



O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA À LUZ DA CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO SOCIAL E DA NOVA ORDEM ADMINISTRATIVA^Δ

*Tainah Simões Sales**

Resumo

O artigo visa à análise das políticas públicas assistenciais, com ênfase no Programa Bolsa Família, criado em 2004 pelo Governo Federal, à luz dos ditames do Estado social, modelo que tenta corrigir as insuficiências do liberalismo clássico, e das características da nova era da gestão dos serviços públicos, conhecida como Nova Gestão Pública (*New Public Management*), ou Administração Pública Gerencial.

Palavras-chave

Estado social. Nova Gestão Pública. Políticas públicas. Bolsa Família.

Abstract

The paper aims to analyze public policies for assistance, with emphasis on the Bolsa Família Program, created in 2004 by the Federal Government, based on the precepts of the welfare state, model that tries to correct the shortcomings of classical liberalism, and on the characteristics of the new era of public services management, known as New Public Management.

Keywords

Welfare state. New Public Management. Public policies. Bolsa Família.

1. INTRODUÇÃO

Após a Revolução Francesa de 1789, a burguesia assumiu o poder, com base em ideologia que defendia o direito natural de liberdade do indivíduo e a limitação dos poderes do governante. Trata-se da ascensão do Estado liberal, apresentando, como um dos pilares, o princípio da separação dos poderes, cuja ideia se traduz na desconcentração do exercício das funções estatais

^Δ Este artigo apresenta os resultados iniciais da pesquisa de dissertação da autora em desenvolvimento no âmbito do Curso de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC).

* Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC) – Área de concentração: Ordem jurídica constitucional. Email: tainahsales@gmail.com.

nas mãos de um único titular, evitando, assim, abusos de poder, prática comum no antigo regime absolutista.

Com o passar dos anos, em razão do descontentamento da população com as opressões burguesas e as más condições de vida e de trabalho, novas revoluções e mobilizações sociais surgiram. Além do advento da teoria socialista, no século XIX, também presenciou-se, sobretudo após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, em razão dos horrores vivenciados e da necessidade de maior proteção aos direitos humanos, o surgimento de um novo modelo de Estado, denominado Estado social. Caracteriza-se pelo caráter intervencionista do Estado, mais atento à realidade econômica e social, promovendo, entre outras funções, políticas públicas assistenciais de amparo à parcela da população mais vulnerável.

No Brasil, corroborando a ideia de Estado social presente na Constituição Federal de 1988, vive-se a era de uma Nova Gestão Pública (*New Public Management*), ou Administração Pública Gerencial, que busca a eficiência na prestação dos serviços públicos com base no fortalecimento das noções de controle social das finanças, transparência e democracia. Nesse regime de gestão dos recursos públicos, o papel do cidadão é acentuado e os instrumentos de participação social são potencializados. A Administração moderniza a sua estrutura interna para atender às novas demandas e as necessidades dos cidadãos passam a ser o centro das discussões, da destinação e da prestação dos serviços públicos, que devem ser realizados com maior qualidade e eficiência.

Esse regime de gestão pública, entretanto, nem sempre predominou. No Brasil, vivia-se a era de uma administração essencialmente patrimonialista, que, após, foi substituída por um modelo de administração burocrática, perdurando até o final do século XX. O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal apresentou-se como um marco para a consolidação da terceira fase desse processo, em que a estrutura da Administração Pública adquiriu as características acima mencionadas.

Em consonância com a noção de Estado social e essa nova era na administração da gestão pública no país, verifica-se que os governos estão cada vez mais preocupados em promover políticas públicas assistenciais e compensatórias, atendendo aos cidadãos mais necessitados. Diversos programas já foram criados nesse sentido, devendo ser destacado o Programa Bolsa Família, criado em 2004 durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, por ser o maior programa de transferência direta de renda já existente no país.

No presente artigo, buscou-se estudar, mediante pesquisa bibliográfica, documental, pura e descritiva, a origem do Estado liberal até a consolidação do Estado social, bem como a evolução histórica das três fases da gestão

pública no país. Após, realizou-se análise das políticas públicas compensatórias, com ênfase no Programa Bolsa Família e nas suas particularidades.

Trata-se de tema de relevância não só acadêmica, mas, sobretudo, social. Deve-se fomentar discussões nesse sentido, a fim de que soluções urgentes aos problemas existentes em relação às tentativas de erradicação da pobreza e garantia do desenvolvimento social sejam encontradas. Eis a proposta do presente artigo.

2. DO LIBERALISMO ESTATAL AO ADVENTO DO ESTADO SOCIAL: BREVES CONSIDERAÇÕES

A doutrina do liberalismo clássico surgiu em oposição ao absolutismo monárquico. O marco do advento do Estado liberal foi a Revolução Francesa de 1789, ocasião em que a burguesia mobilizou-se contra os privilégios da nobreza e os abusos da monarquia. A ideologia defendida pelos revolucionários baseava-se, principalmente, na defesa do direito inato da liberdade e na posição do Estado como “acanhado servo do indivíduo”¹.

O liberalismo estava relacionado à ideologia individualista, no sentido de que o homem possuía certos direitos subjetivos, inerentes à sua personalidade, nascendo livre e com o direito de exercer essa liberdade².

O Estado tornou-se instrumento de proteção e defesa da liberdade dos indivíduos, assumindo uma postura negativa, onde o governante passou a estar subordinado à legislação vigente, estando impossibilitado de agir de forma ilimitada. Trata-se da ideia do Estado de Direito que, conforme ensina Paulo Bonavides, surge da oposição histórica e secular entre a liberdade do indivíduo e o absolutismo do monarca, que se completa com a filosofia de Kant³.

A Declaração dos Direitos do Homem, elaborada em 1789 a partir das proposições de Thouret, Rabaut-Saint-Étienne, Duport e Marat, refletia as novas concepções em torno da liberdade face ao poder limitado dos governantes⁴. Os direitos então consagrados eram individuais, absolutos e privados. Ao contrário do direito da era absolutista, que se fundava na preservação dos interesses do Estado, o direito defendido pelos revolucionários fundava-se na salvaguarda dos interesses dos indivíduos. De acordo com Edu-

¹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 40.

² MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 99.

³ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 41.

⁴ CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 14.

ardo Nova⁵, o Estado não tinha outro fim “senão proteger e sancionar os direitos individuais de cada um”.

A influência do referido documento na filosofia do século XVIII pode ser verificada no culto à lei em Rosseau, à propriedade, pelos fisiocratas, à separação dos poderes em Montesquieu e à tolerância e à liberdade de consciência encontradas nos escritos de Voltaire e Diderot⁶.

Ademais, cumpre ressaltar que o direito natural, segundo o autor, “foi a fortaleza de ideias onde procuraram asilo tanto os doutrinários da liberdade como os do absolutismo”⁷. Quanto a este, o direito natural justificava o poder do monarca, pois sustentava a sua divindade. Quanto àquele, o direito natural apresentava-se na ideia de que o indivíduo possuía o direito inato e absoluto de liberdade, cuja proteção caberia ao Estado. A burguesia apropriou-se do direito natural em oposição ao absolutismo e, após a Revolução e o estabelecimento de uma nova ordem social, utilizou o direito positivo para a sua manutenção no poder⁸.

A liberdade, para a burguesia, era garantida a partir da teoria da separação de poderes, que teve como maior expoente Montesquieu. Trata-se da divisão efetiva e prática das funções dos detentores do poder, evitando a sua concentração nas mãos de um único titular. A decomposição do poder numa pluralidade de agentes serviria como proteção às liberdades individuais, evitando abusos e arbitrariedades, afinal, *le pouvoir arrête le pouvoir*⁹.

John Locke, filósofo inglês, também defendia a separação dos poderes, entretanto de forma mais abstrata e menos radical. Suas ideias estavam em consonância com a formação da monarquia constitucional na Inglaterra¹⁰. Neste país, o surgimento de uma nova ordem cujo pilar também era o liberalismo estatal decorreu do descontentamento da população com o rei em razão das opressões, das más condições de trabalho e de saúde e dos altos encargos então impostos, culminando numa série de mobilizações que tornaram-se conhecidas como as Revoluções Inglesas, no século XVII.

⁵ MONREAL, Eduardo Nova. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 99.

⁶ CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 15.

⁷ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 41.

⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 336.

⁹ Em tradução livre, “o poder freia o poder”. Sobre o assunto, ler BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 45.

¹⁰ CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 14-15.

Ensina Paulo Bonavides¹¹ que a doutrina lockiana seria mais favorável à monarquia ou ao “absolutismo do bom rei”, pois apesar das limitações de poder, havia a concessão de vantagens cujos franceses não toleraram. Nas palavras do autor cearense, é “um degrau intermediário na evolução para o liberalismo antes que este chegue a Montesquieu,” pois ainda permite certa esfera de competência “ao príncipe recém-saído do absolutismo”¹².

Destaca-se que, além dos ensinamentos de Montesquieu, a teoria constitucional da Revolução Francesa também aderiu às ideias de Rosseau, embora, em certos pontos, não sejam compatíveis. Afirma-se que este último não se preocupou em “conter a soberania mediante a dissociação do poder decompondo-o em esferas distintas e independentes”, ao contrário de Montesquieu. Assim,

A contradição entre Rosseau e Montesquieu [...] assenta no fato de Rosseau haver erigido como dogma a doutrina absoluta da soberania popular, com as características essenciais de inalienabilidade, imprescritibilidade e indivisibilidade, que se coaduna tão bem com o pensamento monista do poder, mas que colide com o pluralismo de Montesquieu e Constant, os quais abraçavam a tese de que os poderes deveriam ser divididos¹³.

A teoria rosseauiana defende a transferência direta do poder do rei ao povo. De acordo com Paulo Bonavides, esse poder é fundado no consentimento e, a partir do contrato social, ocorre a “transmutação dos direitos naturais em direitos civis”¹⁴.

Apesar das contradições existentes entre os pensamentos dos dois autores, a burguesia revolucionária construiu a teoria do Estado liberal-democrático, correlacionando os principais aspectos de ambas¹⁵. Avançou-se, portanto, da ideia preponderante do liberalismo para uma visão mais democrática na construção da vontade do Estado.

Ocorre que, embora defendesse, em tese, a liberdade de todos os indivíduos, a universalidade dos princípios e direitos e a participação do povo na

¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 49.

¹² “Em Locke, o poder se limita pelo consentimento, pelo direito natural, pela virtude dos governantes, de maneira mais ou menos utópica. Em Montesquieu, sobretudo pela técnica de sua organização, de forma menos abstrata” BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 47.

¹³ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 52.

¹⁵ “Antes da Revolução tudo se explicava pelo binômio absolutismo-feudalidade, fruto de contradição já superada. Depois da Revolução, advém outro binômio, com a seguinte versão doutrinária: democracia-burguesia ou democracia-liberalismo”. BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 55.

formação do contrato social, após a apropriação e a consolidação do poder político, a burguesia não mais se interessou em atender às necessidades da sociedade. Só de maneira formal a liberdade era sustentada pelos burgueses, “uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe. Foi essa a contradição mais profunda na dialética do Estado moderno”¹⁶.

As insatisfações populares com o governo da burguesia tornaram-se cada vez mais frequentes, em face da exploração e da supressão, na prática, da liberdade que outrora tanto fora defendida. Mobilizações ocorreram, culminando no surgimento de doutrinas contrárias ao liberalismo vigente¹⁷. O socialismo, linha de pensamento criada no século XIX cuja principal voz é de Karl Marx, propôs a eliminação das formas de produção capitalista e da exploração do homem pelo homem¹⁸. O interesse individual deixou de ser preponderante, pois a coletividade tornou-se o enfoque das ações estatais.

Ocorre que a planificação da economia e do desenvolvimento e a implantação das ideias marxistas não lograram êxito, culminando no esfacelamento do socialismo e na conseqüente consolidação do capitalismo em caráter mundial. A ineficiência, a burocracia, a marginalização social, a rigidez e a centralização dos serviços foram alguns dos fatores que contribuíram para a falência do regime socialista¹⁹.

A história, portanto, ensinou que os dois pólos, o do liberalismo e o do socialismo, eram ineficazes e não solucionaram as questões sociais. A liberdade sem a consideração dos fatores econômicos, das necessidades dos indivíduos e o desenvolvimento nas mãos do mercado, sem a interferência do Estado mostrou-se insuficiente, assim como as propostas dos chamados socialistas.

Sobretudo após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, em razão das atrocidades ocorridas e da efervescência de discussões em torno da efetivação dos direitos humanos, novas demandas surgiram, de modo que tornou-se imperiosa a necessidade de intervenção estatal em prol das necessi-

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51.

¹⁷ Importa destacar o papel de John Stuart Mill na transição da Escola liberal para o Socialismo. O autor foi liberal e democrata, uma vez que considerou a democracia como o desenvolvimento natural e conseqüente dos princípios liberais. Ressaltou, ainda, a importância da doutrina utilitarista e iniciou uma nova ordem de preocupações, como a busca da “justiça social”. MILL, John Stuart. A liberdade. In: MORRIS, Clarence (Org.). **Os grandes filósofos do direito**. Tradução por Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 364-399.

¹⁸ MONREAL, Eduardo Nova. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 103.

¹⁹ KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998, p. 38.

dades reais dos cidadãos, ainda que prevalecessem, no âmbito econômico, os ideais capitalistas. Em outras palavras,

La critique socialiste, marxiste et non marxiste, du XIXe siècle et l'émergence de l'État providence au lendemain de la Première Guerre mondiale ont contribué à l'écllosion d'une nouvelle demande sociale. Il est apparu nécessaire de compléter les droits abstraits de 1789 par des droits tenant compte des conditions réelles d'existence de l'homme situe. Aux libertés individuelles de la Déclaration, fondées sur l'abstention de l'État, sont vênus s'ajouter des 'droits-créances' à caractère collectif qui supposent l'obtention d'interventions positives de l'État²⁰.

Fala-se, assim, no surgimento do chamado Estado Social que, embora apresente certas imprecisões quanto à adoção do termo, pode ser entendido, no contexto adotado no presente trabalho, como Estado intervencionista ou, ainda, Estado desenvolvimentista²¹.

Verifica-se que se tornou cada vez mais frequente a opção constitucional de algumas nações pela adoção do Estado social. De acordo com Paulo Bonavides, a ordem econômica e social das constituições são “se não o mais importante capítulo da Constituição, pelo menos aquele onde se escreve a verdadeira essência e finalidade de um novo modelo de Estado”²². Adiante, afirma que “o Estado social é hoje a única alternativa flexível que a democracia ocidental, a nosso ver, ainda possui; a aspiração máxima dos juristas da liberdade perante a opção negativa e fatal de uma sociedade repressiva e totalitária”²³.

O Estado social parte do pressuposto de que, além de dirigir a economia do país, o Estado deve também estar atento às distribuições da produção e ao bem estar dos cidadãos, assumindo, portanto, funções que não existiam no modelo do liberalismo clássico. Trata-se do liberalismo acrescido de novos elementos e demandas, de humanismo e de dignidade²⁴. A intervenção do

²⁰ A crítica socialista, marxista e não-marxista do século XIX e o surgimento do Estado do bem-estar após a Primeira Guerra Mundial contribuiu para o surgimento de novas demandas sociais. Tornou-se necessário complementar os direitos abstratos de 1789, levando em consideração as reais condições de existência humana. Às liberdades individuais da Declaração, com base na omissão do Estado, foi adicionada a natureza dos "direitos a prestações" coletivas, que envolvem intervenções estatais positivas (tradução livre). CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009, p. 21.

²¹ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 54-55.

²² “Assim como o Estado liberal foi a revolução da burguesia e o Estado socialista, a revolução do proletariado, o Estado social é a terceira revolução da Idade Moderna: a revolução da sociedade”. BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 335-336.

²³ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 337.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 62.

Estado tornou-se, pois, cada vez mais necessária, a partir da preocupação com o equilíbrio da distribuição de renda e com a efetivação da igualdade material²⁵.

3. A EVOLUÇÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA

Verifica-se que o Brasil se encontra na terceira fase do processo evolutivo da gestão da Administração Pública, denominada Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Atualmente, busca-se uma maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos, garantindo-se a participação dos cidadãos nos processos decisórios e na criação e no desenvolvimento de políticas públicas, em consonância com o modelo de Estado social.

Entretanto, nem sempre ocorreu desta maneira.

Os primeiros indícios de uma concreta organização administrativa no país remontam ao início do século XIX, a partir da chegada da família real e da conseqüente transferência da corte portuguesa para o Brasil²⁶. Iniciou-se, à época, um modelo de administração essencialmente patrimonialista: o Estado era a extensão do poder soberano. A atividade administrativa era centralizada e a estrutura era dividida em poucos órgãos, conferindo ao governante amplos poderes. Ademais, eram comuns as práticas de clientelismo e nepotismo²⁷.

Ensina Sérgio Buarque de Holanda²⁸ que os portugueses, ao colonizarem o país, instauraram uma civilização de raízes rurais. A vida da colônia se concentrava nas propriedades rústicas e a economia dependeu, por muitos anos, da atividade agropecuária. A administração pública estava restrita, assim, à elite rural. Em suas palavras,

Eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posi-

²⁵ KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998, p. 43.

²⁶ MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil**: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 2.

²⁷ MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil**: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 3.

²⁸ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 73.

ções de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio.

Por um longo período da história brasileira, a Administração foi marcada por uma gestão privatista e patrimonialista. Não havia uma noção bem definida de espaço e bens públicos e os cargos eram ocupados pelos membros integrantes da alta sociedade rural e da corte portuguesa. Mesmo após a proclamação da independência, em 1822, os traços de tal gestão patrimonialista permaneceram.

Entretanto, no século XX, sobretudo após a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais e sob a influência europeia da transição das noções de um Estado Liberal Democrático para a formação de um Estado Social Democrático – em que o Estado passou a adotar uma postura intervencionista em prol das necessidades sociais – observou-se uma mudança na gestão pública no país.

Sustenta Luiz Carlos Bresser-Pereira²⁹ que a adoção das ideias de um Estado Social nos países desenvolvidos implicou na alteração dos objetivos a serem alcançados pelo Estado, que passaram a ser os seguintes: “segurança, liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção da natureza”. O Estado Social consagrou as normas de proteção ao trabalhador e passou a ser instrumento de combate às injustiças sociais e de luta pela prestação de serviços à população³⁰.

Nesse diapasão, evoluiu-se de uma administração patrimonialista para uma administração burocrática. Para que o Estado acompanhasse as demandas sociais, necessitava-se criar novos órgãos e reestruturar as antigas instituições públicas. Desse modo, no Brasil, buscou-se extinguir o modelo patrimonialista e instaurar um novo modelo de administração. Na Constituição de 1934, havia, por exemplo, a previsão do direito ao acesso aos cargos públicos para todos, com o estabelecimento de regras para ingresso e promoção nas carreiras públicas, e, ainda, do fim da discriminação de sexo³¹, o que configura um avanço em relação aos antigos ditames sob os quais se pautavam a gestão administrativa. Criaram-se órgãos para fiscalizar as atividades estatais, em todos os âmbitos federativos, e políticas visando o planejamento dos gastos públicos.

²⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Gonçalves. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.5, n.1, jan.-mar. 2010, p. 113.

³⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 66.

³¹ MARINI, Caio. *Gestão Pública no Brasil: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda*. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 5.

Entretanto, verificou-se um excesso de formalismo e de burocratização estatal, impossibilitando a eficiência dos serviços e a concretização de políticas públicas em prol dos cidadãos. Durante a Ditadura Militar, em 1979, criou-se o Programa Nacional de Desburocratização, objetivando solucionar os problemas ocasionados por este modelo de gestão, porém não obteve êxito³².

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apesar dos avanços significativos em relação às oportunidades de participação popular e da ideia do cidadão não só como destinatário, mas como efetivo ator das mudanças sociais, em relação à estrutura burocrática da máquina administrativa, não houve grandes alterações³³.

Somente a partir da edição da Lei Complementar nº 101/00, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, houve a evolução para a terceira fase da gestão pública no Brasil. Trata-se, conforme será verificado a seguir, da chamada Nova Gestão Pública ou Administração Pública Gerencial.

3.1. A Nova Gestão Pública

A partir do início do século XXI, o Brasil passou a adotar um novo regime de gestão dos recursos públicos, em substituição à anterior fase de uma administração burocrática, há muito em crise por não atender, satisfatoriamente, às demandas sociais³⁴. O formalismo e a burocracia foram substituídos por um modelo de gestão que visa ao atendimento das necessidades sociais de forma rápida e prática e pautado no planejamento, controle das contas públicas (*accountability*) e transparência.³⁵

O planejamento refere-se à necessidade do prévio conhecimento das despesas, de uma projeção das receitas e da prevenção de riscos. O controle das contas públicas, por sua vez, possui relação com a garantia da fiscalização das atividades estatais, devendo ser realizada no âmbito dos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo que exercem o denominado

³² MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda**. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 8.

³³ Nas palavras de Caio Marini, sobre a Constituição de 1988, “se por um lado, representou um avanço significativo no campo da participação popular e incorporação do valor da cidadania, por outro, representou, um importante retrocesso no capítulo da administração pública”. MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda**. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 10.

³⁴ MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de Administração Pública**, n. 42, maio-jun. 2006, p. 553.

³⁵ FURTADO, Caldas J.R. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 183.

controle externo, além da atuação do Ministério Público, do controle interno de cada um dos poderes estatais e, ainda, do controle da sociedade³⁶.

Ressalta-se que todas as atividades financeiras do Estado devem ser controladas, sejam provenientes dos órgãos da Administração Direta, das entidades da Administração Indireta ou dos particulares que utilizam recursos públicos³⁷. A fiscalização, ensina Ricardo Lobo Torres, deve ser contábil, operacional, orçamentária, patrimonial e financeira, nos termos do art. 70 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, no âmbito dessa nova gestão administrativa, ressalta-se a ideia da transparência, que, em verdade, de acordo com Caldas Furtado, é inerente ao ato de administrar recursos alheios³⁸. A transparência foi consagrada pela Lei de Responsabilidade Fiscal no seu artigo 48, ao determinar a obrigatoriedade da divulgação, por meios eletrônicos, de todos os documentos e dados públicos referentes à atividade financeira estatal. O art. 1º da referida norma também contempla a transparência como um dos pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal.

A transparência implica na necessidade de disponibilização, para o cidadão, de todas as informações referentes aos gastos e receitas públicas. Para que seja possível controlar a atividade administrativa, discutir a criação de políticas públicas, exigir o seu adimplemento e a responsabilidade nos eventuais casos de improbidade, é necessário que se conheça todas as informações e que seja possível ter acesso fácil a esses dados.

Sustenta Gilmar Ferreira Mendes³⁹ que “a ideia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade.”

Verifica-se que a transparência possui ampla relação com a noção de democracia e esta parece ser a nova tendência dos regimes de gestão pública⁴⁰. Sabe-se que a democracia⁴¹, na definição lincolniana, é o governo do

³⁶ FURTADO, Caldas J.R. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 283-284.

³⁷ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito financeiro e tributário**. 2. ed. v.5. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 331-332.

³⁸ FURTADO, Caldas J.R. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 283.

³⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vander. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 389.

⁴⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vander. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 391.

⁴¹ Nas palavras de Canotilho, a democracia deve ser entendida como “um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e activa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral, liberdade de participação crítica no processo político, condições de igual-

povo, para o povo, pelo povo⁴² e consiste na possibilidade de participação política da sociedade, podendo ser verificada não só no momento das eleições, mas no direito de expressar opiniões, de se mobilizar em prol dos interesses da coletividade, de cobrar políticas públicas e de ser efetivo autor das mudanças sociais.

De acordo com Willis Santiago Guerra Filho⁴³, o compromisso básico do Estado Democrático de Direito é compatibilizar os interesses das esferas pública, privada e coletiva, sendo esta última analisada sob a perspectiva de indivíduos enquanto membros de um determinado grupo. O cidadão, nessa realidade, apresenta-se não só como destinatário dos serviços públicos e espectador das mudanças sociais, mas, igualmente, como aquele que vai indicar os rumos do governo, definindo as prioridades e apontando as deficiências dos serviços públicos.

Desse modo, a transparência e a democracia estão interligadas na medida em que aquela oportuniza o acesso às informações de interesse público, possibilita maiores discussões sobre a temática e permite um efetivo controle sobre as finanças públicas, a partir da exigência de concretização de políticas públicas e da responsabilização pelo descumprimento à legislação. O cidadão somente poderá discutir e exigir quando tiver pleno conhecimento acerca de uma referida matéria⁴⁴. E esse conhecimento certamente se dá a partir do acesso à informação e da iniciativa, por parte do poder público, de divulgação dos dados que são do interesse de toda a população⁴⁵.

Ressalte, outrossim, que a transparência, a partir do advento das tecnologias de informação e comunicação, ganhou uma nova e mais ampla concepção. A *internet* possibilita a divulgação de informação de forma rápida e econômica, mediante a diminuição das barreiras de tempo e espaço. O cidadão pode tomar conhecimento das atividades estatais, dos gastos e das recei-

dade econômica, política e social.” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2010, p. 441.

⁴² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 267.

⁴³ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: SRS, 2009, p. 24.

⁴⁴ Para Tony Judt, a partir do momento em que o cidadão compreende e sabe o que está errado, passa agir, efetivamente, a partir desse conhecimento. A informação, nesse sentido, passa a ser essencial. JUDT, Tony. **O mal ronda a terra**. Tradução de Celso Nogueira. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011, p. 212.

⁴⁵ Sobre transparência, participação e controle social, ler PETREI, Humberto. **Presupuesto y control**: pautas de reforma para América Latina. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. Em suas palavras, “*es posible aumentar la participación de la ciudadanía, lo que a su vez va a ser muy saludable como elemento de control y de retroalimentación de las preferencias expresadas a través de elecciones*”, p. 447.

tas públicas sem sair de casa e pode, ainda, discutir, criar, mobilizar-se e expressar-se⁴⁶.

Ademais, o Estado passou a prestar diversos serviços *online*, potencializando a interação com os administrados e a modernização de sua estrutura interna. Fala-se, nesse sentido, na formação de Governos Eletrônicos ou *E-gov*. Trata-se da utilização das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública, da modernização com o objetivo de reverter o quadro de burocracia do Estado, fornecendo aparatos de interação com o cidadão, prestando serviços à população *online*, bem como divulgando dados e informações públicas de modo transparente. Nesse sentido, afirma-se que “o controle social e a transparência, portanto, são enfocados como construções históricas de uma sociedade pós-industrial e que tem na virtualização do Estado uma nova forma de legitimação de sua representação política”⁴⁷.

A transparência tem o condão de promover a conscientização do indivíduo acerca da necessidade deste influir nos processos decisórios e da possibilidade deste fiscalizar ou participar da execução de atividades públicas. Ademais, pressupõe e possibilita o incentivo à participação da sociedade em audiências públicas e à formação de modelos de orçamentos participativos⁴⁸. Na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48 e seguintes, por exemplo, há a previsão da promoção de audiências públicas que visam ao debate da população acerca dos temas referentes à atividade financeira do Estado.

Além do planejamento, do controle social das finanças públicas e da transparência, a nova administração pública reflete a ampliação do significado do termo “gestão”, que passa a ser utilizado com um viés gerencial. Sustenta Luiz Carlos Bresser-Pereira⁴⁹ que a nova gestão “ênfatisa a ação orientada para o ‘cliente-cidadão’” e que alguns mecanismos específicos “foram emprestados da administração de empresas”. Diante do aperfeiçoamento dos

⁴⁶ SALES, Tainah Sales; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A inclusão digital como direito fundamental e instrumento para concretização do exercício democrático**. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI, 2011, Belo Horizonte. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2011, p. 4433-4450.

⁴⁷ OLIVO, Luis Carlos Cancellier. Controle Social em rede da Administração Pública Virtual. In: AIRES (Org.). **Direito e Informática**. São Paulo: Manole, 2004, p. 156.

⁴⁸ No modelo de orçamento participativo, “ocorre o incentivo à participação direta dos cidadãos, desde a formulação de escolhas de investimento público, até a aprovação de contas relativas às obras. [...] Essa metodologia tem-se revelado um instrumento de exercício da cidadania, pelos mecanismos de discussão e participação mais direta da população da definição das principais prioridades para parcela dos investimentos públicos. A participação mais direta da população é possibilitada pela escolha, em cada bairro, de representantes que ficam responsáveis por defenderem as prioridades essenciais de cada região nas discussões estabelecidas”. BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle social dos gastos públicos no Brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adanauer-Stiftung, 2003, p. 150.

⁴⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, mar.-abr. 2008, p. 399.

serviços prestados pelas empresas privadas, a sociedade passou a buscar e exigir um serviço igualmente eficiente também no setor público. Daí a necessidade da importação de certos instrumentos e diretrizes tipicamente privados para a gestão pública e o surgimento da designação “cliente-cidadão”.

Embora críticas possam ser apontadas a esse termo, que traz a ideia de que o cidadão é apenas o destinatário do serviço (como um verdadeiro “cliente” ou “consumidor”), num posicionamento eminentemente passivo, afastando a noção de um cidadão atuante, que adota uma postura ativa frente à máquina administrativa, não se pode negar que retrata algumas ideias do novo modelo de gestão dos serviços públicos. Ademais, a adoção de certos instrumentos típicos da atividade privada, como a agilidade, a eficiência, a desburocratização e a modernização estrutural só contribuem para a concretização do conceito de *boa governança*⁵⁰. Assim, ainda que a terminologia “cliente-cidadão” não seja a mais adequada, a busca pela eficiência e a qualidade na prestação dos serviços, de modo que os cidadãos estejam satisfeitos, deve ser priorizada.

Sobre a boa governança, entende-se que esta seria voltada para a efetivação de “políticas públicas de maior qualidade e dotadas de maior legitimidade”⁵¹. Em outras palavras:

O bom Estado se revela em instituições que asseguram que os objetivos políticos básicos da sociedade sejam alcançados. Revela-se também em instituições que permitam a escolha de governantes, que, do ponto de vista pessoal, tenham espírito republicano e sejam competentes, e, do ponto de vista democrático, sejam representativos e permanentemente responsabilizados (*accountable*) perante a própria sociedade. Revela-se, ainda, em uma organização ou aparelho estatal efetivo e eficiente dotado de capacidade e força para conduzir a ação coletiva.

A partir desse entendimento, verifica-se que a concepção de boa governança corrobora a noção da consolidação da Nova Gestão Pública e de seu caráter necessariamente democrático.

A democracia e a efetivação dos direitos políticos são instrumentos para a cobrança de ações públicas e para chamar a atenção dos governantes sobre os problemas e as necessidades existentes, ganhando maior importân-

⁵⁰ Não se defende, no presente trabalho, que a Administração deve prestar serviços como as empresas privadas. Entende-se que as formalidades, os ditames da legislação e os princípios constitucionais inerentes à Administração devem ser observados. A burocracia das licitações e dos concursos públicos, por exemplo, é essencial para a garantia da imparcialidade. E muitos outros exemplos poderiam ser citados. Apenas sustenta-se que certas características da atividade privada, como a busca pela agilidade e qualidade nos serviços – eficiência – também podem – e devem – ser aplicadas aos serviços públicos.

⁵¹ BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n.1, mar.-maio.2005, p. 8.

cia a partir da consolidação do Estado social. Desse modo, “a resposta do governo ao sofrimento intenso do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos podem realmente fazer a diferença.”⁵²

Eis a importância da democracia com fundamento para o desenvolvimento, pois consiste na possibilidade de participação política e social, apresentando-se não só no momento das eleições, mas no direito de expressar opiniões, cobrar políticas públicas e ser efetivo autor das mudanças sociais.

Destaca-se, nessa perspectiva, o papel dos partidos de oposição como forma de fomentar as discussões, as cobranças e como forma de impulsionar o governo para a criação de políticas públicas eficazes para a melhoria da qualidade de vida da população.

As necessidades econômicas aumentam a necessidade de promover garantias e liberdades políticas. A democracia possibilita reivindicações, interação com o Poder Público, no sentido de que esse passa a ouvir os anseios da população, construindo a concepção do que seriam tais necessidades econômicas e possibilitando a concretização de políticas públicas satisfatórias, albergando um maior número de beneficiários e atendendo às necessidades primordiais da coletividade. É exatamente essa a ideia de um Estado social eficaz, que se relaciona diretamente com a consolidação de uma nova era na gestão pública no país.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS COMPENSATÓRIAS: ALGUNS ASPECTOS

Diante das mudanças a partir do advento do Estado social e da era da Nova Gestão Pública, em que se verifica uma maior preocupação e mobilização estatal em prol das necessidades dos cidadãos, no Brasil, adotou-se uma política de medidas compensatórias. Trata-se da adoção de diversos programas para “compensar” a miséria, o desemprego e a desigualdade social. A ideia é a urgência de se atender, inicialmente, aos mais necessitados. “A equidade aconselha a não aplicar a mesma solução a situações distintas. Em suma, deve-se ‘dar mais aos que têm menos’”.⁵³

De acordo com Robert Castel⁵⁴, duas são as características do pauperismo. “De um lado, pega a contrapé o pensamento liberal elaborado ao longo do século XVIII, segundo o qual ‘um homem não é pobre porque nada tem, mas é pobre porque não trabalha’.” Atualmente, sabe-se que existe uma

⁵² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 199.

⁵³ COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993, p. 30.

⁵⁴ CASTEL, Robert. **As metamorfoses na questão social**. Tradução por Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 284.

face da indignação que não se apresenta devido à ausência de trabalho, mas deve-se à nova organização de trabalho, a partir da industrialização e da globalização.

A outra característica da pobreza é a degradação moral, a partir da depravação dos costumes, da ausência de instrução educacional, capacitação profissional e condições básicas de saúde e higiene.

A luta contra a erradicação da pobreza é um desafio presente há muitos anos, mas, cada vez mais, as discussões e políticas públicas vêm sendo criadas nesse sentido, tendo em vista a nova perspectiva internacional de efetivação dos direitos humanos e a partir da consolidação do chamado Estado social.

De acordo com o ensinamento de Reinaldo Dias e Fernanda Matos⁵⁵, políticas públicas podem ser entendidas como “um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país”. É o estabelecimento de metas e estratégias que visam à solução dos problemas públicos ou à “obtenção de maiores níveis de bem-estar social”⁵⁶.

Sobre as políticas públicas assistenciais no país, destaca-se que as primeiras discussões sobre a renda mínima ocorreram na década de 1970, entretanto, foi somente a partir de 1991 que houve um projeto de lei, criado pelo senador Eduardo Suplicy, para efetivar política nesse sentido⁵⁷. O projeto objetivava a criação de um imposto negativo, que beneficiaria pessoas acima de 25 anos que possuíam renda inferior a um determinado patamar, que, à época, correspondia a 2,5 salários mínimos⁵⁸.

Outros programas foram criados, relacionando a possibilidade de percepção de renda complementar à exigência de escolarização dos dependentes, em municípios como Campinas, Santos Ribeirão Preto e Distrito Federal, em meados dos anos 1990.

Sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os projetos assistenciais de combate à pobreza tornaram-se atribuição também dos municípios, ganhando maior visibilidade, relevância e espaço nas discussões políticas. Antes da redemocratização, verificava-se que as poucas políticas públicas nesse sentido estavam concentradas apenas no âmbito do go-

⁵⁵ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 15.

⁵⁶ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 15.

⁵⁷ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 116.

⁵⁸ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.

verno federal, em processos decisórios fechados e caracterizados pela burocracia e ineficiência⁵⁹.

A descentralização e o compartilhamento de competências no combate à pobreza tornou-se “instrumento de universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços”⁶⁰. Em 1997, foi aprovada a Lei nº 9.533, que determinava a concessão de benefícios financeiros, por parte do governo federal, aos municípios que implantassem programas de renda mínima, de forma a incentivar essas práticas. Essa iniciativa, entretanto, apresentou falhas de gestão e foi extinta após a criação do Programa Bolsa Escola, criado em 2001 durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso⁶¹.

No âmbito nacional, houve a elaboração de diversos outros projetos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, incluindo, além do benefício monetário e a necessidade de matrícula escolar, incentivos para a retirada da criança das atividades laborais; o Bolsa Alimentação; o Benefício de Prestação Continuada, destinado a pessoas com deficiência física severa e idosos maiores de 65 anos que possuem renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo⁶², e a chamada Rede Social Brasileira de Proteção Social, que previa a transferência de renda direta aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco⁶³. Esta Rede era constituída por outros programas menores, cuja competência para efetivação e fiscalização espalhou-se entre os diversos ministérios, culminando na ausência de mecanismos suficientes para a sua coordenação⁶⁴.

Na tentativa de facilitar o controle dos programas de combate à pobreza e de incentivo ao desenvolvimento social, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Cadastro Único de Programas Sociais, a partir do Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001. Trata-se do mecanismo de armazenamento de informações e identificação das famílias em situações vulneráveis, aplicado mediante questionários junto às prefeituras municipais. O Cadastro, que foi aperfeiçoado durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva, facilita pesquisas e a elaboração de diagnósticos sobre as situações das famí-

⁵⁹ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? *Revista Novos Estudos*, n. 87, jul. 2010, p. 117.

⁶⁰ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? *Revista Novos Estudos*, n. 87, jul. 2010, p. 117.

⁶¹ BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? *Revista Novos Estudos*, n. 87, jul. 2010, p. 117-118.

⁶² MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. *Revista Novos Estudos*, n. 87, jul., 2010, p. 6.

⁶³ DRAIBE, Sônia. A política social no período do FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, 2003, nov., p. 88.

⁶⁴ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. IPEA, Texto para Discussão, 2009, n. 1424. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

lias nas diversas localidades do país, bem como as suas necessidades primordiais.

O Programa Fome Zero, criado pelo Governo Federal em 2003, durante a gestão de Lula, albergou diversas outras iniciativas, com o objetivo de efetivar o direito à alimentação, sem o foco na renda do indivíduo⁶⁵. Entretanto, o modelo de transferência de renda pareceu, para os estudiosos, mais eficaz e mais econômico. O Programa Fome Zero foi, então, bastante criticado e não apresentou resultados satisfatórios.

Verifica-se que, a partir do início dos anos 2000, mais recursos vêm sendo destinados aos programas assistenciais de transferência de renda e este tema parece ser discutido com mais frequência e atenção.

Criou-se, em 2003, o Ministério de Desenvolvimento Social e combate à Fome (resultado da fusão entre os Ministérios da Segurança alimentar e da Assistência Social)⁶⁶. Em 9 de janeiro de 2004 criou-se o Programa Bolsa Família, no âmbito do Governo Federal, mediante a Lei Ordinária nº 10.836/04, regulamentado pelo Decreto nº 5.209/04, estabelecendo a transferência de renda de acordo com certas condições previstas na legislação, como o número de filhos, a condição de matrícula em escolas, entre outros.

A seguir, serão discutidos os principais aspectos deste Programa que gera controvérsias e, ao mesmo tempo, muda a vida de milhões de brasileiros.

4.1 O Programa Bolsa Família

De acordo com o art. 1º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa surgiu com a finalidade de unificar os programas de transferência de renda até então existentes, principalmente o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação⁶⁷. Foi implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza contando com auxílio dos municípios, que apresentam importante papel no controle do Programa e no

⁶⁵ BRASIL. **Programa Fome Zero**: O que é. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

⁶⁶ BICHIR, Renata Miranda. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 120.

⁶⁷ "Art. 1º [...] Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001."

repasse das verbas aos beneficiários. A descentralização da gestão e execução Bolsa Família está prevista no art. 8º da referida norma.

Atualmente, o Bolsa Família beneficia 13,53 milhões de famílias⁶⁸, com renda familiar *per capita* de até R\$70,00 (sendo consideradas extremamente pobres) ou de até R\$140,00⁶⁹ (sendo, então, consideradas pobres)⁷⁰. Trata-se do maior programa de transferência de renda do país. O conceito de transferência de renda utilizado para fins de discussão da presente pesquisa é o apresentado por Maria Ozanira Silva e Valéria Almada Lima⁷¹, qual seja:

Transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro e de várias experiências na América Latina, são programas focalizados em seguimentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho.

No caso do Programa Bolsa Família, há a exigência do cumprimento de certas condicionalidades para a aquisição dos benefícios. De acordo com o art. 3º da Lei nº 10.836, são as seguintes: no caso de família com jovens em idade escolar, comprovar frequência de 85% em estabelecimento de ensino regular; em havendo crianças de 0 a 6 anos, seguir o calendário de vacinação; as gestantes devem observar os exames pré e pós-natal e comprovar acompanhamento nutricional nesta condição e em fase de amamentação; além de outras condições que podem ser criadas por regulamento⁷². São as exigências de contrapartidas aos beneficiários, demonstrando compromisso com o Estado e com a sociedade.

Os benefícios são concedidos mediante a seguinte forma:

⁶⁸ Dependência do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.

⁶⁹ “Esses valores foram fixados com a criação do Bolsa Família, em 2003, em R\$50,00 e R\$100,00, respectivamente, para inclusão de famílias extremamente pobres e pobres, sendo, posteriormente, reajustados para R\$60,00 e R\$120,00”. SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 33.

⁷⁰ BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.

⁷¹ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 21.

⁷² BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010, p. 123.

O Benefício Básico, de R\$ 70, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa.

O Benefício Variável, de R\$ 32, é pago às famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 140 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrízes. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160.

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 38, é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 76.

O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso.

O benefício pode variar entre R\$32 e R\$306.⁷³

Afirma-se que, atualmente, aproximadamente 55 milhões de brasileiros estão vivendo em situação de pobreza e 22 milhões são considerados indigentes⁷⁴, embora avanços possam ser identificados: de acordo com estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), entre 2003 e 2007, cerca de 16,5 milhões de pessoas conseguiram ultrapassar a linha da pobreza⁷⁵. No Ceará, de acordo com estudo realizado pelo Laboratório de Estudo da Pobreza (LEP) da Universidade Federal do Ceará, em 2012, certa de 1,44 milhão de pessoas saíram da linha de pobreza⁷⁶. Os estudos afirmam que os benefícios do Programa Bolsa Família contribuíram para a melhoria nos índices referidos.

Muitos debates giram em torno de tal Programa⁷⁷. Discute-se a necessidade de implementação em caráter temporário ou permanente; afirma-se

⁷³ BRASIL. **Valores dos benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em 10 jan. 2013.

⁷⁴ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Ábramo, 2010, p. 22.

⁷⁵ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Ábramo, 2010, p. 19.

⁷⁶ Dependência do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.

⁷⁷ Sobre as controvérsias, as vantagens e as desvantagens do Programa Bolsa Família, ler: BICHIR, Renata Miranda. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, jul. 2010; MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Bra-

que os valores recebidos são ínfimos e não alteram a condição de miséria do indivíduo; questionam-se os critérios para a caracterização da pobreza baseado tão somente em critérios monetários; alegam que as condicionalidades não são eficientes e não apresentam papel relevante, gerando apenas gastos excessivos para o Estado, que passa a ter que controlar e avaliar a comprovação das condições previstas pela legislação; questiona-se a situação de dependência dos beneficiários em relação valores recebidos, acarretando desestímulo para o trabalho e situação de conformação social; aborda-se a temática da corrupção e o desvio das verbas destinadas ao Programa, gerando a situação em que pessoas que necessitam não são incluídas e pessoas que não necessitam, por sua vez, recebem os valores; fomenta-se debates sobre a necessidade da implementação de outras políticas públicas mais eficazes; discute-se as consequências positivas e negativas do Programa, entre outras questões⁷⁸.

Entretanto, sabe-se que, para quem não possui praticamente nada, ter algum auxílio financeiro, ainda que pequeno, gera um grande impacto na vida dessa família⁷⁹. Um estudo realizado pelo Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF)⁸⁰ demonstrou que, antes da criação do Bolsa Família, “34,9% das famílias entrevistadas conseguiam comprar alimentos suficientes para apenas uma semana; 34% conseguiam para duas semanas; 20,2% para três semanas e apenas 10,9% disseram que suas famílias conseguiam comprar alimentos para todo o mês”. Após o aferição dos benefícios, os números praticamente foram invertidos: 16,1% afirmaram que conseguiram comprar alimentos apenas para uma semana; 29,4% para duas semanas; 33% para três semanas e 21,5% responderam que conseguiram comprar alimentos para todo o mês.

Desse modo, verifica-se que, embora o Programa esteja sujeito a críticas relevantes e necessite de reformas no sentido de ampliar os seus objetivos e os seus impactos sobre a vida dos brasileiros beneficiados, a contribuição do Bolsa Família é de significativa relevância para quem a recebe. Constitui, pois, “possibilidades concretas de melhoria de condições imediatas de vida

sil. *Revista Novos Estudos*, n. 87, jul., 2010; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

⁷⁸ Debates acerca dessas questões envolvendo o Bolsa Família são relevantes e merecem ser fomentados. Entretanto, por necessidade de corte epistemológico e pela insuficiência de espaço para discutir o Programa com profundidade, optou-se por não fazê-lo neste artigo. Publicações futuras serão realizadas pela autora nesse sentido. Conforme já explanado, o presente trabalho é resultado parcial de pesquisa de dissertação em desenvolvimento no âmbito do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC).

⁷⁹ WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 24.

⁸⁰ Para mais detalhes sobre o estudo: WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010, p. 125 e seguintes.

de grande parte da população que, muitas vezes, não dispõe de qualquer renda”⁸¹.

Embora o valor recebido não seja suficiente para alterar, de forma significativa, a condição de pobreza do indivíduo, não se pode negar os programas de transferência de renda contribuem para a redução dos índices de desigualdade e de pobreza, diminuindo as limitações e as privações de inúmeras famílias⁸².

Constata-se que, apesar de não ser suficiente para erradicar a pobreza no país, o Programa Bolsa Família representa um avanço que merece destaque em relação às políticas públicas assistenciais no Brasil, que adotou, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, o caráter de Estado social.

A Administração Pública inserida nesta nova ordem necessita atender aos anseios dos cidadãos e às suas necessidades, devendo preocupar-se, cada vez mais, em criar e efetivar políticas públicas que ampliam as liberdades e as oportunidades dos indivíduos, de modo que haja igual possibilidade de participação entre todas as pessoas.

Deve-se observar, entretanto, que o desenvolvimento social não decorre, a longo prazo, do desenvolvimento econômico, no sentido de que não depende somente do aumento da renda do indivíduo. Pelo contrário: “o desenvolvimento social parece, na experiência concreta, um processo vital para que possa existir um desenvolvimento econômico sustentado.”⁸³

Desse modo, o crescimento econômico depende de investimentos para a melhoria das capacidades das pessoas, numa perspectiva de uma sociedade democrática. Aumentar a renda sem melhorar aspectos básicos de existência, como saúde, saneamento, educação e moradia pode não caracterizar, na realidade, desenvolvimento a longo prazo⁸⁴.

Nesse sentido, ações governamentais que visam melhorias na educação, no sistema público de saúde e no saneamento básico, por exemplo, são

⁸¹ SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 107.

⁸² SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 93.

⁸³ KLIKSBURG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

⁸⁴ SEN, Amartya. Development thinking at the beginning of 21st Century. In: BID. **Development thinking and practice conference**, Washington, set. 1996.

fundamentais para a diminuição da pobreza no país – sendo essa analisada mediante concepção ampla, que alberga a privação não só de renda, mas, principalmente, de oportunidades. O Programa Bolsa Família representa uma ação importante para amenizar a situação de vulnerabilidade de milhões de famílias, entretanto, não pode ser implementado sem a efetivação de outras políticas públicas básicas e complementares.

A pobreza é fenômeno multifacetado, devendo ser analisada sob o prisma da privação de liberdades e oportunidades⁸⁵. De acordo com Amartya Sen⁸⁶, “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza.” A partir dessa concepção, o Governo poderá elaborar políticas públicas no sentido de, efetivamente, contribuir para a diminuição da desigualdade social e para o fortalecimento do exercício da cidadania.

Essas ações representam exemplos da consolidação do Estado social no Brasil e da adoção de um novo regime na gestão dos serviços públicos. Trata-se de uma realidade que não pode ser desprezada, devendo haver o fomento de discussões nesse sentido, a fim de que solução às problemáticas existentes sejam encontradas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, analisou-se a evolução do Estado liberal até o advento do Estado social, aqui entendido como Estado intervencionista ou desenvolvimentista. Verificou-se que o liberalismo clássico, assim como o socialismo do século XIX, foram insuficientes para atender aos anseios da população, surgindo a necessidade da construção de um novo modelo de Estado, mais atento à realidade econômica e social e às particularidades de cada grupo.

Ademais, estudou-se as fases da administração pública no Brasil e as características da Nova Gestão Pública. Verificou-se que a Administração modernizou-se e organizou-se no sentido de se adequar aos ditames do Estado social democrático. Eficiência, controle, transparência e participação

⁸⁵ “A pobreza é concebida para além da insuficiência de renda; é produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; significa o não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, é não participação social e política”. SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 23.

⁸⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 120.

cidadã são, assim, as diretrizes dessa nova era. Urge que o Estado ofereça serviços públicos de qualidade e, ao mesmo tempo, de forma prática e eficiente.

Conforme analisado, a Administração Pública está, aos poucos, adaptando-se à era da boa governança. As comprovações desta afirmação podem ser realizadas mediante a análise histórica dos diversos programas assistenciais que já foram criados no Brasil. Percebe-se maior preocupação do Estado na promoção de ações nesse sentido e aumento da destinação de gastos públicos e de espaços para discussões políticas sobre a temática, sobretudo a partir dos anos 1990, chegando ao ápice com a criação do Programa Bolsa Família, em 2004.

Trata-se do maior programa de transferência de renda já elaborado no país. O presente trabalho buscou analisar, de maneira sucinta, alguns aspectos deste Programa, que hoje beneficia mais de 13 milhões de famílias em caráter de vulnerabilidade e miséria, contribuindo para a diminuição das privações e das limitações desses indivíduos.

O avanço na gestão pública não pode ser negado. Entretanto, o certo é que muito ainda há de ser realizado. Além da necessidade da criação e aprimoramento de diversas outras políticas públicas relacionadas à educação saúde, trabalho, saneamento básico e outros, verifica-se que o próprio Programa Bolsa Família apresenta diversos obstáculos, que não foram minuciosamente analisados no presente artigo por necessidade de corte epistemológico, mas que são igualmente relevantes para que se possa avançar nesta matéria.

As discussões e as controvérsias sobre o tema são inevitáveis. Por isso o debate mostra-se relevante e deve ser estimulado. As soluções para os problemas e para as insuficiências do Estado devem ser discutidas não só pelos gestores, mas também pela academia e pelos destinatários dos serviços. A pobreza deve ser erradicada, o desenvolvimento social deve ser prioridade. Embora a caminhada seja longa, a chegada nunca se torna possível sem os primeiros passos.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? **Revista Novos Estudos**, n. 87, p. 115-129, jul. 2010.

- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- _____. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- _____. **Teoria do Estado**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.
- _____. **Lei ordinária nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- _____. **Programa Fome Zero: O que é**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 10 jan. 2013.
- _____. **Valores dos benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>>. Acesso em 10 jan. 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Gonçalves. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.5, n.1, p. 112-116, jan.-mar. 2010.
- _____. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar.-abr. 2008.
- _____. Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n.1, p. 1-17, mar.-maio. 2005.
- BRITTO, Tatiana; SOARES, Fabio Veras. **Bolsa família e renda básica de cidadania: um passo em falso?**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD75-TatianaBritto_FabioSoares.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2011.
- BUGARIN, Maurício Soares e VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle social dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adanauer-Stiftung, 2003.
- CABRILLAC, Rémy; FRISON-ROCHE, Marie-Anne; REVET, Thierry. **Libertés et droits fondamentaux**. 15 ed. Paris: Dalloz, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 2010.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses na questão social**. Tradução por Iraci Poleti. Petrópolis: Vozes, 1995.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

Dependência do Bolsa Família quase triplica no Estado. **Diário do Nordeste Online**. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1185156>>. Acesso em 10 jan. 2013.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2011.

DRAIBE, Sônia. A política social no período do FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, p. 63-101, nov. 2003.

FURTADO, Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: SRS, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUDT, Tony. **O mal ronda a terra**. Tradução de Celso Nogueira. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. Tradução por Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

MARINI, Caio. **Gestão Pública no Brasil: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda**. In: VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA – Brazilian Studies Association, 2004, Brasília. Anais do VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros. Brasília: 2004, p. 1-25.

MENDES, Gilmar Ferreira. Arts. 48 a 59. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vander (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de Administração Pública**, n. 42 (maio-jun.2006), p. 551-579.

MILL, John Stuart. A liberdade. In: MORRIS, Clarence (Org.). **Os grandes filósofos do direito**. Tradução por Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MONREAL, Eduardo Novoa. **O direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier. Controle Social em rede da Administração Pública Virtual. In: AIRES (Org.). **Direito e Informática**. São Paulo: Manole, 2004, p. 155-189.

PETREI, Humberto. **Presupuesto y control**: pautas de reforma para América Latina. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

SALES, Tainah; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **A inclusão digital como direito fundamental e instrumento para concretização do exercício democrático**. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI, 2011, Belo Horizonte. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2011, p. 4433-4450.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada (Coord.). **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **IPEA**, Texto para Discussão, 2009, n. 1424. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1424.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito financeiro e tributário**. 2. ed. v.5. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

WEISSHEMER, Aurélio. **Bolsa Família - Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.