

Eixo Temático: Estratégia e Internacionalização de Empresas

ESTRATÉGIA DE REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E REPERCUSSÕES NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PBF

STRATEGY OF MANAGERIAL STATE REFORM AND REPERCUSSIONS IN THE BRAZILIAN SOCIAL PROTECTION SYSTEM: AN ANALYSIS OF PBF

Diego Pretto, Reisoli Bender Filho, Deoclécio Junior Cardoso da Silva e Bruna Moura Beck

RESUMO

O objetivo consiste em examinar possíveis repercussões da estratégia de reforma gerencial do Estado, datada de 1995, sobre o desenho institucional do Programa Bolsa Família (PBF). A partir de uma abordagem teórico-analítica, encontraram-se resultados indicativos de que o referido programa atende as dimensões descentralização, contratualização, controle social, transparência, ênfase no cidadão-cliente e *accountability*, articulados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A partir disto, conclui-se que as políticas de assistência social não tem ficado imune as reformas de caráter institucional-legal, organizacional e gerencial, fundamentos balizadores da Nova Gestão Pública.

Palavras-chave: Reforma Gerencial do Estado; Programas de Transferência de Renda; Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

The objective is to examine possible repercussion of the strategy of managerial state reform, dated in 1995, on the institutional design of Bolsa Familia Program (PBF). Using atheoretical-analytical approach, indicative results can be found that this program fits the decentralization, contractualization, social control, transparency, citizen- costumer emphasis and accountability dimensions, articulated by Master Plan of the Reforma of the State Apparatus (MPRSA). Starting from that, it is possible to conclude that the social assistance policies have not been immune to reforms of a legal-institutional, organizational and managerial nature, enckmarks foundations of New Public Management.

Keywords: Managerial State Reform; cash transfer programmes; Bolsa Familia Program.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira ao longo dos últimos vinte anos tem passado por transformações significativas, influenciada, entre outros aspectos, pela implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAE), em 1995. A despeito dos avanços realizados, caso da reforma do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1996, e da unificação da gestão de diversos programas de transferência de renda sob a perspectiva do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003 (BRESSER-PEREIRA, 2010), a redefinição do papel do Estado, pela sua incompletude, ainda, constitui-se em tema de vital importância para o atendimento das demandas a ele dirigidas, sobretudo as relacionadas à área social.

Inegavelmente, as ações estatais empreendidas não tem sido suficientes para reduzir significativamente os problemas socioeconômicos que assolam grande parte da sociedade. Corroboram para esse cenário, o analfabetismo, que persiste em determinadas regiões do país (CASTRO, 2009), os altos índices de violência e criminalidade, o desemprego, o déficit habitacional, as péssimas condições de saneamento básico, a precariedade dos sistemas públicos de educação e saúde, bem como o substancial processo de concentração de renda (PIMENTA; PIMENTA, 2011).

Nesse sentido, a reforma do aparelho do Estado não é um tema abstrato. Muito pelo contrário, constitui-se em elemento presente na agenda governamental de municípios, estados e do governo federal, a exemplo das reformas política, tributária, previdenciária, dentre outras. As transformações são necessárias e urgentes, a fim de que o Estado cumpra eficientemente seu papel de indutor do crescimento econômico, bem como garantidor de uma distribuição de renda mais igualitária.

Quanto ao quadro social, a partir de 1995, foram adotadas algumas estratégias de políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da pobreza, tais como o Programa Comunidade Solidária (1995) e o Programa Comunidade Ativa (1999), os quais apresentavam em comum a ideia de que a implementação de ações de combate a pobreza deveriam ser articuladas por meio da conjugação de esforços entre a união, estados e municípios, além de incentivar o envolvimento e o apoio da sociedade civil (BRASIL, 1995a; TESSAROLO, KROHLING; 2011).

Com este escopo, a partir de 2001, as ações do Governo Federal de combate à pobreza são articuladas, prioritariamente, pela instituição de programas de transferência de renda, caso do Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa Escola – (PNBE) (2001), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Bolsa Alimentação (PBA) (2001), além do Auxílio Gás (2002).

Nos anos seguintes, especificamente em 2003, o combate a fome e a pobreza intensificam-se, sendo articulado por meio da instituição do Programa Fome Zero. No âmbito dessa estratégia, os programas de transferência de renda assumem cada vez mais centralidade, sobremaneira com a criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003 (SILVA, 2010), o qual incorpora os programas de transferência de renda com condicionalidades que o precederam (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação) (BRASIL, 1995a).

Neste cenário, o sistema de assistência social não tem passado incólume às influências dos pressupostos de inovação, flexibilidade e de novas estruturais organizacionais, aspectos que estão em consonância com os princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Em outras palavras, o novo padrão de intervenção do Estado volta-se para a redefinição dos mecanismos de gestão das políticas públicas, a partir da introdução de princípios como a descentralização, foco nos resultados e no cidadão-cliente, controle social, flexibilidade e *accountability* (MATIAS-PEREIRA, 2008 e ARAUJO; PINHEIRO, 2010). Tal proposta, conforme Bresser-Pereira (2000) tinha por intencionalidade melhorar a qualidade dos serviços públicos, porém, sem aumentar os gastos.

Baseado nisso, o Programa Bolsa Família, articulado dentro deste contexto de mudanças, as quais afetam as dimensões institucional-legal, cultural e de gestão (BRASIL, 1995b), atende ao princípio da Nova Gestão Pública de promover o desenvolvimento social, por meio da transferência de renda as famílias pobres, garantindo a todos os cidadãos em situação de vulnerabilidade social o amparo do setor público. Procurando subsidiar tal discussão, o texto visa explorar as possíveis repercussões da reforma gerencial do Estado sobre o desenho institucional do Programa Bolsa Família, a partir de uma análise pormenorizada de sua legislação, especificamente da Lei n.º. 10.836, de 2004 (BRASIL, 2004a), que o instituiu, e do Decreto n.º. 5.209, de 2004 (BRASIL, 2004b), que o regulamentou.

De tal forma, deve-se considerar a importância do tema em questão, pois os princípios articulados pela reforma gerencial do Estado podem servir de base para discussões acerca de pressupostos e fundamentos que possam contribuir para o aperfeiçoamento do PBF, buscando ampliar a capacidade de governança dessa política, bem como tornar seus resultados mais efetivos e transparentes à sociedade. Tal paradigma é apresentado pelo PDRAE (BRASIL, 1995b); e discutido nos estudos de Pimenta (1998); Matias-Pereira (2008); Araújo e Pinheiro (2010); Bresser-Pereira (1996; 2000; 2010), dentre outros.

Além dessa introdução, o texto está estruturado em quatro seções. A segunda apresenta a base teórica acerca da reforma gerencial do Estado; na terceira, tem-se a análise e discussão sobre as repercussões da reforma gerencial do Estado sobre o desenho institucional do PBF e, por último, são tecidas considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Reforma Gerencial do Estado no Brasil

O conceito de Reforma Gerencial do Estado, ou como também chamada Nova Gestão Pública (NPM), surgiu na Grã-Bretanha, na segunda metade dos anos 1980, decorrente da crescente demanda das classes trabalhadora e média por serviços sociais públicos de qualidade, sobretudo após a segunda Guerra Mundial. Movimento que culminou, em primeira instância, na transição de um regime político Democrático Liberal para um Estado Democrático Social (BRESSER-PEREIRA, 2010).

No estado de bem-estar social (*welfare estate*), a despesa pública tornou-se expressiva, dado a oferta de novos serviços sociais e científicos, exigindo que a administração pública fosse mais que efetiva. Por outro lado, a globalização, decorrente da expansão do capitalismo e da integração comercial em nível internacional (BRESSER-PEREIRA, 2011) – inserida em um contexto de crise fiscal do Estado, demanda por elevação do desempenho e ampliação da *accountability* democrática (REZENDE, 2008) –, propugnavam um Estado mais competitivo e eficiente, capaz de atender os interesses nacionais.

Tais aspectos dão suporte a substituição da administração pública burocrática¹, apropriada ao sistema de governo Liberal do século XIX, que se limitava as funções de justiça e polícia (BRESSER-PEREIRA, 2010), para uma gestão pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania (MARE, 1998). Com base nisso, a reforma gerencial, iniciada nos anos 1990, em diversos países do mundo, voltou-se principalmente à redefinição do papel do Estado, a elevação da *accountability* e a maior eficiência gerencial (REZENDE, 2008).

¹ A administração burocrática baseia-se em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, definido por normas rígidas de procedimento administrativo (BRESSER-PEREIRA, 2000).

No Brasil, a adoção dos princípios gerencialistas começa a ganhar forma a partir de 1995, com a instituição do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE). Este, por sua vez, produziu um diagnóstico da atual situação estatal, bem como define as diretrizes para a implantação de uma administração gerencial no país (BRESSER-PEREIRA, 2000; MARINI, 2002). A orientação está em aspectos relacionados aos recursos humanos, ao aparato institucional-legal, a estrutura organizacional da administração federal e ao processo de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2000; ARAUJO; PINHEIRO, 2010).

Porém, para consecução dessa proposta, objetivos globais foram traçados, a saber: (i) aumentar a efetividade e eficiência na prestação de serviços públicos, cuja essência está no atendimento às demandas da população; (ii) limitar a ação do Estado aos serviços que lhe são próprios, delegando os serviços não exclusivos a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada; (iii) transferir para os estados e municípios as ações de caráter local; e (iv) transferir parcialmente para os estados as ações de caráter regional (BRASIL, 1995b).

Nesta perspectiva, buscava-se a redução do papel do Estado enquanto órgão executor ou prestador direto de uma miríade de ações, mantendo-o, no entanto, como regulador e provedor, especialmente dos serviços sociais de saúde e educação, os quais envolvem direitos humanos básicos e contribuem para uma distribuição de renda mais justa (BRASIL, 1995b). Nesse cenário, os processos de coordenação e *policymaking* ficaram concentrados no núcleo estratégico do Estado (BAGATOLLI, 2015; PAULA, 2005; PIMENTA, 1998), enquanto que a execução dos serviços sociais foi descentralizada para o nível estadual e municipal (BRESSER-PEREIRA, 2000; ARAUJO; PINHEIRO, 2010).

De acordo com Bresser-Pereira² (2010), um dos pontos centrais da reforma foi a distinção entre as atividades exclusivas do Estado, que envolvem poder de Estado, e as não exclusivas, as quais devem ser desenvolvidas por organizações não estatais, dada a maior flexibilidade e eficiência administrativa das organizações sociais. Nesta mesma linha, Bagatolli (2015) enfatiza que a delimitação do tamanho do Estado, realizada por meio de programas de privatização, terceirização e publicização³, foi possivelmente o curso de ação mais perceptível da reforma.

Embora tenha um caráter predominantemente institucional, a adoção desse novo modelo também dependia de reformas culturais e de gestão no âmbito do aparelho do Estado. Quanto à dimensão cultural, buscava-se eliminar as práticas patrimonialistas ainda presentes, bem como transitar de uma cultura burocrática para uma cultura apoiada em princípios gerenciais. No que tange a gestão, tratava-se da implementação de princípios gerenciais, nos quais se incluíam ferramentas e técnicas de gestão advindas do setor privado. Neste modelo, conforme Bresser-Pereira (2000), a oferta de serviços de melhor qualidade, em que o critério de sucesso está no melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor, orienta os parâmetros da reforma.

Para Matias-Pereira (2008), a implementação da Nova Gestão Pública no Brasil procurou definir um novo padrão de gestão do Estado, apoiada nos princípios de flexibilidade, foco em resultados, no cliente e no controle social. Além de uma maior descentralização, transparência, eficiência e *accountability* (ARAUJO; PINHEIRO, 2010). Na contramão, as

² Responsável pela implementação da Reforma Gerencial do Estado, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado, no período de 1995-1998 (BRESSER-PEREIRA, 2000).

³ A privatização consiste no processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. A terceirização consiste em um processo de transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio no âmbito do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1997).

imperfeições estruturais do modelo adotado, especialmente no campo social, limitam a redução das desigualdades sociais e a promoção da inclusão social. Sobre isso, Secchi (2009) expõe que ainda é perceptível que os traços do patrimonialismo estão arraigados na cultura política brasileira, a exemplo do clientelismo, fisiologismo, corporativismo e corrupção.

Assim sendo, a administração pública não tem sido capaz de responder adequadamente as demandas provenientes da sociedade, que, por seu turno, reivindica um Estado eficiente, profissional e ético na condução das políticas nacionais. Situação que corrobora a reconhecida incapacidade de o Estado atender, de forma eficiente e tempestiva, as demandas dos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2008); como também a reduzida capacidade de governança e a falta de controle dos resultados a *posteriori* em determinadas políticas públicas (PRETTO, 2015).

Logo, a reconstrução do Estado passa pelo aprofundamento das reformas do sistema-constitucional legal, o qual baliza as regras do sistema político, tributário, previdenciário, além da organização estrutural do aparato institucional. Processo que exige a participação prioritária da sociedade consubstanciada a um redirecionamento na postura administrativa.

Neste sentido, conforme Secchi (2009), a orientação dos pressupostos deve ser prescrita por uma teoria híbrida composta de princípios burocráticos e gerencialistas, flexíveis aos diversos contextos espaciais e temporais. Com isso, está-se discutindo um processo de mudança cumulativa nas práticas e valores da administração pública, ao invés de ascensão, predomínio ou declínio de um determinado modelo organizacional (MARINI, 2002). Em síntese, a administração pública deve primar pelo planejamento de suas ações, pelo controle dos procedimentos, com vistas à redução de custos, melhor aproveitamento dos recursos, bem como obtenção de *feedbacks*, que possibilitem o apontamento para possíveis reestruturações nos sistemas e políticas.

2.2 A inserção dos programas de transferência de renda no contexto do sistema brasileiro de proteção social

Os debates relacionados à concepção de programas de transferência de renda como instrumentos no combate à pobreza e à exclusão social, ocupou, até os anos de 1990, um papel marginal. Como antecedentes desses programas, identificam-se, historicamente, a instituição de mínimos sociais, no âmbito do Estado, a exemplo da criação do salário mínimo, em 1934, para os trabalhadores, do abono salarial, da renda mensal vitalícia, em 1974, sendo, posteriormente, substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), de caráter não contributivo, bem como das aposentadorias urbanas e rurais, de caráter contributivo, e do seguro desemprego, em 1986 (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

Em discussão mais específica sobre os programas de transferência de renda, o ano de 1991 é considerado como o marco inicial (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012), tendo como elemento principal a aprovação, no senado federal, do Projeto Lei nº. 80/1991, que propunha a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Esta proposta tinha por intencionalidade atender a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos, com uma renda bruta mensal inferior a 45 mil cruzeiros na época, correspondente, em valores atuais, a aproximadamente R\$ 425,00 (BRASIL, 1991; SILVA, 2006).

Enquanto que projeto de lei visava instituir PGRM, concomitantemente tramitava-se uma nova proposta de transferência de renda, que associava os repasses monetários às famílias pobres que possuíssem crianças em idade de escolaridade obrigatória, na época, de sete a quatorze anos (LAVINAS; BARBOSA, 2000). Essa proposta diferenciava-se da anterior, pois passava a vincular a transferência de renda ao grupo familiar, ao passo que, o PGRM previa a instituição de uma renda mínima aos adultos como sendo um direito individual (ROCHA, 2013). Além do mais, a nova proposta estabelecia, como contrapartida das famílias beneficiárias, a manutenção dos dependentes na escola.

No centro das discussões, o fator escolaridade passou a posicionar-se como elemento indispensável, dado seu potencial à redução das desigualdades sociais. De acordo com Pochmann (2002), as péssimas condições financeiras obrigam as famílias a introduzirem seus filhos precocemente em atividades laborais. Logo, quando atingissem idade adulta apresentariam dificuldades à inserção no mercado de trabalho, devido a sua precária qualificação profissional. Dessa maneira, uma das formas de romper com o processo de reprodução intergeracional da pobreza consistia em imputar uma transferência de renda de caráter mensal às famílias pobres que mantivessem seus filhos em idade escolar na escola.

As primeiras experiências de implantação de programas de transferência de renda ocorreram em nível local, inicialmente no município de Campinas (SP) e, posteriormente, no Distrito Federal (DF), ambos em 1995, sob a denominação de Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e de Programa Bolsa Familiar para a Educação, respectivamente (ROCHA, 2013; FERRO; KASSOUF, 2005).

O programa do município paulista, como continua operando atualmente, é o mais antigo Programa Bolsa Escola do país (ROCHA, 2013). Além do mais, tal programa adotou a abordagem de família enquanto unidade beneficiária e articulou a transferência monetária à política de educação, embora em graus diferentes (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

No que diz respeito aos benefícios concedidos às famílias, bem como aos critérios de elegibilidade, destaca-se que nos dois casos, as famílias com renda mensal inferior a 1/2 salário mínimo *per capita* tinham direito a receber um complemento de renda enquanto as crianças em idade escolar estivessem frequentando as aulas. Em Campinas, o benefício familiar foi definido como a quantia necessária para completar a metade de um salário mínimo vezes o número de membros da família; já no Distrito Federal foi definido como um salário mínimo, independente do tamanho da família (SUPLICY, 2003).

A partir de então, inspiradas nessas exitosas experiências, algumas administrações, tais como as de Ribeirão Preto, de São José dos Campos, de Belém, de Mundo Novo, de Belo Horizonte, de Piracicaba, de Jundiaí, de Blumenau e de Caxias do Sul, dentre outras, instituíram programas próprios de transferência de renda em âmbito local. Com isso, já no ano de 1998, existiam mais de três dezenas de municípios com programas de transferência de renda em execução, além de estados como o Distrito Federal (LAVINAS, 1998).

Todavia, Rocha (2013) enfatiza que o número de programas que podem ser considerados bem-sucedidos foi muito reduzido, devido à escassez de recursos municipais para atender ao contingente de famílias em situação de pobreza, pelas dificuldades de gestão atribuídas ao aparelhamento das prefeituras, bem como pela precariedade dos serviços públicos prestados em âmbito local, em especial, aqueles relacionados à educação e à saúde, com os quais os programas de transferência de renda deveriam se articular.

Por sua vez, a instalação efetiva desses programas, com abrangência nacional, em sua grande totalidade, data dos anos de 1999-2002, segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, destacando-se dentre eles: o programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa Escola – (PNBE), a instituição do programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde - Bolsa Alimentação (PBA) e o auxílio gás, com a exceção do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído em 1996 (SILVA, 2006), e da aprovação da Medida Provisória nº. 5.333, de dezembro de 1997, a qual autorizava a união a conceder apoio financeiro aos municípios que não tivessem condições de custear de forma integral a implementação de programas de garantia de renda mínima em âmbito municipal.

A partir de 2003, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, intensificam-se as iniciativas de combate à fome e a pobreza, mediante a instituição de novos programas de transferência de renda e, posteriormente, pela unificação dos programas preexistentes a época sob a proposta do Programa Bolsa Família (PBF), que, atualmente, se constitui em um dos maiores programas de transferência de renda com condicionalidades do Brasil (RESENDE;

OLIVEIRA, 2008).

Nesse cenário, os programas de transferência de renda passam a constituir-se em elemento central do Sistema de Proteção Brasileiro, sobretudo, das Políticas de Assistência Social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012), atendendo aos princípios da reforma gerencial do Estado e as recomendações da Constituição de 1988, as quais destacam o papel do Estado no combate à exclusão social e ao desenvolvimento de medidas efetivas de inclusão social.

3 REPERCUSSÕES DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO SOBRE O DESENHO INSTITUCIONAL DO PBF

O novo modelo de gestão pública, incorporado pelo governo brasileiro a partir de 1995, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), redefiniu a forma de intervenção do Estado, sobretudo no plano social, garantindo um maior rigor nas ações de combate à pobreza, as quais passam a ser articuladas preferencialmente pela implementação de programas de transferência de renda com condicionalidades.

A fim de discutir as repercussões da reforma gerencial do Estado sobre o Programa Bolsa Família, faz-se uma leitura acurada dos princípios que balizam a concepção do programa, a partir de uma análise detalhada de sua legislação, mais especificamente da Lei nº 10.836, de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004a), que o instituiu, e do Decreto nº 5.209, de setembro de 2004, que o regulamentou (BRASIL, 2004b).

De acordo com Weissheimer (2006), no período de transição dos governos de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Inácio Lula da Silva, realizou-se um diagnóstico dos programas sociais, especialmente dos programas de transferência de renda, a partir do qual constatou-se a coexistência de programas sociais de transferência de renda, lotados em diversos ministérios, com diferentes listas de beneficiários, bem como critérios de seleção e benefícios diferenciados. Nesta linha, Silva; Yazbek e Giovanni (2012) salientam que foram identificados problemas gerenciais associados à sobreposição de programas, a ausência de uma coordenação geral, a insuficiência de recursos orçamentários à gestão eficiente dos programas, bem como a falta de estratégias que garantissem a autonomização dos beneficiários.

A partir desse diagnóstico, unificou-se o público alvo, os critérios de elegibilidade, bem como os procedimentos de gestão, sob a perspectiva do Programa Bolsa Família (SENNA *et al.*, 2007; CAVALCANTE, 2009; COTTA; PAIVA, 2010). Essa reconfiguração apresentou-se como uma inovação institucional-legal, organizacional e principalmente gerencial, revelando proximidade com as ideias articuladas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

O PBF foi instituído pela Medida Provisória nº. 132, de outubro de 2003, convertida na Lei nº. 10.836, em janeiro de 2004 (WEISSHEIMER, 2006), sob a proposta de unificar as transferências de renda com condicionalidades, com base em um único instrumento, capaz de articular-se com os programas instituídos pelas esferas subnacionais, a fim de ampliar a cobertura e aumentar os valores transferidos as famílias beneficiárias (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012).

Neste processo, os programas precedentes, representados pelo Programa Bolsa Escola (instituído pela Lei nº. 10.219/01), pelo Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação (instituído pela Medida Provisória nº. 2.206/01), pelo Programa Auxílio Gás (instituído pelo Decreto nº 4.102/02), bem como pelo Programa Nacional de Acesso à Alimentação (instituído pela Lei nº. 10.689/03), foram extintos, dando lugar ao PBF.

Quanto aos princípios da reforma gerencial do Estado incorporados ao PBF, identifica-se, inicialmente, a estratégia deliberada de descentralização dos serviços sociais em direção as esferas subnacionais (BRESSER-PEREIRA, 2000; ARAUJO; PINHEIRO, 2010), ficando com

o governo federal o processo de coordenação e *policymaking* (BAGATOLLI, 2015; PAULA, 2005; PIMENTA, 1998).

Para isso, o art. 4º da Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, estabeleceu a criação do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, que tinha por finalidade definir as diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do PBF (BRASIL, 2004a). Complementarmente, o art. 2º do Decreto nº. 5.209, atribuiu ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a coordenação, gestão e a operacionalização do programa (BRASIL, 2004b).

No que se refere aos entes federados, caso dos municípios, local onde ocorre a execução do PBF, o Decreto nº. 5.209 conferiu a responsabilidade pelo processo de cadastramento das famílias, pela instituição de instâncias de controle social e pelo registro das condicionalidades do programa, nas áreas de educação e saúde. Além do mais, aos municípios também coube a oferta de serviços públicos de educação, saúde e assistência social, uma vez que, aliada a transferência de renda, se constituem nos elementos fundamentais para o empoderamento e autonomia das famílias beneficiárias do programa.

Nestes termos, o governo federal passou a concentrar-se nas ações de normatização e financiamento do programa, enquanto que os demais entes federados, sobremaneira os municípios passaram a realizar as ações de cunho operacional. Ficando a cargo dos municípios a maior parte das responsabilidades pela administração do PBF (SENNA *et. al.*, 2007). Nesse contexto, emerge o conceito de descentralização, o qual se define como a movimentação de autoridade dos governos centrais em direção aos governos locais, conforme discutem Pinho e Sacramento (2009).

Além do mais, haja vista a necessidade de se garantir parâmetros legais na prestação dos serviços descentralizados, inicia-se, implicitamente, o processo de contratualização dos serviços entre a União e os entes federados, representados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por sua vez, esses últimos poderão aderir voluntariamente ao programa, por meio de termo específico, no qual constará a fixação de competências e as responsabilidades pela gestão e execução do PBF, bem como a possibilidade recebimento de recursos do MDS para apoiar a gestão do programa no território do ente federado (BRASIL, 2004a; 2004b).

Quanto à aferição das metas pactuadas, elas devem ser realizadas por indicadores de desempenho objetivos, entre os quais: a) procedimentos de atualização cadastral; b) ações de gestão de benefícios e do registro de condicionalidades; c) implementação de programas complementares, e; d) execução de ações de fiscalização e controle sobre os benefícios locais (BRASIL, 2004a). Operacionalmente, o instrumento utilizado para aferir os resultados pela gestão local é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), a partir do qual se determinará o montante de recursos a ser transferido regularmente aos entes federados a título de apoio financeiro (BRASIL, 2004b).

Afora esses, a legislação que normatiza o programa estabelece mecanismos de controle social, os quais devem ser realizados, principalmente em âmbito local, por um Comitê ou Conselho instalado pelo município (BRASIL, 2004a; 2004b). Por sua vez, a adesão ao PBF requer a comprovação preliminar da existência formal e em pleno funcionamento de instância de controle social na respectiva esfera federativa (BRASIL, 2004b). Assim, o controle social do programa poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, caso dos Conselhos Municipais de Assistência Social, amparado pelos termos constitucionais de 1998 e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993; 2004b).

Ainda, os dispositivos de controle social, transparência e publicidade são assegurados pela obrigatoriedade da ampla divulgação periódica da relação de beneficiários, com os respectivos valores transferidos (BRASIL, 2004b). Em âmbito nacional, a divulgação fica a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Portal da Transparência, enquanto que, na esfera

municipal, identifica-se a disponibilização das informações por meio de listas afixadas em espaços públicos das secretarias municipais envolvidas com o programa.

Considerando esses aspectos, o programa também se configura como uma política pública direcionada ao atendimento do cidadão-cliente, porém de caráter focalizado, uma vez que atende as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza (WEISSHEIMER, 2006), contemplando especificamente aquelas famílias que recebem, em valores atuais, renda *per capita* mensal de até R\$ 77,00 e de R\$ 77,01 a R\$ 154,00, respectivamente (MDS, 2015b).

Além das dimensões descentralização, contratualização, controle social, transparência e foco no cidadão-cliente, a legislação que normatiza o programa (BRASIL, 2004a; 2004b) também trabalha com a dimensão *accountability*⁴, que define critérios de prestação de contas sobre as ações pactuadas no contrato de gestão, firmado entre a União e o respectivo ente federado. Nesta, os recursos transferidos pelo IGD devem ser analisados e aprovados pela instância de controle social, órgão institucional que garante o controle público das ações dos governantes, assim como estabelece as formas de responsabilização perante o descumprimento das cláusulas acordadas.

Em síntese, a *accountability* apresenta-se com caráter multidimensional, uma vez que pode ser realizada por meio do controle social, especialmente pelas instâncias locais de fiscalização e com base na comparação dos resultados obtidos pela respectiva de política pública, a partir de seus objetivos legais precípuos, bem como pelos controles clássicos, caso do parlamento e dos órgãos de fiscalização internos e externos de governo. De acordo com Pinho e Sacramento (2009), as formas controle social e introdução lógica de resultados constituem-se em novidades no âmbito das políticas públicas, sendo introduzidas pelo paradigma da Nova Gestão Pública.

Desse modo, identifica-se a adoção legal de diversos preceitos originários da Nova Gestão Pública, tais como descentralização, contratualização, indicadores de desempenho, controle social, transparência, publicidade, atendimento ao cidadão-cliente e *accountability*, ao desenho institucional do Programa Bolsa Família. Em consequência, o sistema de assistência social não tem ficado imune às reformas de caráter institucional-legal, organizacional e gerencial, operacionalizadas no âmbito do aparelho do Estado. Tais evidências são positivas, ao passo que buscam melhorar a cobertura do programa e o valor das transferências monetárias, tornando as políticas públicas implementadas na área social mais eficientes, eficazes e efetivas, além de assegurar maior transparência e controle social.

4 CONCLUSÕES

A estratégia de reforma gerencial do Estado, iniciada em 1995, com a instituição do Plano Diretor do Aparelho do Estado (PDRAE), têm provocado mudanças substantivas no cerne das instituições públicas e na forma de o Estado relacionar-se com a sociedade. Utilizando-se dessa discussão, o artigo procurou definir as possíveis repercussões da reforma gerencial sobre as políticas de assistência social, com base na análise do Programa Bolsa Família.

A política de transferência de renda com condicionalidades, surgida a partir do ano de 1995, em âmbito municipal, consolida-se, em 2003, sob a perspectiva do Programa Bolsa

⁴ Neste trabalho, a acepção de *accountability* é sinônimo de prestação de contas, responsabilização e, principalmente da avaliação dos resultados teórico-empírico obtidos pelas políticas públicas, a partir de seus objetivos precípuos. Ademais, a *accountability* configura-se pela criação de mecanismos institucionais de controle político do Estado pelos cidadãos. Conceito articulado a partir da leitura de Pinho e Sacramento (2009).

Família, e passa a constituir-se no elemento central do sistema de proteção social brasileiro. Esse processo se deu por meio da incorporação de programas que o precederam, com o objetivo de solucionar problemas gerenciais, tais como sobreposição de programas, ausência de uma coordenação gerencial, dentre outros.

Nesse sentido, o PBF apresenta-se em sintonia com a Constituição Federal de 1988 e da reforma gerencial do estado de 1995, uma vez que reafirma o papel do estado de agente promotor de políticas públicas de combate à pobreza, com vistas à redução das desigualdades sociais. Com maior intensidade, relaciona-se à reforma gerencial, à medida que o desenho institucional do programa incorpora princípios da Nova Gestão Pública, tais como descentralização, contratualização, indicadores de desempenho, a fim de tornar os instrumentos focalizados de transferência de renda mais eficientes e efetivos no cumprimento de uma melhor distribuição de renda.

Assim, a análise teórica-empírica do PBF permite inferir que a política de assistência social não tem ficado imune a reformas de caráter institucional-legal, cultural e de gestão, operacionalizadas no âmbito do aparelho do estado, a partir de 1995. Tais evidências são positivas, ao passo que buscam melhorar a cobertura do programa e o valor das transferências monetárias, tornando as políticas públicas implementadas na área social mais eficientes e efetivas, além de assegurar maior transparência e controle social.

A despeito dos avanços ocorridos nos mecanismos de gestão do programa, recomenda-se que estudos futuros transcendam o plano teórico, buscando verificar empiricamente os resultados que estão sendo gerados pelo programa, a partir de seus objetivos legais, a exemplo da emancipação sustentada das famílias beneficiárias. À análise dos resultados *a posteriori*, é recomendada pela reforma gerencial, como forma de verificar o grau de eficiência e alcance que a uma determinada política apresenta, gerando condições para possíveis realinhamentos, seja no âmbito institucional-legal (objetivos) ou de gestão (implementação, acompanhamento e execução).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. A. D; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, vol. 18, nº 69, p. 647-668, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v18n69/v18n69a02.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

BAGATOLLI, C. Reforma do Estado: críticas ao modelo gerencial. Disponível em: <<http://www.cgca.com.br/userfiles/file/Cr%C3%ADtica%20%C3%A0%20Reforma%20gerencial%20do%20Estado%2030out09%20Carolina.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2015.

BRASIL. Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 jan. 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). **Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado**. Brasília, DF, nov. 1995b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm> Acesso em: 05 out. 2013.

_____. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004_2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 03 set. 2013.

_____. Projeto de Lei do Senado n. 80, de 16 de abril de 1991. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, e dá outras providências. Brasília, DF, 16 de abril de 1991. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/projeto_lei.asp>. Acesso em: 07 out. 2014.

_____. **Constituição da república federativa do brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2013.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 07 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 02 maio. 2015.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm> Acesso em: 05 out. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol. 50, n. 1, p. 112-116, jan/mar. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**. vol. 1, n. 2, p. 1-9, 2011. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/391-Ensino_administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 4, n. 34, p. 7-26, jul./ago. 2000. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6289/4880>. Acesso em: 24 abr. 2015.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília (DF), vol. 1, nº 1, 58p. 1997. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília (DF), texto para discussão, 9. 28f. 1996. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/817/9texto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 maio 2015.

CASTRO, J. A. de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0330108.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

CAVALCANTE, P. L. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes?. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 1, p. 29-46, jan./mar. 2009. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/2-1-PB.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O programa bolsa família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, J. de A.; MODESTO, L. (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília/DF: IPEA, v. 1, 2010.

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. Avaliação do impacto dos programas bolsa-escola sobre o trabalho infantil no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 35, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/51/29>>. Acesso em: 09 ago. 2014.

LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. de O. Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do programa bolsa-escola do Recife. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582000000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 08 ago. 2014.

LAVINAS, L. **Texto para discussão nº 596**. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1998. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0596.pdf>. Acesso em: 03 set. 2014.

MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da reforma do Estado**. Os avanços da reforma na administração pública 1995-1998. Brasília (DF), n. 15, 127p., 1998.

MARINI, C. O Contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do serviço Público**, Brasília (DF), vol. 53, nº 4, p. 31-51, out./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-%20Marini,Caio53%284%29.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 42, nº 1, p. 61-82, p. 61-82, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

MDS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Bolsa Família: uma década de resultados para a família**. Disponível em: <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/node/124>>. Acesso em: 29 out. 2013.

____. Bolsa Família. Banner beneficiários do Bolsa Família. **Lista de beneficiários do Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/banner-beneficiarios-bolsa-familia/lista-de-beneficiarios-do-bolsa-familia>>. Acesso em: 03 maio 2015a.

____. **Benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 03 maio. 2015b.

____. **Bolsa Família**. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 18 out. 2015c.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. vol. 45, nº 1, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

PIMENTA, C. S. A reforma do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 32, nº 5, p. 173-199, set./out. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7762/6355>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

PIMENTA, M. de C. A.; PIMENTA, L. F. Globalização de desafios urbanos: políticas públicas e desigualdade social nas cidades brasileiras. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, v. 37, n. 112, p. 43-61, set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v37n112/art03.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

PINHO, J, A. G; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 43, n. 6, p. 1343-1368, no./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2015.

POCHMANN, M. (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade**: novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Perseu Abramo/Cortez, 2002.

PRETTO, D. **Programa Bolsa Família: Uma análise dos motivos que levaram ao desligamento de um grupo de beneficiários no município de Santo Ângelo/RS**. 2015. 107p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações Públicas), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

REZENDE, F. da C. O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada. **Revista Sociologia e Política**. Curitiba (PR), vol. 16, p. 127-143, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16s0/a10v16s0.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C. de. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do bolsa-escola sobre os gastos das famílias Brasileiras. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 235-265, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v38n2/a02v38n2.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2014.

ROCHA, S. **Transferências de renda**: o fim da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SUPLICY, E. M. Renda Básica: A resposta está sendo soprada pelo vento. **Revista de Economia Política**, vol. 23, n. 02 (90), abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-3.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2013.

SECHCI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. vol. 43, nº 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

SENNA, M. de C. M. et. al. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. **Revista katálysis**, v.10, n.1, p. 86-94, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

SILVA, M. O. da S. e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis (SC), vol. 13, n.2, p. 155-163, jul./dez. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/02.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

SILVA, M. O. da S. e.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A política social brasileira no século XXI**: A prevalência dos programas de transferência de renda. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, M. O. da S. e. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. **Pensar BH/Política social**. abr./jun. 2006. Disponível em: < [file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/pensarbh_ed15_trajet%C3%B3ria_programas%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/pensarbh_ed15_trajet%C3%B3ria_programas%20(3).pdf)>. Acesso em: 13 out. 2014.

TESSAROLO, E. M; KROHLING, A. A passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, p. 74-92, mar. 2011. Disponível em: < <http://www.cchla.ufpb.br/caos/n17/6.%20TESSAROLO.pdfKHROLING%20PBF%2074-92.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.