, é assim definida por Botelho e Nascimento (2016, p. 27-28):

A transversalidade consiste em ações de coalizão que procuram ampliar a capacidade de atuação de setores cuja atividade organizativa é insuficiente para tratar de algum tema específico, através da introdução de linhas de trabalho que sejam capazes de abordar de modos variados um mesmo problema.

(...)

Desta forma, a atuação transversal em política não consiste apenas em que um mesmo tema seja tratado por diversos setores agentes de tal política, mas em

que todos os setores envolvidos sejam capazes, de modo articulado, de aportar contribuições para o enfrentamento do tema alvo da ação ou de um conjunto de ações.

A transversalidade refere-se, pois, à incorporação de recortes específicos, como gênero e raça, em todas as etapas e setores envolvidos nas políticas públicas, o que se torna essencial para assegurar que essas políticas alcancem grupos vulneráveis e promovam a equidade. Conquanto diferentes, intersectorialidade e transversalidade são conceitos que se interconectam com vistas a intervenções de política lastreadas em abordagens multidimensionais. O desafio frequentemente é justamente integrar os atores relevantes para que tal objetivo seja contemplado.

Desafios e perspectivas da intersectorialidade na integração de políticas

A integração intersectorial é essencial em todas as etapas do ciclo de políticas públicas — formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Trata-se de estratégia-chave para abordar problemas sociais complexos, articulando setores governamentais e atores não governamentais em torno de um objetivo comum. Esse processo exige uma estrutura organizacional flexível, onde os saberes técnicos de diferentes áreas sejam articulados em torno de um objetivo comum. Contudo, a implementação eficaz da intersectorialidade depende não apenas de arranjos institucionais, mas também de mudanças culturais e organizacionais.

Bichir e Canato (2019) ressaltam que a gestão intersectorial envolve a alteração das práticas burocráticas e a adoção de um modelo de governança mais colaborativo e articulado. Essa articulação, na visão de Cunill-Grau (2014), busca promover a integralidade das políticas e não se limita a ações pontuais; busca, também, a sinergia entre setores para abordar tanto as causas quanto os efeitos dos problemas sociais. Tal abordagem, de acordo com Muñoz-Arce e Larraín-Salas (2019), exige uma transformação organizacional que vá além da simples soma de esforços setoriais, promovendo uma visão compartilhada e cooperativa na qual diferentes áreas técnicas e saberes são integrados, maximizando a efetividade das políticas públicas em contextos de vulnerabilidade social.

A implementação eficaz da intersectorialidade exige, portanto, um processo organizacional flexível que facilite a articulação em todas as etapas do ciclo de políticas públicas — desde a formulação até o monitoramento e avaliação. Esse tipo de organização colaborativa deve envolver tanto os níveis superiores quanto os profissionais que atuam diretamente com a população, promovendo uma resposta mais adaptada e ajustada às

particularidades de cada território e às necessidades da população (VEIGA; BRONZO, 2014).

Apesar das vantagens, a intersectorialidade enfrenta desafios consideráveis. A fragmentação institucional e a centralização do poder decisório dificultam a implementação de políticas públicas integradas, com cada setor governamental operando com suas próprias prioridades e agendas, como aponta Cunill-Grau (2014). A experiência do Programa BH Cidadania, estudada por Veiga e Bronzo (2014), ilustra esses desafios ao mostrar como a coordenação entre setores frequentemente é limitada por conflitos de interesse e pela falta de incentivos para a cooperação. Junqueira (1997) também observa que as divergências de valores e cultura entre setores podem gerar conflitos e reduzir a eficiência das políticas intersectoriais.

No entanto, as possibilidades oferecidas pela intersectorialidade são significativas. Cunill-Grau (2014) ressalta que, quando implementada de maneira robusta, a intersectorialidade pode promover um modelo inovador de governança que favorece a flexibilidade e adaptabilidade das políticas públicas aos contextos variados e às necessidades sociais. Muñoz-Arce e Larraín-Salas (2019) também destacam que a intersectorialidade permite o desenvolvimento de políticas inclusivas que respondem de forma mais abrangente às necessidades das populações marginalizadas, promovendo maior equidade social. Bichir e Canato (2019), por sua vez, argumentam que a gestão intersectorial bem-sucedida fortalece redes locais e permite respostas mais próximas e eficazes à realidade dos beneficiários, criando um modelo de governança que, ao promover a cooperação contínua, potencializa os impactos das políticas sociais.

Assim, embora a intersectorialidade apresente desafios significativos em sua implementação prática, seu potencial transformador é grande. Quando bem-estruturada, essa abordagem permite que as políticas públicas respondam de maneira mais complexa e integrada aos diferentes aspectos das vulnerabilidades sociais, superando a fragmentação dos setores e promovendo uma ação sinérgica que favorece o desenvolvimento social inclusivo e equitativo.

No âmbito dos programas Bolsa Família e Prospera, portanto, a coordenação intersectorial ocorre por meio das gestões das condicionalidades nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, visando uma abordagem integral das políticas. Dessa forma, ainda que enfrentem alguns dos desafios mencionados anteriormente, esse tipo de coordenação é fundamental para promover a proteção social e a diminuição da pobreza.

A Transversalidade e o enfoque nas vulnerabilidades específicas

A transversalidade, por sua vez, remete à incorporação de uma perspectiva específica, como gênero, raça ou geração, ao longo de todas as fases da política pública. No Brasil, o conceito ganhou força especialmente após a criação de órgãos dedicados, como a SPM e a Seppir, que integram essas perspectivas nos programas governamentais (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018). Esse enfoque é essencial para a promoção de igualdade de oportunidades, garantindo que os programas contemplem as necessidades de grupos historicamente marginalizados.

Diferentemente da intersetorialidade, que busca a cooperação entre setores, a transversalidade demanda que cada setor incorpore em suas práticas e diretrizes o compromisso com a inclusão e a equidade. Essa abordagem permite que as políticas públicas sejam ajustadas de forma a responder às necessidades de diferentes grupos sociais, promovendo uma proteção social mais equitativa e inclusiva (CRUZ; MARCONDES; FARAH, 2024).

Para Silva e Calmon (2017), a transversalidade é definida como uma abordagem organizacional e de gestão que busca incluir temas ou eixos estruturantes (como gênero, raça e outros) nas diversas etapas e setores de formulação de políticas públicas. Esse conceito visa enfrentar desigualdades enraizadas que afetam diferentes grupos sociais, propondo uma visão complexa e interseccional do sujeito de direitos. A transversalidade é descrita pelos autores como um processo que requer que temas fundamentais, como o gênero, sejam incorporados de maneira a afetar as práticas e resultados das políticas em múltiplos setores, promovendo um "enfrentamento de questões estruturantes".

Silva e Calmon (2017) ressaltam, no entanto, que a transversalidade enfrenta o desafio de ser incorporada superficialmente em políticas públicas. Na visão desses autores, ela é, muitas vezes, tratada como um "conceito coringa" ou rele mecanismo de "inclusão temática", sem uma prática efetiva de transformação estrutural. Esse problema é evidenciado em práticas onde a transversalidade é usada apenas para conferir legitimidade às políticas sem uma análise aprofundada de seus efeitos.

O uso instrumental ou meramente cerimonial limita o potencial transformador da transversalidade, especialmente se implementado em estruturas burocráticas rígidas. Não obstante, a transversalidade, quando implementada de forma robusta e consciente, pode promover uma reorganização dos processos de tomada de decisão e formulação de políticas, integrando temas estruturantes como gênero e raça a todas as políticas e práticas institucionais. Em termos práticos, a transversalidade pode promover a interconexão de políticas públicas e a

formação de novas estratégias que respondam de maneira integrada às múltiplas vulnerabilidades e desigualdades estruturais, contribuindo para o empoderamento e a equidade entre diferentes grupos sociais (SILVA; CALMON, 2017).

Esse conceito de transversalidade, tal qual trabalhado pelos autores citados nesta seção, enfatiza a necessidade de "contaminar" as políticas setoriais com temáticas específicas, buscando não apenas resultados setoriais, mas um impacto mais profundo na redução das desigualdades.

Nesse sentido, cabe ressaltar que tanto o Bolsa Família quanto o Prospera incorporaram em suas ações temas voltados à superação de desigualdades estruturais, incluindo questões de gênero, raça, etnia e faixa etária. Assim, além de garantir assistência financeira às famílias beneficiárias, esses programas buscam a equidade e a inclusão social, por meio de ações afirmativas e condicionalidades específicas que possibilitam, também, o desenvolvimento humano.

Multidimensionalidade e Políticas de Proteção Social na América Latina

A multidimensionalidade em políticas públicas pode ser entendida como um reconhecimento da complexidade dos problemas sociais, os quais envolvem múltiplas dimensões que se interconectam, como educação, saúde, assistência social e renda. Segundo Cunill-Grau (2014), essa abordagem não apenas expande o escopo das políticas públicas, mas também exige a utilização de arranjos intersetoriais para que os diversos aspectos de um problema possam ser abordados de forma integrada. Marcondes, Sandim e Diniz (2018) também reforçam que o uso da multidimensionalidade requer articulação entre diferentes setores e uma abordagem que considere as interseções entre as diferentes esferas de atuação para maximizar a eficácia e alcançar uma resposta mais completa aos problemas enfrentados.

A multidimensionalidade se posiciona, portanto, como um conceito complementar à intersetorialidade e à transversalidade. Enquanto a transversalidade atua internamente nas organizações, integrando temas como gênero e raça em todas as políticas e práticas de um setor, e a intersetorialidade promove a cooperação entre diferentes setores governamentais e atores externos para enfrentar problemas complexos, a multidimensionalidade exige que esses problemas sejam vistos em toda a sua abrangência, requerendo intervenções coordenadas que transcendem limites organizacionais e institucionais. Essa visão permite tratar o problema em suas múltiplas camadas, promovendo uma resposta pública mais ajustada à realidade vivida pelos diferentes grupos sociais vulneráveis.

Sendo assim, a integração entre intersetorialidade e transversalidade confere às políticas sociais uma abordagem multidimensional, ou seja, uma visão que considera a complexidade dos problemas sociais em suas várias facetas. Esse enfoque é especialmente relevante em programas de combate à pobreza, como o Bolsa Família e o Prospera. Ambos os programas não apenas transferem renda, mas também promovem condições para a educação, a saúde e a inclusão social, articulando setores distintos para oferecer uma resposta coordenada às necessidades das populações vulneráveis (ARAIZA, 2005).

A multidimensionalidade, nesse contexto, emerge como uma resposta à complexidade da pobreza e da exclusão social, que não podem ser tratadas de forma fragmentada. O caráter multidimensional dos problemas afetos às políticas sociais impõe que, para serem eficazes, programas como o Bolsa Família e o Prospera superem a lógica setorializada, promovendo uma cooperação que permita uma resposta mais holística e adaptada às necessidades dos beneficiários.

Em suma, a articulação de diferentes áreas em políticas públicas é um componente essencial para enfrentar os desafios das sociedades contemporâneas, que apresentam problemas complexos e interdependentes. A intersetorialidade e a transversalidade, quando integradas, possibilitam uma abordagem que combina a cooperação entre setores com o compromisso de inclusão social e equidade, criando políticas públicas verdadeiramente multidimensionais, que visem à superação do ciclo intergeracional da pobreza.

3 OS PROGRAMAS BOLSA FAMÍLIA E PROSPERA COMO POLÍTICAS COM ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

3.1 Construção, desenvolvimento e integração de atores no Bolsa Família

3.1.1 Contexto histórico

A Constituição Federal de 1988 definiu a assistência social como parte integrante da seguridade social, bem como a saúde e a previdência. Assim, o Estado deveria garantir uma proteção social ampla, que fosse de caráter universal, equânime e democrático. Nesse contexto, a partir de 1990, iniciaram as discussões acerca do estabelecimento de programas voltados à transferência de renda.

Em 1991, essa temática é inserida na agenda pública por meio da aprovação, no Senado Federal, do Projeto de Lei (PL) n. 80/1991, sobre a criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), de autoria do senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse PL objetivava atender todos os brasileiros residentes no país, que fossem maiores de 25 anos de idade, com um benefício correspondente a 2,25 salários-mínimos, em valores de 2005 (SILVA, 2007).

Ainda em 1991, é apresentada nova proposta para que houvesse a articulação do programa com a educação. Dessa forma, toda família brasileira que tivesse filhos ou dependentes, com idade entre sete e quatorze anos, que comprovassem frequência regular em escola pública, receberia uma transferência monetária equivalente a um salário-mínimo (SILVA, 2007).

Nesse tocante, a partir da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, houve a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício mensal pago pelo Estado para pessoas com deficiência e idosos que não pudessem garantir suas necessidades básicas por meios próprios ou com o apoio familiar, independentemente de contribuição para a seguridade social (MORAES; PITTHAN; MACHADO, 2018).

Ainda de acordo com Moraes, Pitthan e Machado (2018), é a partir de 1995 que os programas de transferência de renda com condicionalidades começaram a ganhar mais destaque, sobretudo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foram instituídos os programas Bolsa Escola (coordenado pelo Ministério da Educação), Bolsa Alimentação (sob a coordenação do Ministério da Saúde) e Auxílio Gás (coordenado pelo

Ministério de Minas e Energia).

O Programa Bolsa Escola, criado em 2001, surgiu com a ideia de universalizar a educação fundamental. Para tanto, famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 90,00¹ por mês receberiam R\$ 15,00² por criança, desde que estas mantivessem a frequência escolar em pelo menos 85% das aulas. Assim, as escolas eram responsáveis pela verificação e envio de dados referentes à frequência escolar para as secretarias municipais, as quais monitoravam as condicionalidades e a distribuição dos benefícios. No âmbito federal, por sua vez, a secretaria federal tinha como função o controle do número de benefícios demandados pelos municípios (BOURGUIGNON; FERREIRA, 2007).

Além disso, no mesmo ano, o Programa Bolsa Alimentação foi desenvolvido para ajudar na redução e na prevenção da desnutrição e da mortalidade infantil. As famílias, porém, para receber as transferências mensais – que variavam de R\$ 15,00 a R\$ 45,00³, dependendo do número de filhos -, deviam seguir as condicionalidades relacionadas à saúde básica, entre as quais: manter atualizado o calendário de imunização, realizar pré-natal, atividades educativas em saúde e nutrição (LEÃO; CASTRO, 2007).

Já em 2002, o Auxílio Gás foi pensado para ajudar as famílias de baixa renda a lidar com o aumento no preço do gás de cozinha, após a eliminação de um subsídio que antes tornava o produto mais acessível (ROCHA, 2011). Dessa forma, bimestralmente, era transferido o valor de R\$ 15,00⁴ para a compra de botijão de gás às famílias que já eram beneficiárias do Bolsa Escola e/ou Bolsa Alimentação, ou que eram potenciais beneficiárias desses programas, inscritas no Cadastro Único (SILVA, 2013).

Em 2002, havia, então, diversos programas de transferência de renda geridos por diferentes ministérios, cada um utilizando sistemas próprios para identificar e selecionar beneficiários. Essa fragmentação resultava em problemas como a multiplicidade de bases de dados, sobreposição de beneficiários e falta de conexão com o sistema de proteção social. Dessa forma, para otimizar a gestão e aumentar a confiabilidade dos dados, foi criado o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), visando consolidar as informações das famílias e melhorar o atendimento (AMARAL, 2014).

¹ Valor da época que, corrigido pelo IPCA para outubro de 2024 (usando a Calculadora do Cidadão, ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil em <https://www.bcb.gov.br/meubc/calculadoradocidadao>), equivale a, aproximadamente, R\$ 351,64.

² Valor da época que, corrigido pelo IPCA para outubro de 2024 (usando a Calculadora do Cidadão, ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil), equivale a, aproximadamente, R\$ 58,61.

³ Valor da época que, corrigido pelo IPCA para outubro de 2024 (usando a Calculadora do Cidadão, ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil), equivale a, aproximadamente, R\$ 175,82.

⁴ Valor da época que, corrigido pelo IPCA para outubro de 2024 (usando a Calculadora do Cidadão, ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil), equivale a, aproximadamente, R\$ 52,83.

3.1.2 Criação do programa e primeiros passos

Em 2003, com o primeiro mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, objetivava-se a construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, de abrangência nacional, que fosse voltada para o combate à pobreza e à fome no país. A prioridade era construir políticas sociais de enfrentamento à pobreza, que fossem articuladas com a Política Econômica. Em outros termos, o intuito era desenvolver uma Política Econômica que tivesse como pressuposto a redistribuição de renda, enquanto fornecesse fomentos à geração de emprego, à proteção social do trabalhador e à inclusão dos trabalhadores em um sistema nacional universal de Previdência Social (SILVA, 2007).

Nesse contexto, segundo Soares (2010), em fevereiro do mesmo ano, o governo então vigente criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), coordenado pelo recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Ademais, o objetivo do novo órgão era realizar a implementação do Programa Fome Zero (PFZ), desenvolvido em 2001 pelo Instituto Cidadania, organização não governamental ligada ao PT.

O PFZ foi apresentado como um programa abrangente do governo, que mobilizou um conjunto de ministérios, demandando capacidade de articulação intersetorial do governo recém-empossado. Inicialmente, o programa contava com a participação do MESA, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e de representantes da sociedade civil e do governo, além de compreender políticas específicas, como o Cartão Alimentação (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Nesse sentido, Tomazini e Leite (2016) apresentam, também, hipóteses para explicar a modernização gradual das estratégias do PFZ. Dentre elas, cabe destacar o argumento de que o programa não possuía objetividade na sua forma de operacionalização, tendo em vista que exigia um esforço intersetorial, de coordenação entre os diferentes ministérios, estados e municípios, além de envolver canais participativos. Isso resultava, por conseguinte, em divergências entre os atores. Alguns destacavam a importância da mobilização e da participação popular, defendendo que os comitês gestores tivessem autonomia nas decisões, enquanto outros priorizavam o papel das prefeituras.

No final de 2003, houve uma reforma ministerial, que contribuiu para o enfraquecimento do poder político da coalizão de segurança alimentar, devido à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e à extinção do MESA. Essas mudanças levaram ao abandono do PFZ, como principal estratégia de combate à pobreza e à fome no país (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Em 2004, portanto, o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado, regulamentado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, resultando da unificação dos quatro programas assistenciais de transferência de renda supracitados, atualmente conhecidos como programas remanescentes - Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação -, com base no CadÚnico. Sob essa ótica, o programa surgiu com a proposta de contribuir para a inclusão social, por meio da diminuição da pobreza e da fome. Além disso, esperava-se melhorar o atendimento ao público-alvo dos serviços de saúde e diminuir os índices de evasão escolar, repetência e defasagem idade-série das crianças mais pobres (CAMPELLO, 2013).

Dito isso, convém destacar que, nessa época, o Cartão Alimentação consistia na transferência de R\$ 50,00⁵ para as famílias que possuíam uma renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo (SOARES; SÁTYRO, 2009). O benefício, porém, só podia ser usado para a compra de alimentos, figurando uma tentativa do governo de melhorar a segurança alimentar e combater a fome.

Sob essa perspectiva, tem-se que o PBF integra o conjunto de Programas de Transferência de Renda do Sistema Único de Assistência Social (Suas), assim como o BPC e os Benefícios Eventuais. Todos esses programas são acessados a partir de procedimentos feitos por meio das unidades do Centro de Referência de Assistência Social (Cras), que consiste em unidades públicas implantadas pelo Suas. Essas unidades desempenham um papel central na oferta de serviços e ações de assistência social, assumindo a função de gestão territorial da rede de assistência social básica. O Cras é o principal local para o preenchimento do formulário de inscrição no CadÚnico e acompanhamento social das famílias, sejam elas beneficiárias do Bolsa Família ou não (GONÇALVES; BARRETO; MARTINS, 2024).

O CadÚnico, por sua vez, é uma ferramenta de gestão do PBF que viabiliza o cadastro e acompanhamento das famílias inscritas. O CadÚnico foi desenvolvido durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando era gerenciado pelo Ministério da Educação e utilizado para o Programa Bolsa Escola. Em contrapartida, no primeiro governo de Lula, o CadÚnico passou a ter uma gestão mais descentralizada, uma vez que lidava com diversas informações socioeconômicas das famílias inscritas, sendo utilizado para inúmeros programas dos governos federal, estaduais e municipais e indo além das famílias do PBF, configurando, assim, um instrumento de intersetorialidade que permeia as ações intersetoriais do programa (SILVA, 2013).

Após a fusão dos programas remanescentes a criação do PBF, ele passou a ser

⁵ Valor da época que, corrigido pelo IPCA para outubro de 2024 (usando a Calculadora do Cidadão, ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil), equivale a, aproximadamente, R\$ 147,92.

gerenciado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Dessa forma, a SENARC é responsável por definir as normas de funcionamento, os valores das transferências, a interação com os municípios, acompanhar as condicionalidades e lidar com as principais decisões relacionadas ao programa. Além disso, contava com o apoio da Caixa Econômica Federal, a qual tinha como funções: verificar as informações do CadÚnico, enviadas pelos municípios, calcular o valor para cada família, emitir os cartões magnéticos para pagamento e, por fim, pagar o benefício mensalmente (SOARES; SÁTYRO, 2009).

3.1.3 Consolidação do programa

Após a implementação do PBF, iniciou-se mobilização para incentivar os municípios a ingressarem no programa. Assim, foi publicada a Portaria n° 360/2005, para definir os critérios e processos para a transferência de recursos financeiros aos municípios, com o objetivo de apoiar a implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família, além de manter e aprimorar o Cadastro Único de Programas Sociais (BRASIL, 2005).

Em 2006, foi editada a Portaria MDS n° 148, que instituiu o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), dando continuidade à ideia de transferir recursos com base em indicadores de gestão. Esse índice tinha como pressupostos a transparência e a responsabilização, a partir de metas e indicadores alcançados pelos entes federativos - inicialmente apenas para municípios, os estados passaram a ser incluídos a partir de 2008. Dito isso, o volume dos repasses era proporcional ao número de famílias cadastradas no programa em cada território (BADDINI; VIANNA, 2018).

Nesse contexto, BADDINI e VIANNA (2018) ressaltam que o IGD foi fundamental para a consolidação do PBF no Brasil, tendo em vista que atuou para reduzir as diferenças na gestão descentralizada. Somado a isso, esse índice além de agregar aspectos relativos à quantidade de beneficiários, também agregou aspectos qualitativos, sobretudo no que tange ao desempenho dos territórios, contribuindo para a discussão intersetorial inerente ao Bolsa Família.

Ademais, a transferência de recursos com base no IGD tornou-se um dos principais incentivos para os gestores buscarem melhorias que impactassem diretamente no financiamento. Sendo assim, os gestores eram motivados a monitorar o desempenho de suas atividades, promovendo maior transparência no acompanhamento da gestão do Programa. No mais, o IGD também fomentou o desenvolvimento de uma cultura organizacional voltada para

o uso de indicadores de desempenho e metas, fundamentais para orientar a gestão em um contexto descentralizado e intersetorial (BADDINI; VIANNA, 2018).

3.1.4 *Governo Dilma e o Brasil Sem Miséria*

Em 2012, após um ano de governo de Dilma Rousseff (2011-2016), também filiada ao PT, iniciou-se o processo para estabelecer um novo desenho para o PBF. Assim, foi criada uma estratégia para ampliar a inclusão econômica e a renda das famílias passou a ser complementada, de forma a garantir que nenhum brasileiro, considerando a renda familiar e o benefício do Bolsa Família, recebesse menos de R\$ 70,00⁶ (CAMPELLO; MELLO, 2014).

Segundo Campello e Mello (2014), o governo preocupava-se, também, com a continuidade das políticas de transferência de renda e a articulação com outras ações relacionadas à superação da pobreza no país. Portanto, o desenho do Plano Brasil sem Miséria (BSM) contava com três eixos. O primeiro eixo relacionava-se à garantia do acesso à renda à população em extrema pobreza, por meio, sobretudo, das transferências do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada; o segundo dizia respeito à garantia do acesso a serviços essenciais de saúde, educação e assistência social, entre outros; enquanto o terceiro eixo apresentava estratégias objetivas para melhorar a inserção produtiva dos adultos das famílias extremamente pobres (PAIVA *et al*, 2014).

Nesse contexto, para atingir os objetivos definidos, o programa adotou uma abordagem, chamada Busca Ativa, em que o Estado tinha a responsabilidade de localizar, cadastrar e incluir estas famílias no conjunto de ações que seriam ofertadas (CAMPELLO; MELLO, 2014). Assim, essa abordagem foi desenvolvida em parceria com os estados e municípios, juntamente com o CadÚnico, reforçando a importância de ações adaptadas para ampliar o cadastramento e identificação de públicos específicos.

Além disso, convém frisar que o BSM envolveu a atuação de diversos setores, somando mais de 20 ministérios, empresas do setor privado e entidades do terceiro setor. Dito isso, o programa era coordenado pelo MDS, com intermédio da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep) (COSTA; FALCÃO, 2014).

Ainda de acordo com Costa e Falcão (2014), a gestão colaborativa do programa viabilizava a participação dos estados e municípios no cadastro e monitoramento das famílias, além da formação de profissionais da assistência social. Somado a isso, observa-se que a

⁶ Valor da época que, corrigido pelo IPCA para outubro de 2024 (usando a Calculadora do Cidadão, ferramenta disponibilizada pelo Banco Central do Brasil), equivale a, aproximadamente, R\$ 137,80.

atuação do PBF foi fundamental para o desenvolvimento do CadÚnico, um dos componentes centrais do BSM.

3.1.5 *Governo Temer*

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, Michel Temer (2016-2018), filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) assumiu a presidência. Seu governo foi marcado por uma política de redução de gastos. Cortes orçamentários foram apresentados como resposta à crise econômica da época.

Durante esse período, a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como emenda do teto de gastos, foi adotada, o que reforçou e institucionalizou o subfinanciamento do sistema de educação e saúde. Dessa forma, esse subfinanciamento das políticas sociais contribuiu, também, para o enfraquecimento da rede de proteção social, afetando políticas como o Bolsa Família (TOMAZINI, 2023).

Sob essa perspectiva, Abrucio *et al* (2023) destacam que além do desinvestimento realizado no âmbito do Suas, as decisões implementadas no governo Temer também afetaram o papel dos fóruns intergestores na definição e no funcionamento dos indicadores e do monitoramento da política de assistência social.

3.1.6 *Governo Bolsonaro e a implementação do Auxílio-Brasil*

Em 2019, Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), do Partido Liberal (PL), assumiu a presidência do país. Desde o início do seu mandato, os programas e políticas sociais voltados para a redução da pobreza e extrema pobreza, que anteriormente garantiam a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, foram impactados por uma agenda de reformas políticas e econômicas, contribuindo para o retorno do país ao Mapa da Fome (DE SORDI, 2023).

Em 2020, o Brasil e o mundo foram afetados por uma grave crise socioeconômica, causada pela pandemia do Coronavírus, que aprofundou as desigualdades sociais e agravou a vulnerabilidade de milhões de pessoas. A pandemia trouxe à tona fragilidades estruturais já existentes, como o desemprego, a informalidade e a falta de acesso a serviços essenciais, como saúde e educação.

Em resposta, o governo brasileiro adotou medidas urgentes, como o Auxílio Emergencial (AE), criado pela lei n.13.982, de 2 de abril de 2020, com o objetivo de mitigar os efeitos da crise. O AE incorporou automaticamente os beneficiários do PBF e dos demais

programas e instrumentos de gestão social já existentes. O cadastro era efetuado por meio de um aplicativo desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, que, além de gerir os recursos, também era responsável pelas transferências financeiras dos programas sociais do governo federal. Isso significou a exclusão do CadÚnico como principal ferramenta de registro para o acesso ao AE, o que serviu como uma experimentação das mudanças na gestão dos programas sociais, que culminariam no desmonte da rede de proteção social (DE SORDI, 2023).

Embora as famílias beneficiárias já estivessem previamente registradas no CadÚnico, a falta de uma articulação eficaz entre o governo federal, os estados e os municípios gerou obstáculos na identificação adequada das famílias a serem contempladas pelo auxílio emergencial (DE SORDI, 2023). Essa ausência de coordenação entre as diferentes esferas de governo resultou em inconsistências no processo de seleção dos beneficiários, atrasos na liberação dos recursos e na exclusão de pessoas que necessitavam do apoio financeiro. Sob essa perspectiva, Marins (2021) ressalta que as adversidades de implementação ocorreram em diversos âmbitos governamentais, a saber: na Coordenação Geral do Ministério da Cidadania, nos cruzamentos de dados da Dataprev, no aplicativo e nos pagamentos pela Caixa Econômica Federal.

Com efeito, em 2021 o PBF foi encerrado e, no mesmo ano, foi instituído o Programa Auxílio Brasil (PAB) por meio da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. O PAB foi criado com o objetivo de promover a cidadania e garantia de uma renda, promover o desenvolvimento de crianças na primeira infância, e estimular a emancipação de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (BRASIL, 2021).

Além disso, convém ressaltar que a paralisação do CadÚnico prejudicou, também, o funcionamento de outros programas sociais brasileiros, tendo em vista que esse cadastro reúne informações sobre todos os benefícios destinados à população de baixa renda, como o PBF, o BPC, a Tarifa Social de Energia Elétrica, a isenção do pagamento de taxas de inscrição em concursos públicos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o PETI, entre outros benefícios e ações do governo brasileiro que compõem a rede de proteção social do país (GONÇALVES; BARRETO; MARTINS, 2024).

3.1.7 Terceiro Governo Lula e a reestruturação do Bolsa Família

Em janeiro de 2023, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu seu terceiro mandato à frente da presidência do Brasil e reinstalou o PBF por meio da Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, retornando-o à responsabilidade do MDS.

A reestruturação do programa retomou aspectos suspensos durante a pandemia e na vigência do PAB. Novas condicionalidades foram propostas, sobretudo para adequar-se à realidade de pobreza e extrema pobreza verificada após a Covid-19, entre elas a realização de pré-natal e ações de cuidados da primeira e segunda infâncias, além da retomada do CadÚnico e da Busca Ativa (PINTO, 2023).

Pinto (2023) também ressalta que o novo PBF, assim como o original, utiliza a gestão do CadÚnico como uma estratégia para aumentar a efetividade dos benefícios. Sob essa perspectiva, essa gestão depende da atuação do governo federal, como também conta com a participação estratégica dos estados e, principalmente, dos municípios. Nesse contexto, as ações incluem estratégias como Busca Ativa, Cadastramento Diferenciado e Atualização Cadastral, voltadas para aprimorar as informações presentes no CadÚnico.

No âmbito da Busca Ativa, é lícito destacar que essa estratégia tem um papel fundamental na identificação e registro das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Em vez de esperar que as pessoas mais vulneráveis busquem apoio, é o Estado que vai até elas. Além disso, essa busca é composta por três metas: a inclusão no CadÚnico, a concessão de benefícios e o acesso aos serviços públicos. Diante disso, Pinto (2023) enfatiza a importância da articulação entre os diferentes níveis de governo - federal, estadual e municipal - para garantir que a rede de proteção social tenha um alcance maior para a população mais vulnerável.

3.1.8 Aspectos intersetoriais e transversais do Bolsa Família

A partir da construção histórica do PBF é possível entender como funcionam os mecanismos de multidimensionalidade da política. Dessa forma, cabe ressaltar que para seu funcionamento, o PBF conta com a atuação conjunta de órgãos dos diferentes níveis governamentais, demonstrando o aspecto intersetorial.

A Senarc, vinculada ao MDS, é responsável pela gestão do programa, tendo como atribuições a elaboração de normativas, o gerenciamento do CadÚnico e do IGD, e a coordenação dos demais órgão envolvidos. Além disso, no âmbito federal, também estão envolvidos os ministérios da Educação e da Saúde, responsáveis pelo monitoramento das condicionalidades. A Caixa Econômica Federal (CEF), por sua vez, relaciona-se ao pagamento dos benefícios. Em relação à implementação, há, também, a atuação dos governos estaduais e municipais (OLIVEIRA; LOTTA; NUNES, 2019).

Aos estados e municípios, cabe, além da provisão dos serviços básicos, o monitoramento do seu cumprimento pelos órgãos municipais de saúde, educação e assistência social, bem como

a realização da Busca Ativa e o cadastramento das famílias no CadÚnico. Assim, há a interação entre os níveis federal, estadual e municipal, na medida em que há o acompanhamento das condicionalidades, as quais precisam ser informadas ao ministério responsável (CAVALCANTE, 2011).

Ademais, o desenvolvimento de programas complementares ao PBF apresenta o aspecto transversal, uma vez que esses programas são formados por ações integradas, que conectam iniciativas para o desenvolvimento das capacidades das famílias beneficiárias, objetivando a inclusão produtiva. Trata-se, portanto, de programas desenvolvidos pelas diferentes esferas governamentais, que atuam em conjunto para ampliar a eficiência (FAVA; QUINHÕES, 2010).

3.2 Evolução histórica e estrutural do Programa Prospera: Desafios e reformulações

3.2.1 Origem e contexto histórico

Em 1917, foi instituída a primeira constituição no México que abordava os direitos sociais. No entanto, as estratégias de assistência social e para o combate à pobreza no país foram criadas somente a partir de 1976, por meio da criação do primeiro programa social, o *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (Coplamar) (MORAES; PITTHAN; MACHADO, 2018).

Em meados de 1980, foi lançado o Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), que tinha o objetivo de oferecer o mínimo de serviços básicos essenciais por meio de transferência de renda para determinados grupos (COHEN; FRANCO; VILLATORO, 2006), sobretudo a população pobre e indígena (LEITE; PERES, 2013).

Nesse contexto, entre os anos de 1994 e 1995, o México passou por uma crise econômica que intensificou a situação de pobreza do país, o que favoreceu a criação dos programas de transferência de renda com condicionalidades. Assim, em 1997 foi implantado o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progresa), que objetivava atenuar as condições de pobreza e promover o desenvolvimento do capital humano, por meio de transferências monetárias diretas para as famílias, recebidas pelas mulheres; e ofertava, também, o acesso da população de zonas rurais a serviços de educação e de saúde (COHEN; FRANCO; VILLATORO, 2006).

3.2.2 Primeiras iniciativas e criação do programa

O programa Progresas resultou de um trabalho realizado entre 1995 e 1997 por uma equipe interdisciplinar e intersecretarial de funcionários públicos nacionais. Na ocasião, foi realizada uma análise dos instrumentos políticos e sociais existentes no país, um diagnóstico da situação de pobreza a nível nacional e uma análise teórico-empírica sobre os determinantes da pobreza e sua transmissão intergeracional. Uma característica muito distinta do processo de concepção do programa foi a realização de um piloto que serviu para testar e ajustar as propostas iniciais (LEVY; RODRÍGUEZ, 2004).

A década de 1990 foi marcada, então, por um grande período de mudanças no país, propiciando a inclusão da temática de combate à pobreza na agenda governamental. Além disso, durante o governo de Ernesto Zedillo (1994-2000), do Partido Institucional Revolucionário (PRI), observou-se a oportunidade de focalizar o controle do orçamento das políticas sociais com o apoio da Secretaria da Fazenda.

De acordo com o documento que rege as Diretrizes Gerais para Funcionamento do Progresas, publicado no Diário Oficial da Federação, o programa desenvolveu ações integradas nas áreas de educação, saúde e alimentação, com o objetivo de combater a pobreza extrema. Assim, na educação, ofereceu apoios para que crianças e jovens concluíssem o ensino básico, incentivando a matrícula, a frequência escolar e a participação dos pais no desempenho acadêmico dos filhos. Na saúde, promoveu cuidados preventivos para todos os membros da família e incentivou o uso dos serviços de saúde. No quesito segurança alimentar, buscou melhorar o consumo alimentar e o estado nutricional de famílias de baixa renda (MÉXICO, 1997).

O documento ainda estabeleceu a integração e complementaridade do Progresas a outros programas que promovessem o desenvolvimento social, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, bem como o acesso a oportunidades produtivas, serviços básicos e a integração social.

Nesse contexto, as diretrizes do programa foram definidas em nível nacional, para padronizar o funcionamento em todo o território nacional. O Progresas era coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedesol), por meio da Coordenação Nacional do PROGRESA (Conprogresas), órgão responsável pela formulação, coordenação e avaliação do programa, juntamente com um conselho formado pelas secretarias de Desenvolvimento Social, Educação Pública, Saúde e Finanças e o Instituto Mexicano de Seguridade Social (IMSS) (MÉXICO, 1997).

A nível estadual, os governos eram responsáveis pelos serviços de educação básica e saúde, e colaboravam com a implementação dos componentes do programa. Já no âmbito

municipal, as autoridades tinham o papel de ajudar na identificação de localidades, facilitando a expansão dos serviços e dedicando pessoal para atuar como elo entre o programa e as famílias beneficiárias (MÉXICO, 1997).

3.2.3 Transição para o Oportunidades

Nos anos seguintes, o Progresa passou por transformações, que incluíram a mudança de nome, a expansão de seu público-alvo e a redefinição de seu objetivo principal. E, em março de 2002, durante o governo do presidente Vicente Fox (2000-2006), do Partido da Ação Nacional (PAN), foi renomeado para Programa de Desenvolvimento Humano Oportunidades (Oportunidades). Este nome se manteve durante o governo de Felipe Calderón (2006-2012), também filiado ao PAN (YASCHINE, 2019).

Ainda segundo YASCHINE (2019), a transição para o Oportunidades não resultou em mudanças significativas na estrutura do programa. As principais diferenças foram a expansão da cobertura do programa para localidades semi-urbanas e urbanas - adotando o conceito de “cobertura total” para abranger localidades em que todas as famílias seriam elegíveis para o programa -, a extensão das bolsas de estudo ao ensino secundário e a criação de dois novos componentes (Jovens com Oportunidades e Apoio aos Idosos).

Em 2009, o Oportunidades adotou como meta central “contribuir para quebrar o ciclo intergeracional de pobreza extrema, favorecendo o desenvolvimento das capacidades de educação, saúde e nutrição das famílias beneficiárias” (ORDÓÑEZ-BARBA; SILVA-HERNÁNDEZ, 2019, p. 92).

A partir de 2010, o Oportunidades passou a operar o Programa de Apoio Alimentar (PAL), voltado para famílias em situação de pobreza alimentar. Além dessas, o PAL também atendia famílias que não possuíam condições socioeconômicas suficientes para investir adequadamente no desenvolvimento das capacidades de seus membros, sobretudo em áreas como educação, nutrição e saúde, e que não eram contempladas pelo Oportunidades (MACIAS, 2019).

Além disso, cabe ressaltar que, assim como o Progresa, o Oportunidades envolvia a participação do Ministério da Educação Pública, do Ministério da Saúde, do Instituto Mexicano de Seguridade Social, do Ministério do Desenvolvimento Social, além dos governos estaduais e municipais. No entanto, a Coordenação Nacional do Programa era responsável por manter o controle técnico e operacional da seleção, inclusão e permanência dos beneficiários, por meio do cálculo do nível de elegibilidade (pobreza) de cada domicílio (GONZÁLEZ DE LA

ROCHA, 2010).

3.2.4 Implementação do Prospera

Em setembro de 2014, o presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), do Partido Revolucionário Institucional (PRI), renomeou o programa para Prospera, Programa de Inclusão Social. O Prospera se apresentava como parte de suas duas estratégias de política social: a Cruzada Nacional contra a Fome e a Estratégia Nacional de Inclusão (YASCHINE, 2019).

Assim, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedesol) (2015), o Prospera tem o objetivo de articular e coordenar a oferta institucional de programas e ações de política social, relacionados, inclusive, ao desenvolvimento produtivo, geração de renda e bem-estar econômico, financeiro e trabalhista.

Dessa forma, o Prospera concede benefícios nas áreas de educação, saúde e inclusão financeira. No âmbito educacional, o programa oferece bolsas de estudo para crianças e jovens de famílias beneficiárias que concluem o ensino fundamental e médio, além de apoio para a compra de material escolar. Também apoia emancipados com bolsas universitárias e jovens com deficiência ou em formação técnica (PASE; MELO, 2017).

Na área da saúde, o programa garante cuidados médicos básicos, prevenção da desnutrição, apoio alimentar e suporte a idosos e crianças de zero a nove anos. Também vincula crianças menores de cinco anos ao seguro de saúde e oferece um auxílio monetário mensal para diversificação alimentar. Em relação ao mercado de trabalho, o Prospera facilita a inserção profissional por meio do Serviço Nacional de Emprego e oferece acesso prioritário a 15 programas federais para geração de renda sustentável (PASE; MELO, 2017).

Além dos três componentes citados anteriormente, em 2016 foi criado o componente de vinculação, ampliando as funções do programa para firmar a articulação com outros programas e ações de instituições públicas, privadas e comunitárias sociedade civil e organizações internacionais em termos de desenvolvimento produtivo, geração renda, inclusão laboral e financeira, bem como acesso a direitos sociais (MÉXICO, 2014).

Essa articulação resultou na inclusão das Secretarias de Economia, Trabalho e Previdência Social, Agricultura, Pecuária, Desenvolvimento Rural, Pesca e Alimentação dentro do Conselho, a Comissão Técnica Nacional e as comissões técnicas estaduais do programa (MÉXICO, 2014). Da mesma forma, foi criada uma subcomissão técnica de emprego, rendimento e poupança e subcomitês homólogos em nível estadual como instâncias de

coordenação e tomada de decisão entre os atores envolvidos no componente de ligação.

3.2.5 *Governo de López Obrador e o programa Becas Benito Juárez*

Em dezembro de 2018, Andrés Manuel López Obrador, filiado ao partido Movimento Regeneração Nacional (Morena), assumiu o cargo de presidente do México. Após três meses de sua eleição, o Prospera passou por reformulações, que incluíram novas regras de operação do programa, publicadas no Diário Oficial da Federação (PARKER; VOGL, 2024).

A publicação apresentou as regras de funcionamento do novo programa. Houve a transição do Prospera para o programa Becas Benito Juárez (BBJ) durante o ano de 2019. Assim, a partir de 2019, todos os recursos destinados ao Prospera passaram a fazer parte do programa BBJ, sob a coordenação do Ministério da Educação Pública (MÉXICO, 2019).

O BBJ dispõe de três componentes principais. O primeiro é o Bolsa de Educação Básica, uma bolsa fixa de 800 pesos (aproximadamente US\$ 40) por mês para famílias com pelo menos um filho matriculado na escola até o nono ano. O segundo componente é a Bolsa Universal para o Ensino Secundário Superior, uma bolsa mensal de 800 pesos para cada jovem matriculado no ensino médio, entregue diretamente ao aluno, ao invés do chefe da família, como ocorria no Prospera. Já o terceiro é uma componente menor, chamada Jovens Escrevendo o Futuro, que oferece transferências para apoiar a matrícula no ensino superior.

Parker e Vogl (2024) destacam ainda que uma diferença fundamental entre os dois programas é o nível de condicionalidade. No Prospera, era exigida uma frequência escolar de 85% para garantir o apoio mensal para aquela criança. No BBJ, a exigência de frequência escolar é mais flexível: apenas uma criança por família, nas idades do ensino primário e secundário, deve estar matriculada na escola, e a frequência não é monitorada.

3.2.6 *Aspectos transversais e intersetoriais do Prospera*

O Prospera também incorporou a abordagem multidimensional à política ao longo de sua construção. Nesse sentido, o programa vincula transferências de renda a ações simultâneas em saúde, educação e nutrição, com vistas ao enfrentamento da transmissão intergeracional da pobreza (NIÑO-ZARAZÚA, 2020). Com efeito, aspectos transversais e intersetoriais são utilizados para o alcance dos objetivos do programa.

Sob essa perspectiva, é válido destacar que a transversalidade é observada na articulação de estratégias multissetoriais, sobretudo, relacionadas ao componente de vinculação. Esse componente objetiva a promoção da inclusão produtiva, trabalhista e financeira, além do acesso

efetivo aos direitos sociais, para a população em condições de pobreza, vulnerabilidade e marginalização (MÉXICO, 2014).

Em relação à intersetorialidade, tem-se que a Sedesol é responsável pela administração central do programa, além de identificar e selecionar os beneficiários. À Sedesol também cabe a coordenação dos sistemas de pagamento, de monitoramento e de prestação de serviços dos ministérios e órgãos estaduais e municipais (NIÑO-ZARAZÚA, 2020). Além disso, a nível federal, há a participação das secretarias da Fazenda e Crédito Público, de Economia, de Agricultura, Pecuária, Desenvolvimento Rural, Pesca e Alimentação; de Educação Pública, de Saúde; de Trabalho e Assistência Social e do IMSS (MÉXICO, 2019).

4 METODOLOGIA

Conforme relatado anteriormente, este trabalho adota uma abordagem qualitativa para investigar os desafios enfrentados na integração de atores em políticas públicas com abordagem multidimensional, com foco nos programas Bolsa Família (Brasil) e Prospera (México). Segundo Denzin e Lincoln (2006) a pesquisa qualitativa abrange o estudo e a coleta de diversos materiais empíricos – estudo de caso, experiência pessoal, introspecção, história de vida, entrevista, artefatos, textos e produções culturais, textos observacionais, históricos, interativos e visuais. Esses materiais atribuem à abordagem qualitativa valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões, aprofundando a complexidade de fenômenos, fatos e processos (SILVA, 2010).

A escolha dessa abordagem se justifica pela natureza exploratória do estudo, que busca compreender as dinâmicas complexas envolvidas na coordenação intersetorial, bem como as percepções dos atores envolvidos na implementação dos programas. Este trabalho parte de uma revisão da literatura sobre intersectorialidade, transversalidade e multidimensionalidade em políticas públicas para analisar, com base nesses conceitos, documentos e artigos sobre os programas PBF e Prospera para discutir os desafios tocantes à integração de atores relevantes nesses dois programas de transferência de renda. Além disso, buscou-se levantar informações adicionais por meio de entrevistas com especialistas e/ou gestores públicos que têm alto conhecimento sobre ao menos um desses dois programas, quer por experiência direta na sua gestão, quer por estudá-los a fundo.

A coleta de dados para este estudo foi conduzida por meio de entrevistas semiestruturadas com três grupos de participantes chave, incluindo gestores públicos, pesquisadores especializados em políticas sociais e profissionais que atuaram diretamente na formulação e gestão do PBF e do Prospera. As entrevistas foram realizadas de forma virtual, tendo cerca de 30 minutos de duração.

O objetivo dessas entrevistas foi ir além da revisão da literatura e dos documentos tocantes aos dois programas para obter uma compreensão um pouco mais aprofundada dos desafios e estratégias relacionados à integração de diferentes setores e esferas governamentais na governança do PBF e do Prospera.

Foram conduzidas entrevistas com Ricardo Velázquez Leyer, pesquisador especialista do Prospera e professor de Ciência Política no Departamento de Ciências Política e Ciências Sociais da Universidad Iberoamericana, no México; com Aline Aguiar, formada em jornalismo, com atuação na área de comunicação institucional no Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à fome, no âmbito do Programa Bolsa Família, a partir de 2006; e com Rafael Guerreiro Osório, sociólogo e pesquisador da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo.

Quadro 1 - Entrevistados e as perspectivas de análise

Nome	Motivo da Entrevista	Data da Entrevista
Ricardo Velázquez Leyer	Análise acadêmica do Prospera, a partir da perspectiva de um professor especialista na área.	18 de setembro de 2024
Aline Aguiar	Análise da comunicação institucional do Bolsa Família, a partir da perspectiva de atuação com o programa no MDS durante algum tempo.	19 de setembro de 2024
Rafael Guerreiro Osório	Análise técnica do Bolsa Família, a partir da perspectiva de um pesquisador da área.	04 de novembro de 2024

Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa levou em consideração os diferentes contextos em que os programas PBF e Prospera estão inseridos, permitindo a comparação dos modelos de gestão e abordagens intersetoriais adotadas em cada país. A análise busca identificar tanto os pontos de convergência quanto os de divergência entre os programas, a fim de fornecer resultados que demonstrem a efetividade das políticas com enfoque multidimensional e a superação dos desafios de coordenação. Essa abordagem visa prover uma compreensão mais ampla e aprofundada dos programas, considerando suas adaptações e desafios específicos em cada contexto nacional.

5 RESULTADOS

Neste capítulo, serão apresentados os resultados obtidos a partir de entrevistas semiestruturadas conduzidas. Esses resultados são fundamentais para compreender como a integração de atores, um aspecto fundamental em políticas públicas que utilizam abordagem multidimensional, enfrenta desafios no processo de coordenação entre órgãos e atores com agendas distintas.

A análise desses desafios, especialmente ao comparar os contextos do Brasil e do México, oferece uma visão estratégica sobre caminhos para melhorar a eficácia de programas de transferência de renda com condicionalidades, no que diz respeito ao nível operacional.

Para melhor análise dos dados, este capítulo está organizado em três eixos temáticos. O primeiro trata dos desafios enfrentados no processo de implementação dos programas. O segundo, da colaboração e integração de atores relevantes. O terceiro, das limitações dos programas e das recomendações com vistas a melhorias. Nos três eixos, as contribuições advindas das entrevistas são entrecortadas pela e conectadas à literatura discutida ao longo deste trabalho, em especial nos aspectos que remetem aos desafios e perspectivas para a intersetorialidade e a transversalidade na execução de cada um dos dois programas analisados.

5.1 Desafios na implementação dos programas

Um dos maiores desafios observados por Aline Aguiar no âmbito do PBF está relacionado à comunicação com os municípios. Nesse sentido, ela afirma que:

“Toda política pública que tem essa interação com os municípios, que precisa que os municípios façam ‘as coisas acontecerem ali na ponta’, precisa de um processo de comunicação específico para aquele público. A comunicação gera a eficiência do serviço.”

Durante seu trabalho no MDS, Aline identificou algumas irregularidades no programa, resultantes de erros operacionais que aconteciam nas pontas, muitas vezes devido à falta de compreensão dos gestores municipais sobre as diretrizes a serem seguidas. Ela enfatiza, ainda, a importância de estruturar os meios comunicativos de acordo com os diferentes níveis de escolaridade dos gestores, que vão desde fundamental incompleto até doutorado completo.

Esse desafio de comunicação é corroborado por Mesquita (2006), que destaca que o sucesso de programas de transferência de renda depende, em grande medida, da capacidade de engajar os governos locais em um programa federal. Portanto, para a eficácia do PBF, é

fundamental estabelecer canais de comunicação claros e adaptados às capacidades dos gestores, assegurando que todos compreendam suas responsabilidades e possam contribuir efetivamente para a implementação do programa.

Outro desafio destacado foi o insuficiente alcance dos canais de comunicação. Segundo Aline, na época, o boletim informativo sobre questões relacionadas à execução do Bolsa Família deveria ser enviado semanalmente a todos os municípios. No entanto, “chegava no máximo a 2000 municípios” dos 5.565 existentes. Os entraves iam desde a falta de atualização da base de e-mails até problemas na gestão do conteúdo. Ela ressaltou que muitos dos erros operacionais poderiam ter sido evitados com uma comunicação mais clara e simplificada.

Além disso, Rafael Guerreiro comentou que existem desafios operacionais no programa relacionados à execução das condicionalidades, as quais dependem da disponibilidade e acessibilidade dos serviços em âmbito local. Segundo ele, é necessário que haja uma base sólida para que as políticas públicas locais apoiem as condicionalidades, pois, como afirmou, “Você não pode exigir frequência escolar ou vacinação se, na ponta, esses serviços não estão realmente acessíveis”.

Moraes, Pitthan e Machado (2018) ressaltam que as condicionalidades do PBF objetivam a ampliação do acesso das famílias vulneráveis às políticas de saúde, educação e assistência social. O descumprimento dessas condicionalidades pode desencadear problemas na oferta dos serviços públicos ou dificuldades para o acesso das famílias a esses serviços. Em consequência, isso incentiva o Estado a implementar ações de apoio às famílias, exigindo uma maior articulação intersetorial, o que pode ir além das exigências previstas nas condicionalidades.

O Prospera, por sua vez, se caracterizou pela instituição de um sistema de gestão centralizado, por meio de regulamentações específicas para organizar e controlar todas as suas operações. Essa abordagem garantiu a homogeneização das normas em todo o território nacional, nos diferentes níveis administrativos e em cada etapa dos processos, desde o planejamento até a execução (CERVANTES; VERAZA LÓPEZ, 2019). No entanto, essa centralização, embora visando evitar desvios de recursos, limitou a participação de estados e municípios, como apontado por Ricardo Velázquez.

Durante a entrevista, Ricardo apontou que um dos principais desafios na implementação do Prospera foi a centralização da política, que limitou a colaboração com governos estaduais e municipais. Segundo ele, essa centralização foi uma medida estratégica para evitar o clientelismo e a corrupção no país, mas acabou gerando efeitos: “Não havia participação dos governos estaduais e municipais, o programa era muito centralizado”. Essa falta de participação

local, destacada por Ricardo, indica uma gestão que prejudica a adaptação do programa às realidades regionais, tornando-o menos eficaz em contextos locais diversificados.

Levy (2019) fortalece essa análise, argumentando que a qualidade dos serviços prestados pelos governos estaduais e municipais é fundamental para o sucesso de programas como o Prosera. Portanto, a ausência de envolvimento desses entes pode diminuir o impacto positivo do programa. Assim, o autor estabelece que há uma relação potencialmente inversa entre a administração centralizada do programa e a qualidade dos serviços recebidos pelos beneficiários.

5.2 Colaboração e integração de atores

De acordo com Peters (2015) a coordenação - entre os órgãos - é um instrumento, não um fim em si mesmo. Nesse sentido, é válido ressaltar que a gestão do Bolsa Família foi construída com base em um aspecto intergovernamental, que prioriza um alto nível de interação e responsabilidades compartilhadas entre União, estados, municípios e o Distrito Federal (LICIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011).

Diante dessa perspectiva, Rafael destacou a importância do CadÚnico como uma ferramenta fundamental para promover a intersetorialidade entre diferentes programas e políticas sociais. De acordo com ele:

“O Cadastro Único permite que o Bolsa Família se conecte com outras políticas e que os beneficiários sejam mapeados para receber diversos tipos de assistência, e isso é crucial para que a política social alcance quem realmente precisa”.

Ademais, essa intersetorialidade é bastante articulada entre as diferentes esferas de governo por meio dos conselhos e estruturas descentralizadas que integram o Suas. Ele ainda comentou: “A estrutura de conselhos municipais e estaduais funciona razoavelmente bem no Brasil. É claro, há disputas de poder, mas é um modelo que inspira outros países”.

Nesse tocante, Aline ressaltou que a integração entre os ministérios funcionava bem, sobretudo para realizar o acompanhamento das condicionalidades nas áreas da saúde e da educação. No entanto, havia pouca participação dos estados. Eram os municípios que tinham mais responsabilidades na execução do programa, fato que levava a comunicação a ser feita, essencialmente, com os gestores municipais. Essa dinâmica, por mais que fizesse e porventura possa continuar fazendo sentido prático na operacionalização do programa, acabava por reforçar o escanteamento dos estados, que ficavam relegados a segundo plano no dia a dia da execução do PBF, como meros coadjuvantes.

Em contrapartida, no México havia pouca integração dos atores na execução do Prospera. Em entrevista, Ricardo destacou que, ainda que houvesse articulação entre as secretarias federais de saúde, educação e desenvolvimento social, o aspecto de centralização do programa contribuía para uma menor participação dos governos estaduais e municipais. Assim, a falta de descentralização resultou em uma baixa coordenação dos diferentes níveis governamentais e atores locais.

Nesse âmbito, cabe frisar a tese apresentada por Costa e Falcão (2014) de que atuação intersetorial é não apenas desejável, mas necessária, e apresenta resultados positivos. Entretanto, sua implementação enfrenta desafios, pois os órgãos e entidades da Administração Pública não são organizados para operar dessa maneira. Frequentemente, são concebidos como unidades autônomas, que funcionam de forma independente.

5.3 Limitações dos programas e recomendações

Durante as entrevistas, foram destacadas algumas limitações dos programas, que podem e devem ser contornadas, ou ao menos minoradas, na visão dos entrevistados.

Aline sugeriu que o PBF teria ganhos de eficiência com a melhora da comunicação, aspecto que ajudaria a evitar erros operacionais e diminuiria a pressão nos canais de atendimento, que eram sobrecarregados com dúvidas frequentes. Ela defendeu a necessidade da criação de materiais informativos mais acessíveis, enfatizando que “Precisamos fazer um manual para a pessoa entender como a gente quer ou precisa que seja feito”.

Rafael sugeriu melhorias no âmbito do CadÚnico e da atualização de dados. Ele destacou que “a visita domiciliar é fundamental para manter a qualidade do cadastro e evitar fraudes”, mencionando que, apesar das tentativas de digitalização, o contato direto continua sendo uma ferramenta importante para garantir que as informações reflitam a realidade dos beneficiários.

Já em relação ao Prospera, Ricardo sugeriu que o programa tivesse mais envolvimento dos governos locais, por meio de uma maior descentralização. Ele argumentou que essa participação poderia melhorar a implementação do programa, tornando-o mais responsivo às necessidades regionais. Essa ideia é corroborada por Fava e Quinhões (2010, p. 88):

“Os governos locais, em função de sua proximidade e envolvimento com a população, possuem maior capacidade de identificação das necessidades, de planejamento e de execução das políticas sociais. A gestão local torna as ações relativas à articulação de programas complementares mais efetivas, beneficiando contingentes populacionais mais homogêneos.”

Portanto, a descentralização, característica marcante do modelo do PBF, pode oferecer vantagens para viabilizar a adaptabilidade do Prospera em âmbito local. Esse aspecto reforça a integração entre os atores dos diferentes níveis de governo e aumenta a eficiência do programa, permitindo a implementação de ações que respondam às necessidades locais.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho investigou os desafios da integração de atores em políticas públicas com abordagem multidimensional, por meio de uma análise comparativa entre os programas de transferência de renda com condicionalidades Bolsa Família, do Brasil, e Prospera, do México.

Argumentou-se que uma abordagem multidimensional é fundamental para o funcionamento dessas políticas. Cavalcante (2011) reforça a ideia de que programas de transferência de renda com condicionalidades entendem a pobreza como um problema complexo e multifacetado, demandando ações intersetoriais para ser enfrentado. Por essa razão programas desse tipo precisam desenvolver iniciativas transversais nas áreas da saúde, educação e assistência social para o combate à pobreza.

Nesse âmbito, a revisão de literatura mostrou como se deu a evolução das ações integradoras e dos desafios existentes em ambos os programas, considerando a diversidade dos contextos em que estavam inseridos. Corroborada pelas entrevistas, entendeu-se que aspectos sociais e políticos dos países determinam o tipo de integração adotada, o que reforça a hipótese de que existem diferenças significativas na integração de atores no PBF e o Prospera, e que essas diferenças emergem sobretudo das especificidades políticas, socioeconômicas e culturais de cada país, não obstante ambos os programas também apresentem semelhanças, a exemplo de discontinuidades em suas gestões, a depender do perfil de liderança constatado nos poderes executivos de Brasil e México.

No Brasil, o PBF apresenta uma gestão descentralizada, o que facilita a integração entre os diferentes níveis governamentais, ao mesmo tempo em que confere mais autonomia, inclusive, aos municípios, para que a execução da política seja eficiente. Percebeu-se, no entanto, que a forma como a comunicação é feita, diretamente entre a coordenação nacional do programa e os gestores municipais, embora costume dar celeridade à sua execução, deixa à margem os estados. Ademais, há sempre o desafio de adequar a comunicação à linguagem e ao contexto do gestor que executa a política na ponta, dada a diversidade regional, social, econômica, cultural e educacional que se observa no país. Por fim, há o recorrente desafio de aperfeiçoar o programa, desde seu desenho, passando por seus instrumentos de gestão, coordenação e controle (entre os quais se destaca, pela centralidade, o CadÚnico) até a prestação de serviços públicos essenciais na ponta (com destaque para os que compõem as condicionalidades do programa).

Já no México, o Prospera incorpora um modelo centralizado, o que lhe confere um acentuado grau de padronização no território nacional. Isso se dá, contudo, às custas da restrição

à flexibilidade e à adaptabilidade do programa a especificidades regionais. No Prospera, os governos locais têm atuação muito menos ativa do que no PBF. A governança do programa, por conseguinte, impõe desafios maiores à intersectorialidade e à transversalidade

A compreensão e estudo desses desafios é essencial para fortalecer a estrutura e a implementação desses programas. Políticas públicas mais eficazes podem ser formuladas para responder melhor às necessidades da população e promover inclusão social de forma abrangente.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras considerem a análise de perspectivas de gestores que atuem diretamente com as políticas e que pertençam a diferentes níveis governamentais, a fim de explorar os desafios em contextos variados. Além disso, é importante considerar a análise de literaturas mais abrangentes e outras políticas de transferências de renda, para ampliar a avaliação em outros países.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Ascensão e crise do Sistema de Assistência Social (SUAS) no federalismo brasileiro. **Revista Katálysis**, v. 26, n. 2, p. 243-254, 2023.

AMARAL, Aline Diniz. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014.

ARAIZA, Carlos. La discriminación en México: una mirada desde el análisis de las políticas públicas. **El cotidiano**, n. 134, p. 30-37, 2005.

ARCE, Giannina Muñoz; LARRAÍN-SALAS, Daniela. Interseccionalidad y los programas sociales pro-integralidad: lecturas críticas sobre intervención social. **Tabula Rasa: Revista de Humanidades**, n. 30, p. 153-170, 2019.

BADDINI, Cláudia; VIANNA, Iara Azevedo Vitelli. Mecanismos de coordenação institucional do Programa Bolsa Família: a importância da estratégia de implementação. In: SILVA, Tiago Falcão (org.). **Bolsa Família 15 anos (2003-2018)**. Brasília: Enap, 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora do Cidadão**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/calculadoradocidadao>.

BICHIR, Renata Mirandola; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. *Em*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 243-266. Disponível em: <https://11nk.dev/5k05S>. Acesso em: 27 out. 2024.

BOTELHO, Denise; NASCIMENTO, Wanderson Flor. Celebração móvel: Políticas públicas, transversalidade e interseccionalidade de gênero e raça. *Em*: SANTOS, Débora Silva; GARCIA-FILICE, Renísia Cristina; RODRIGUES, Ruth Meyre Mota. (Orgs.). **A transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas: Limites e possibilidades**. São Paulo: Comunicação integrada, 2016, p. 26-41. Disponível em: <https://11nq.com/7WehH>. Acesso em: 27 out. 2024.

BOURGUIGNON, François; FERREIRA, Francisco H. G. Os efeitos do antigo programa Bolsa Escola sobre a pobreza, a desigualdade, a escolaridade e o trabalho infantil: uma abordagem de microssimulação. *Em*: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2021. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-369862884>>. Acesso em: 5 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria nº 360, de 14 de setembro de 2005**. Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos Municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do Programa Bolsa-Família e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 20, 15 set. 2005.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014.

CAMPELLO, Tereza. UMA DÉCADA DERRUBANDO MITOS E SUPERANDO EXPECTATIVAS. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Capítulo 15-24.

CANATO, Pamella; BICHIR, Renata Mirandola. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 995-1006, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200688>. Acesso em: 27 out. 2024.

CARDOSO JR, José Celso et al. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. **Brasília: Ipea**, 2009.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Programas de transferência condicionada de renda na América Latina: uma abordagem comparada entre Brasil, México, Chile e Colômbia. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 2, p. 105-118, 2011.

CERVANTES, Claudia; VERAZA LÓPEZ, Alonzo. Veinte años de operación del Progres-a-Oportunidades-Prospera: retos y aprendizajes en materia de implementación de política social orientada a resultados. In: HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo; DE LA GARZA, Thania; ZAMUDIO, Janet; YASCHINE, Iliana (coords.). **El Progres-a-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación**. Ciudad de México: CONEVAL, 2019. p. 245-269.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando; VILLATORO, Pablo. México: el programa de desarrollo humano Oportunidades. **Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana**, p. 85-136, 2006.

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; MARCONDES, Mariana Mazzini; FARAH,

Marta Ferreira Santos. Intersetorialidade e transversalidade: Análise do Brasil Carinhoso (2012-2015). **Cadernos de Pesquisa**, v. 54, e10394, 2024.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gest. polít. pública**, Ciudad de México, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 27 out. 2024.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**, v. 2, p. 15-41, 2006.

DE SORDI, Denise. Empobrecimento, fome e pandemia: o Auxílio Emergencial, o fim do Programa Bolsa Família e o Auxílio Brasil, 2019-2022. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 30, 2023.

GARTENKRAUT, Michal. **Brasil: uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003: relatório técnico**. Brasília: Ipea, 2002.

FAVA, Virgínia Maria Dalfior; QUINHÕES, Trajano Augusto. **Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família**. 2010.

GONÇALVES, Marilene Parente; BARRETO, Ketnen Rose Medeiros; MARTINS, Valter. Trajetória do Bolsa Família e a recomposição das estratégias de superação da fome no Brasil. **Princípios**, v. 43, n. 169, p. 105-123, 2024.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes. Pobreza, Progres y Oportunidades: una mirada de relativo largo plazo. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. v. 2.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e sociedade**, v. 6, p. 31-46, 1997.

LEÃO, Marília Mendonça; CASTRO, Inês Rugani Ribeiro. Políticas públicas de alimentação e nutrição. **Kac G, Sichieri R, Gigante DP, organizadores. Epidemiologia nutricional**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz/Editora Atheneu, p. 519-41, 2007.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias. **Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano**. 2013.

LEVY, Santiago. **Pobreza y transición democrática en México: La continuidad de Progres-Oportunidades**. Ciudad de México: FCE, 2009.

LEVY, Santiago; RODRÍGUEZ, Evelyne. El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA–Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. **Santiago Levy (comp.) Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México**. México: Fondo de Cultura Económica, p. 181-382, 2004.

LICIO, Elaine Cristina, MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 458–470, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000500004>. Acesso em: 02 nov. 2024.

MACIAS, Melania Osornio. Programas sociales en México, progresa-oportunidades-prospera. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales (RCCS)**, n. 2, p. 2, 2019.

MARCONDES, Mariana Mazzini; SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e Intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 22-33, 2018.

MARINS, Mani Tebet et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Sociedade e Estado**, v. 36, n. 02, p. 669-692, 2021.

MESQUITA, Camile Sahb. **Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003–2006**. 2006.

MÉXICO. Diario Oficial de la Federación, 2019. **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social y de la Ley General de Salud**. Disponível em: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551581&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0. Acesso em: 28 set. 2024.

MÉXICO. **Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social**. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 2014. Disponível em: <https://dof.gob.mx/>. Acesso em: 09 set 2024.

MÉXICO. **Progesa: Programa de Educación, Salud y Alimentación**. México: Poder Ejecutivo Federal, 1997. Disponível em: <https://www.gob.mx/>. Acesso em: 09 set. 2024.

MORAES, Verena Duarte de; PITTHAN, Rachel Guimarães Vieira; MACHADO, Cristiani Vieira. Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades: Brasil e México em perspectiva comparada. **Saúde em Debate**, v. 42, p. 364-381, 2018.

NIÑO-ZARAZÚA, Miguel. **Mexico's Progresa-Oportunidades-Prospera programme and the Rise of Social Assistance in Latin America**. 2020.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero; NUNES, Matheus. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 123-146, 2019.

ORDÓÑEZ-BARBA, Gerardo Manuel; SILVA-HERNÁNDEZ, Aída Lilia. Progresa-Oportunidades-Prospera: Transformations, reaches and results of a paradigmatic program against poverty. **Papeles de población**, v. 25, n. 99, p. 77-111, 2019.

ORTEGA, Antonio César; BORGES, Michelle da Silva. **Programa de desenvolvimento humano Oportunidades: a experiência mexicana de transferência de renda**. Bahia Análise & Dados, Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v. 19, n. 4, p. 931-944, 2010.

PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLO, Leticia; MOSTAFA, Joana; AGATTE, Juliana Picoli; CORRÊA, Celso Lourenço Moreira; EMURA, Walter Shigueru. O programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014.

PARKER, Susan Wendy; VOGL, Tom. **Becas benito Juárez versus prospera: Efectos de la transición en la política social sobre las transferencias monetarias recibidas por los hogares en México**. Technical report, 2024.

PASE, Hemerson Luiz; MELO, Claudio Corbo. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 312-329, 2017.

PETERS, B. Guy. **Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination**. University Press of Kansas, 2015.

PINTO, Henrique Salles. **Do Auxílio Brasil ao Novo Bolsa Família: quais os avanços para a segurança alimentar do país?** Boletim Legislativo, n. 102, Brasília: Senado Federal, 2023.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 113–139, abr. 2011

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social. **Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016**. Diario Oficial de la Federación, 2015.

SILVA, Gisele Cristina Resende Fernandes. **O método científico na psicologia: abordagem qualitativa e quantitativa**. 2010.

SILVA, Josenilton Marques; CARDOSO, Maria do Rosário de Holanda Cunha; SILVA, Tatiana Dias. **Planejamento, orçamento e a promoção da igualdade racial: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7534/1/RP_Planejamento_2014.pdf. Acesso em: 04 Jul 2024.

SILVA, Lucas Ambrózio Lopes da. Mecanismos da construção federal da intersectorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público (RSP)**, v. 64, n. 3, p. 327-350, jul. 2013. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/127/526>. Acesso em: 10 set 2024.

SILVA, Tatiana Dias; CALMON, Paulo Carlos do Pin. **Transversalidade e políticas públicas**. Em: XXII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Madrid, España, 14 - 17 nov. 2017. Disponível em: <https://acesse.dev/tt7Kr>. Acesso em: 27 out. 2024.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. O bolsa família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 12, n o 6, p. 14291439, 2007.

SOARES, Fábio Veras. Para onde caminham os programas de transferência condicionada? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. v. 2. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2010.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **Texto para Discussão, n. 1424**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

TOMAZINI Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Moraes de; LEOPOLDI, Maria Antonieta (orgs.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento; 2023. p. 75-98.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 13-30, 2016.

VEIGA, Laura; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 104-112, 2004.

YASCHINE, Iliana. Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. In: HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo; DE LA GARZA, Thania; ZAMUDIO, Janet; YASCHINE, Iliana (coords.). **El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación**. Ciudad de México: CONEVAL, 2019. P. 31-65.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO 1

Roteiro de entrevista para Trabalho de Conclusão de Curso em Administração Pública

Apresentação:

Meu nome é Joicy Silva e sou estudante de Administração Pública na Fundação Getulio Vargas. Estou estudando políticas com abordagem multidimensional para meu Trabalho de Conclusão de Curso e gostaria de saber suas percepções sobre os desafios da integração de atores nesse tipo de política. Esta entrevista dura cerca de 40 minutos e será gravada com o seu consentimento. Além disso, gostaria de informar que as informações coletadas serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Perguntas iniciais

Qual seu nome?

A que carreira pertence?

Qual seu órgão de atuação e há quanto tempo?

Roteiro para entrevista com atores relacionados ao Bolsa Família

1. Qual é o seu papel no programa Bolsa Família?
2. Há quanto tempo você está envolvido com o programa?
3. Quais são os principais desafios que você encontra na implementação do Bolsa Família?
4. Como é a colaboração entre diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal) na implementação do Bolsa Família?
5. Na sua opinião, quais são as limitações do programa que ainda precisam ser abordadas?
6. Você tem conhecimento sobre o programa Prospera do México? Se sim, quais são as principais diferenças e semelhanças que você percebe entre o Bolsa Família e o Prospera?
7. Existem práticas ou estratégias do Prospera que você acha que poderiam ser aplicadas ao Bolsa Família para melhorar sua eficácia?
8. Na sua opinião, o que poderia ser feito para melhorar a integração de diferentes políticas públicas no contexto do Bolsa Família?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO 2

Roteiro de entrevista para Trabalho de Conclusão de Curso em Administração Pública

Apresentação:

Meu nome é Joicy Silva e sou estudante de Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas. Estou estudando políticas com abordagem multidimensional para meu Trabalho de Conclusão de Curso e gostaria de saber suas percepções sobre os desafios da integração de atores nesse tipo de política. Esta entrevista dura cerca de 40 minutos e será gravada com o seu consentimento. Além disso, gostaria de informar que as informações coletadas serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Perguntas iniciais

Qual seu nome?

A que carreira pertence?

Qual seu órgão de atuação e há quanto tempo?

Roteiro para entrevista com atores relacionados ao Prospera

1. Qual é o seu papel no programa Prospera?
2. Há quanto tempo você está envolvido com o programa?
3. Quais são os principais desafios que você encontra na implementação do Bolsa Família?
4. Como é a colaboração entre diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal) na implementação do Prospera?
5. Na sua opinião, quais são as limitações do programa que ainda precisam ser abordadas?
6. Você tem conhecimento sobre o programa Bolsa Família do Brasil? Se sim, quais são as principais diferenças e semelhanças que você percebe entre o Prospera e o Bolsa Família?
7. Existem práticas ou estratégias do Bolsa Família que você acha que poderiam ser aplicadas ao Prospera para melhorar sua eficácia?
8. Na sua opinião, o que poderia ser feito para melhorar a integração de diferentes políticas públicas no contexto do Prospera?

ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE CONFORMIDADE ÉTICA EM PESQUISAS ENVOLVENDO SERES HUMANOS – CEPH/FGV



COMITÊ DE CONFORMIDADE ÉTICA EM PESQUISAS ENVOLVENDO SERES HUMANOS – CEPH/FGV	
Parecer n. P.397.2024	
Local da Reunião	Rio de Janeiro
Data da Reunião	26 de julho de 2024
Data de Emissão do Parecer	05 de agosto de 2024
DADOS GERAIS	
Pesquisadora Responsável	Joicy Silva
Centro/Escola	Não Informado / EPPG
Curso	Graduação em Administração Pública
Orientador	Paulo Augusto Nascimento
Título do protocolo de pesquisa	Desafios na integração de atores em políticas públicas multidimensionais: Uma comparação entre os programas Bolsa Família/Brasil e Prospera/México
Financiamento	NA
Relator	Cesar Zucco
RELATÓRIO	
<p>Ao dissertar sobre o objetivo da pesquisa, a pesquisadora afirmou:</p> <p style="padding-left: 40px;">“O projeto de pesquisa objetiva analisar os desafios da integração de atores em políticas públicas multidimensionais, comparando o programa Bolsa Família/Brasil e o Prospera/México. Assim, espera-se entender como esses desafios se manifestam e influenciam a eficácia desses programas, com base na perspectiva de atores envolvidos.</p> <p style="padding-left: 40px;">Para tanto, pretende-se utilizar uma abordagem qualitativa, com entrevistas semiestruturadas, conduzidas por Joicy Silva, estudante de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV). As entrevistas serão realizadas da forma que melhor atender os entrevistados, podendo ser presencial ou online e terão duração de 40 minutos, aproximadamente. Serão feitos registros em áudio, com posterior transcrição para análise das informações. Além disso, para o documento escrito, será apenas informado o órgão e função do ator, garantindo o anonimato quanto a sua identificação.</p> <p style="padding-left: 40px;">Essa metodologia será um complemento à pesquisa, tendo em vista que as percepções dos atores trarão contribuições valiosas, adicionando detalhes específicos que, apenas a revisão bibliográfica – que também será utilizada -, não é capaz de capturar. Assim, espera-se alcançar resultados que possam ser utilizados para melhorar a integração entre os setores em políticas multidimensionais.”</p> <p>A coleta de dados ocorrerá a partir de "agosto e [terá] fim em outubro de 2024".</p> <p>Haverá no "[m]ínimo 2 participantes, sendo um de cada programa, se possível. Máximo 10 participantes".</p>	

Parecer n. P.397.2024

Pesquisadora Responsável: Joicy Silva

Título do protocolo de pesquisa: Desafios na integração de atores em políticas públicas multidimensionais: Uma comparação entre os programas Bolsa Família/Brasil e Prospera/México



Os dados serão armazenados em “[c]omputador pessoal e nuvem. O acesso será permitido ao meu orientador e co-orientador. Não haverá criptografia”.

O Termo de Consentimento explica brevemente os objetivos da pesquisa, assegura a voluntariedade de pesquisa e informa os dados da pesquisadora e do Comitê de Ética.

Quanto à confidencialidade e anonimização dos dados, a pesquisadora esclareceu:

“As entrevistas não levantarão dados sigilosos, apenas buscarão captar a percepção dos entrevistados sobre os desafios na formulação e implementação das políticas, e das eventuais diferenças entre elas. De todo modo, será perguntado a cada entrevistado se prefere que seus dados pessoais sejam preservados. Em caso afirmativo, os dados serão anonimizados, de forma que apenas o órgão e função do ator seja identificado, serão utilizados pseudônimos para preservar as identidades. Além disso, convém frisar que, caso haja alguma função muito específica que permita fácil identificação do entrevistado, essa informação será suprimida.

Para garantir a confidencialidade dos dados, estes serão armazenados em computador pessoal e nuvem e o acesso será restrito aos pesquisadores – Joicy Silva, Paulo Nascimento e Henrique Salles.

No mais, os entrevistados serão informados sobre a pesquisa e os objetivos pretendidos, além de terem acesso ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).”

Parecer n. P.397.2024

Pesquisadora Responsável: Joicy Silva

Título do protocolo de pesquisa: Desafios na integração de atores em políticas públicas multidimensionais: Uma comparação entre os programas Bolsa Família/Brasil e Prospera/México



DELIBERAÇÃO

Após deliberação dos membros, nos termos do formulário detalhado apresentado, o CEPH/FGV classifica o presente protocolo de pesquisa como:

Aprovado

O CEPH-FGV destaca a necessidade de observância da sua Súmula n. 3, abaixo reproduzida:

Súmula 3

14 de fevereiro de 2020

Pesquisas que envolvam participantes estrangeiros devem mapear e minimizar riscos específicos a que esses participantes estiverem expostos por conta de sua cidadania ou localização.

Assim, e tendo em vista essa consideração, o protocolo está adequado para execução.

O termo do protocolo aprovado neste parecer é outubro de 2024.

O CEPH deverá ser informado sobre mudança no conteúdo ou extensão da pesquisa.

Rio de Janeiro, 05 de agosto de 2024.

Vivianne Ferreira

Coordenadora do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos
– CEPH/FGV