

## **Desenvolvimento, Ação Pública e Transversalidade dos Instrumentos de Gestão: um olhar sobre o Programa Bolsa Família**

Magda de Lima Lucio (Professora Universidade de Brasília/Departamento de Gestão de Políticas Públicas/Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Interanacional)  
Doriana Daroit (Professora Universidade de Brasília/Departamento de Administração/Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Interanacional)  
Urânia Flores da Cruz Freitas (Doutoranda Universidade de Brasília/Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Interanacional)

### **1. Introdução**

Em termos históricos e comparativos a democracia brasileira pode ser considerada recente, se comparada a outros países do Hemisfério Norte; e, de alguma forma, pujante se comparada a países do Hemisfério Sul, em particular a alguns países da América Latina. Importante frisar que a democracia brasileira ainda é percebida por alguns setores nacionais como embrionária e muitas vezes encontra ambiente para ser rechaçada, em particular quando trata de tocar em questões historicamente instituídas, como a desigualdade social e a incapacidade de se autorreconhecer como uma sociedade múltipla em que setores sociais vinculados às camadas mais pobres foram vistos como não-sujeitos de direitos ao longo da história nacional (CARVALHO, 2002).

Nesse contexto em que as instituições democráticas encontram-se ainda em processo de consolidação, pretende-se analisar em que medida a gestão pública pode contribuir para o que pode ser considerado um projeto de desenvolvimento pactuado nacionalmente sob pressupostos democráticos. Pretendemos focar nos mecanismos governamentais de operacionalização destas demandas, a saber, os instrumentos e tecnologias de gestão requeridos para o delineamento de um projeto nacional.

Um projeto de desenvolvimento situa-se em um quadro que envolve infindáveis atores mobilizados e engajados de forma contínua ou esporádica, direta ou indireta em fóruns de discussões e debates de ideias, estratégias e ações. Ele também é disputado por setores que não necessariamente compactuam com os mesmos valores e objetivos.

Neste cenário, não nos colocamos nem ao lado daqueles que defendem uma adaptação (quase cópia) de um projeto de desenvolvimento de países industrializados, cujos modelos são usualmente considerados de sucesso, nem ao lado daqueles que buscam caracterizar as relações globais como dicotômicas, divididas entre centro e periferia; sendo uma tarefa quase que impossível a superação das causas do não-desenvolvimento ou de um desenvolvimento considerado incompleto.

Nosso marco de referência parte da primazia do equilíbrio entre os processos democrático e econômico, considerando suas imbricações, mas privilegiando como princípio aglutinador deste projeto a mudança social com inclusão de setores que ainda não gozam do usufruto de direitos individuais e coletivos, tais como emprego formal, aposentadoria, moradia, saúde e outros elementos essenciais a uma vida digna em sociedade.

Entendemos também que tal marco formativo requer que o processo de realização das ações governamentais seja repensado, considerando a necessidade de instrumentos de gestão que integrem e garantam a intersetorialidade e a transversalidade das ações necessárias à realização das políticas públicas, levando em conta não somente o papel do Estado em suas diversas esferas político-administrativas, bem como seus entes federados, mas também atores imprescindíveis a um projeto de desenvolvimento, tais como a própria sociedade e o mercado como produtores de sentido.

Sob este prisma, os instrumentos de gestão ganham centralidade na medida em que necessitam ser pensados e repensados tendo em vista a promoção, a integração e a transversalidade entre as diversas demandas sociais, constituindo-se assim, uma estrutura estruturante do projeto de desenvolvimento nacional.

Para elucidar esta visão e aglutinar elementos ao debate, discutiremos inicialmente algumas relações entre democracia e desenvolvimento, com foco sobre os processos participativos e o desempenho de alguns indicadores considerados essenciais à compreensão do desenvolvimento. Em segundo lugar, discutiremos a gestão pública e seus instrumentos sob o enfoque do projeto de desenvolvimento, democrático e inclusivo e, por fim, focaremos nos instrumentos de gestão criados e ou fortalecidos para implementação do Programa Bolsa Família, com o objetivo de demonstrar o potencial de suporte para a construção do projeto de desenvolvimento nacional, democrático e inclusivo.

## **2. Contexto Multidimensional da Discussão sobre Desenvolvimento**

No Brasil das últimas duas décadas, observaram-se ações consistentes em direção à construção de um projeto de desenvolvimento que, de certa maneira, rompe com tendências históricas de mimetização de modelos vigentes em países do Norte. Essas tendências, expressas em diversos momentos históricos, tratou o Brasil e seus habitantes como meros reprodutores de ideias, ditas de sucesso.

Nesse sentido é possível inferir que o modelo de desenvolvimento ora assinalado pode ser considerado como uma estratégia marcada por ações de descontinuidade, ao longo de momentos históricos, em relação a propostas anteriormente aplicadas, cuja base do modelo de desenvolvimento foi a baixa inserção social, incapaz de reunir condições favoráveis à indução do crescimento.

No entanto, muitos desafios e potencialidades ainda não foram explorados ou devidamente enfrentados.

Para apurarmos essa constatação, baixa inserção social e pouca capacidade de indução do desenvolvimento com inclusão social, vejamos alguns dados recentes relativos ao mercado de trabalho, tendo em vista a geração de novos empregos e o fortalecimento do salário mínimo.

Em relação ao salário mínimo, constata-se a elevação entre 2011 e 2014 do aumento nominal deste de R\$ 646,00 para R\$ 724,00; constata-se ainda a queda da taxa de desemprego aberto de 6,7% para 5,5%; e, por fim, constata-se a criação de mais de quatro

milhões de empregos formais (o número total de empregados com vínculo formal de emprego passou de 44 para 48 milhões) (GOMES; CRUZ, 2015).

Explorando um pouco mais esta dimensão tendo em vista estabelecer uma dinâmica comparativa entre alguns períodos, observa-se que de 1995 a 1999 houve elevação constante da taxa de desemprego aberto, 8,4%, 9,5%, 10,2%, 11,1% e 12,1%, respectivamente, com discreta queda em 2000 (11,9%), para retomar novamente a elevação em 2001 (11,2%), 2002 (11,7%) e 2003 (12,3%) para então descender sucessivamente até 4,8% em 2014, como assinalado anteriormente (GOMES; CRUZ, 2015).

Este quadro se cotejado com a taxa de desemprego em países desenvolvidos e na periferia europeia no pós-crise de 2008, temos as seguintes médias, entre os anos de 2009 e 2014: na Espanha o desemprego atingiu a média de 22,6% sendo a mais alta; enquanto Portugal obteve 13,2%, França e Itália com 10%, EUA 8,3% e Brasil com 6,2% atrás somente do Japão com 4,5% (GOMES; CRUZ, 2015).

No que se refere às questões sociais no Brasil, pode-se exemplificar por meio da proporção de desnutridos no país entre 1990 - 1992, a qual era de 14,8%, enquanto que a proporção para 2014 - 2016 é estimada em menos de 5%. Esse cenário pode ser visualizado na queda da taxa de mortalidade de crianças abaixo de 5 anos, que em 25 anos caiu 73% (UNICEF, 2015).

E por fim, a taxa de pobreza extrema caiu de 13,2%, da população total, em 2001 para 5,9% em 2013 (FAO, 2015).

Estes dados pretendem traçar um cenário em que o imbricamento entre economias nacionais e mercado globalizado, muitas vezes não é analisado internamente, em particular quando se trata de propor medidas no quadro de um projeto nacional.

Para Baumann (2001), a partir de lógicas distintas se movimentando ora de modo assíncrono, ora de modo síncrono, a depender de interesses e modelos adrede desenhado para países, a depender de sua posição na geopolítica, terá um tipo de orientações dos organismos internacionais no que tange à organização de seu mercado interno, bem como de instituições com potencial regulador do mercado interno, no Brasil podemos citar o Banco Central e também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, dentre outras.

Enquanto as populações pertencem à modernidade de ferro, ainda segundo Baumann (2001), onde as barreiras migratórias, o alcance do mínimo de subsistência se complexifica em um quadro econômico interdependente; os mercados financeiros e seus fluxos encontram espaços livres e desregulados suficientes para desmontar as economias dos Estados-Nação, essas, em parte, vinculadas à produção.

Esse fenômeno é nomeado por Baumann como modernidade líquida. Em outras palavras, há um processo de rarefação entre coisas e pessoas. Enquanto as coisas se tornam leves, as pessoas submetidas à necessidade cotidiana de sobrevivência disputariam um lugar ao sol sob novas formas de desigualdade, cotidianamente renovadas por organizações e corporações internacionais.

Ainda como tentativa de construir um contexto complexo para nossa análise, apresentamos alguns dados que nos permitirão delinear melhor este contexto. No ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) o Brasil figura como um dos países que possui alto desenvolvimento humano (PNUD Brasil, 2014). Esse relatório apresenta resultados relativos à saúde, educação, renda e segurança, contemplando ao todo 187 países.

De acordo com o Relatório, o Brasil ocupa a 79ª posição, atualmente, com a pontuação de 0,744, considerada de alto desenvolvimento humano. O Brasil subiu uma posição no ranking, sendo que em 2012 ocupava a 80ª posição. A Noruega lidera com 0,944 pontos, enquanto Níger é o último colocado com 0,337. Quando consideramos os BRICs (grupos de países de economia considerada emergente), o Brasil figura em segundo lugar, atrás da Rússia 57º lugar, com 0,778. Dentre os BRICs, a pior posição pertence à Índia - 135º lugar, com 0,586.

Outro indicador tradicional, o Coeficiente de Gini, expressa a desigualdade de renda, onde quanto mais perto de um, mais desigual o país é, e por oposto, quanto próximo do zero, mais igualitário será o país. Em 2001 o Brasil apresentava o índice de 0,596 e em 2014 o índice foi calculado em 0,518, portanto, embora a desigualdade nacional seja alta, neste período se constata uma queda deste índice (IPEADATA, 2016).

A grande disparidade entre as condições de vida existente nos diferentes países e internamente aos mesmos, expressa no IDH e Coeficiente de Gini, aponta para insuficiências e desafios no que tange a um projeto de desenvolvimento global que reúna em seus governos nacionais condições suficientes para implementação de projetos de desenvolvimento pactuados internamente, tanto no que se refere à questões sociais quanto econômicas.

Enfim, o que pretendemos demonstrar é que, embora o Brasil venha obtendo melhoras nos índices apresentados até 2014, há um jogo complexo e contínuo de posicionamento e reposicionamento do país em escala nacional e internacional que determina, muitas vezes, sua capacidade de ação e intervenção internamente e que não estudá-la sob uma perspectiva dinâmica do desenvolvimento retira sua pujança e apequena sua capacidade de construir a gestão pública como um dos caminhos possíveis para o enfrentamento dos desafios nacionais.

Finalizando a apresentação de nosso contexto, gostaríamos de assinalar o crescimento do país com os dados do Produto Interno Bruto (PIB). A figura abaixo demonstra um baixo crescimento a partir de 2011. Buscando uma comparação mais específica, a figura também indica que em 2013 e 2014 há uma lenta retomada do crescimento econômico nos países do G7, enquanto que nos BRICs há uma tendência de queda do crescimento (exceção feita à Índia).

Figura 1: Evolução percentual do PIB - comparativo entre G7 e BRICs

Country	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Canada	3.374	2.960	1.923	2.004	2.532	2.157
France	1.966	2.079	0.334	0.285	0.361	1.160
Germany	3.938	3.660	0.583	0.214	1.607	1.620
Italy	1.711	0.587	-2.770	-1.698	-0.417	0.487
Japan	4.652	-0.453	1.754	1.613	-0.059	1.044
United Kingdom	1.911	1.645	0.659	1.665	2.553	2.718
United States	2.532	1.602	2.321	2.219	2.389	3.135
Brazil	7.572	3.916	1.762	2.744	0.145	-1.026
China	10.410	9.300	7.763	7.751	7.364	6.762
India	10.260	6.638	5.081	6.899	7.168	7.460
Russia	4.500	4.300	3.400	1.300	0.622	-3.833
South Africa	3.040	3.212	2.220	2.212	1.525	2.002

Fonte: elaboração com base nos dados do International Monetary Fund, 2015.

\*As células sombreadas indicam estimativas

Outro ponto relevante que merece destaque neste contexto é o efeito China. De acordo com Prates e Marçal (2008) na década de 2000, a economia global cresceu em decorrência, dentre outros fatores, do chamado “efeito China” na impulsão do comércio internacional. O crescimento econômico chinês – liderado por setores intensivos em *commodities* metálicas e industriais, automotivo, metalúrgico e de construção civil – pressionou a demanda por esses bens, ao mesmo tempo em que o crescimento populacional interno fomentou a compra externa de alimentos.

A interdependência global do sistema financeiro, bem como a globalização das cadeias de valor entre outros elementos, indicam por meio dos números comparativos, brevemente apresentados, que o imbricamento entre a economia global e as economias dos Estados-Nação provocam inflexões diversas nos mercados internos, não sendo mais possível intentar estabelecer mecanismos causais ou analíticos somente a partir de indicadores internos ou percepções de grupos ou agências formuladoras de opinião.

O sistema-mundo (WALLERSTEIN, 2002), constroi uma lógica complexa de inclusão/exclusão que, embora não dicotomize o mundo entre desenvolvidos e não-desenvolvidos, gera, como condição para sua manutenção, zonas incapazes de alcançar um nível de desenvolvimento (inúmeras vezes perceptíveis em Estados-Nação, ditos desenvolvidos) cujos processos de escolha promovam a inclusão e permitam tanto a realização dos direitos individuais e coletivos quanto a dignidade da vida em sociedade, sendo representada pelo usufruto de direitos individuais e coletivos.

O modelo econômico vigente vem colocando em cheque as conquistas do estado de bem-estar social, como pode ser observado na trajetória recente das nações europeias.

No Brasil pode-se dizer que há uma disputa, perceptível nas quatro últimas disputas eleitorais majoritárias, que propostas de desenvolvimento nacional ainda se apresentam

dicotômicas ou não, de projetos nacionais fundamentados ou não na inclusão social e econômica

Isto é especialmente relevante no país devido aos problemas de desigualdade historicamente constituídos. A ênfase recente foi colocada sobre a implementação de um projeto de desenvolvimento alicerçado em políticas sociais como o Programa Bolsa Família (detalharemos adiante).

Embora os dados representem avanços significativos no Brasil, ainda muitos desafios persistem. A inclusão pelo consumo é questionada enquanto base sólida para um projeto de desenvolvimento democrático, que privilegie os processos políticos participativos deliberativos que reflitam e incorporem as demandas sociais, os direitos individuais e coletivos e a construção da autonomia e dignidade de segmentos historicamente alijados do processo democrático.

Os desafios econômicos, sociais e ambientais pelos quais passa o país configuram uma discussão na qual a democracia e o modelo democrático adotado a partir do encerramento do período ditatorial e da Constituição de 1988 colocam-se no centro do debate. Esta Constituição, dita cidadã, instaurou instâncias de participação social, como conselhos e conferências, de forma a incentivar e institucionalizar a participação social direta da população no exercício do poder. Para Dagnino e Tatagiba (2010), o projeto participativo se impôs como um princípio na sociedade brasileira.

No quadro complexo de participação, vale destacar que conselhos de políticas públicas estão presentes em todo Brasil, sendo que as estimativas apontam para a existência de mais de 43.000 conselhos locais (BOULLOSA; ARAÚJO, 2014). No que se refere aos conselhos nacionais, um estudo do IPEA (2013) indica que a participação é predominantemente masculina (63%), porém, nos conselhos de política social e garantia de direitos há uma participação feminina de 54%. No que se refere à escolaridade 55% possuem pós-graduação, 66% são brancos, 58% possuem de 41 a 60 anos de idade, 69% possuem renda familiar acima de R\$ 4.000,00, 63% representam a sociedade civil, 37% são oriundos da Região Centro-Oeste, 41% estão em mais de um conselho (seja ele nacional, estadual ou municipal) e 94% dizem estar em contato frequente ou sempre em contato com sua base de apoio.

Embora estes avanços sejam relevantes especialmente em uma sociedade que ainda aprende a criar e consolidar suas instituições democráticas, as mesmas estão em constante disputa e a efetividade de seus instrumentos ainda é questionada. No que se refere à participação dos movimentos sociais em processos decisórios de políticas públicas, Dagnino e Tatagiba (2010) colocam que existe uma tensão constitutiva, na qual os princípios de participação, cidadania e democracia coexistem com a existência relações personalizadas e clientelistas como forma de acesso ao Estado. Isto impõe barreiras ao exercício e à construção da democracia participativa.

### **3. Ação Pública e Instrumentos de Gestão para a Construção do Projeto de Desenvolvimento**

O que se pode afirmar a partir do contexto descrito acima é que o papel dos Estados-Nação e de seus governos eleitos está cada vez mais complexo e interligado à questões mais abrangentes. Sob este prisma, pretendemos apresentar uma análise acerca dos instrumentos e tecnologias de gestão requeridos no contexto da ação governamental e da constituição de sua legitimidade social. Assim, entendemos como relevante que os instrumentos de gestão sejam elevados ao nível estratégico de sua escolha, tendo em vista, de acordo com Lascoumes e Le Galès (2004) que os instrumentos não são escolhas meramente técnicas, mas guardam consigo uma politicidade interna capaz de modificar o curso da proposta. Nesse sentido, os instrumentos devem refletir o projeto de desenvolvimento nacional e serem capazes de se instituírem como mecanismos de operacionalização crítica deste processo. Para tanto, devem abarcar a complexidade de cada tema tratado, considerando a multidimensionalidade de conceitos e a mutissetorialidade e transversalidade das ferramentas desenvolvidas. Definimos instrumentos de gestão como tecnologias voltadas para o planejamento, direção, organização e controle das políticas públicas cuja base reflexiva resulta da ação pública.

Este entendimento de que os instrumentos de gestão apresentam caráter estratégico e, portanto, político em nossa concepção, e não meramente operacional, vincula-se tanto aos seus resultados, como à sua forma de elaboração e execução. Usualmente, o caráter político da tecnologia é atrelado à sua concepção com os pressupostos não-positivistas de neutralidade científica ou então ao seu uso (DAGNINO, 2008). No entanto, estes três elementos - concepção, usos e resultados - encontram-se entrelaçados em uma cadeia não-linear, dado que eles são constantemente reformulados via processos de mudança endógenos (PENTLAND et al, 2012, MACHADO, 2014) e também exógenos (FELDMAN, 2000). Esta mudança constante dos instrumentos de gestão resultante da ação dos atores envolvidos afeta tanto os resultados obtidos pelas políticas públicas quanto contribui para sua (re)formulação. Considerando esta dinâmica inerente aos instrumentos de gestão, o ciclo de políticas públicas com suas fases bem determinadas e atores bem definidos perde o sentido, dado que a política e seus instrumentos de gestão configuram-se mutuamente em um processo dinâmico e inovador que entrelaça fases e atores, bem como suas escolhas sobre como os problemas devem ser abordados e solucionados, ou seja, suas escolhas políticas.

Os instrumentos de gestão são, assim, construídos em uma rede heterogênea de atores humanos e não-humanos no interior da qual ocorrem as escolhas políticas sobre o mundo (CALLON, 1987, LAW, 1987, LATOUR, 2005), constituindo-se em espaços de ação pública. O conceito de ação pública busca englobar este conjunto de atores heterogêneos e suas interrelações estabelecidas em contextos democráticos. Ele retira a unicidade do Estado na responsabilidade de formulação e execução das políticas públicas e, simultaneamente, coloca a participação social no centro do debate, bem como a existência de múltiplos níveis de (re)formulação estratégica e de execução das políticas públicas. Não se trata de diminuir ou ampliar o papel do Estado, mas de reconhecer nessa instituição uma ação intransferível – é no Estado, por intermédio de sua Constituição, que os direitos individuais e coletivos estão salvaguardados e protegidos.

Neste sentido, a ação pública engloba atores com seus interesses, estratégias e recursos; representações (qualificações dos jogos, ideias, valores, símbolos); instituições (com suas normas e quadros de ação); processos (mobilizações, coalizões e conflitos); e resultados (efeitos). Estes elementos interagem - atores afetam instituições e representações, as quais moldam processos e resultados Lascoumes e Les Galès (2012). Logo, a construção e análise de políticas públicas requer o reconhecimento destes elementos diversos e distintos que

envolvem mecanismos institucionalizados de participação, como no caso de conselhos e conferências, bem como mecanismos não institucionalizados (ou, pelo menos, não completamente institucionalizados), quando a sociedade faz o poder público reconhecer suas demandas, por exemplo, via protestos e mídia.

Os processos participativos vem sendo discutidos tanto no seu conceito e significação democráticos e mecanismos de ação (DAGNINO, TATAGIBA, 2010; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014), quanto nos seus resultados (BOULLOSA, ARAÚJO, 2014). A participação é entendida como um elemento central para a construção democrática, bem como para a formulação e execução das políticas públicas. Em nosso debate, o ponto fundamental a ser ressaltado quanto à participação é que a mesma corresponde ao processo de (re)configuração dos instrumentos de gestão via mecanismos institucionalizados e não institucionalizados (ou não completamente institucionalizados) legítimos em um contexto democrático.

Sumarizando os pontos necessários para que seja um projeto de desenvolvimento inclusivo com garantia de direitos individuais e coletivos: 1) as políticas públicas se realizam na gestão; 2) os instrumentos de gestão têm caráter estratégico e não meramente operacional; 3) os instrumentos de gestão constituem-se no espaço da ação pública e envolvem processos participativos. O que ainda seria necessário para que os instrumentos de gestão respondessem ao projeto de desenvolvimento proposto? Serem capazes de mobilizar, representar e organizar atores que são heterogêneos não apenas em sua natureza - movimentos sociais, associações, partidos políticos, órgãos governamentais - mas também em seus diferentes níveis como União, estados, municípios, cidadãos. Logo, os instrumentos de gestão precisam apresentar um caráter transversal tanto para sua elaboração, a fim de que seu processo de construção e uso reflita as demandas sociais bem como as possibilidades organizacionais, quanto nos seus resultados, de forma a produzir um projeto de desenvolvimento coeso que não privilegie, por exemplo, a esfera econômica em detrimento da social.

A questão da transversalidade nas políticas públicas é um tema que ganha cada vez mais relevância. O reconhecimento da existência de problemas complexos, com contornos e origens não claramente definidos, requer uma nova forma de pensar a gestão pública, historicamente caracterizada por estruturas verticais e setorializadas que conferem uma especialização que fragmenta a ação e a gestão estatais. Reinach (2013) ao discutir a questão de gênero nas políticas públicas brasileiras aponta a existência de várias compreensões do que seja transversalidade. Quinhões e Fava (2010), em estudo sobre os programas complementares do PBF, abordam a transversalidade como a articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal) e programas constituídos por atividades integradas. Serra (2005) define transversalidade muito além da inclusão de um tema comum em diversas políticas. Para este autor, a transversalidade é um conceito e um instrumento organizativo que visa promover capacidade de ação quando as estruturas clássicas de organização são inadequadas, ou seja, quando os problemas são complexos e não claramente definidos. A transversalidade, diversamente da integração ou coordenação interdepartamental ou lateral, inclui novos temas e novos pontos de vista os quais não estão expressos (ou não são possíveis de expressar) em estruturas verticais. Portanto, a transversalidade não implica na desestruturação vertical das organizações, mas na incorporação de perspectivas multidimensionais ao desenvolvimento das políticas e seus instrumentos. Este conceito de transversalidade coloca ênfase sobre a compreensão multidimensional dos problemas e sobre a construção de um tipo de gestão que transcenda as percepções setoriais e hierarquizadas da gestão pública. A visão do autor trata a

transversalidade de forma horizontal, focada na ação articulada de diferentes órgãos governamentais dentro da mesma esfera, bem como na construção de instâncias focadas na gestão transversal.

A estas visões agregamos a compreensão da transversalidade também a partir de seus resultados, ou seja, dos efeitos decorrentes da realização das políticas públicas. A construção de um instrumento transversal, decorrente de uma percepção multidimensional dos problemas, gera transformações nas estruturas organizativas, com criação de novas funções ou novos arranjos institucionais, bem como reflete-se em várias dimensões da vida do público-alvo das políticas, atingindo diversas esferas da vida econômica, social, política e tantas outras a quanto corresponder a capacidade de ação do instrumento. Com o intuito de discutir estes instrumentos, abaixo é apresentada a experiência do Bolsa Família como um potencial exemplo de construção da capacidade de ação transversal da gestão pública em um contexto democrático.

#### **4. Programas de Transferência de Renda: o Programa Bolsa Família – PBF**

Embora existam antecedentes no tocante à políticas de combate a pobreza, por meio de transferência de renda no Brasil, foi só a partir da Constituição Federal de 1988 que as políticas puderam ser construídas sob a lógica da proteção social. Nos anos 90, foi proposta no Senado a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM.), mas o projeto nunca foi efetivado. No entanto é importante ressaltar duas coisas, que o mesmo propunha: a) renda individual e não renda per capita familiar; b) inovação na forma de pensar os instrumentos para o enfrentamento da pobreza por meio de um sistema de proteção social.

As origens do Programa Bolsa Família, segundo Quinhões e Fava (2010), envolvem um caminho percorrido desde 1995 por iniciativas municipais de programas de transferência de renda, passando pela experiência do Distrito Federal com o Bolsa Escola e pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Em 2001, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Bolsa Escola, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação eram geridos por diferentes estruturas governamentais: o primeiro pelo Ministério da Educação, o segundo pelo Ministério de Minas e Energia e o último pelo Ministério da Saúde. Já no governo Lula, em 2003, foi criado o Fome Zero e em 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) vinculado ao também novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O PBF unificou os programas similares e passou a atender também pessoas em idade ativa em situação de pobreza e extrema pobreza que antes não contavam com a devida proteção social. O Programa Bolsa Família, em sua criação, foi orientado para dois objetivos: a redução da pobreza e a interrupção de seu ciclo intergeracional (KERSTENETZKY, 2009).

Desta forma, todos os programas de transferência de renda existentes foram centralizados no Programa Bolsa Família. Este instrumento, portanto, apresenta uma atuação multissetorial, pois sua utilização envolve inúmeros ministérios e diferentes entes federativos. Além disso, seus dados podem ser utilizados tanto para a caracterização da

população beneficiária, quanto para a avaliação dos programas e políticos atinentes, bem como para o desenvolvimento de novas políticas públicas.

Para atuar diretamente com os programas de assistência social, em 2004, além da criação do já citado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), neste mesmo ano foram dados os passos iniciais para criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), inspirado no Sistema Único de Saúde, criado com a Constituição de 1988 e ancorado no movimento nacional de saúde coletiva e seus diversos fóruns. O SUAS foi a rede na qual diversos programas e projetos se ancoraram, dentre os quais aquele que nos interessa neste estudo, o PBF, enquanto o MDS foi a estrutura executiva que viabilizou uma série de ações administrativas e normativas que deram o suporte.

Neste ponto podemos citar a revisão dos decretos, elaboração de instruções normativas, criação e ou fortalecimento de instrumentos de coordenação interesetorial e interfederativa; aperfeiçoamento de banco de dados, bem como criação e desenvolvimento de novas tecnologias informacionais para operacionalização das expectativas em relação ao Cadastro Único.

Assim, vários instrumentos e tecnologias de gestão foram desenvolvidos em parceria entre níveis federativos, uma vez que o Fundo Nacional de Assistência Social foi criado em 1993, pela Lei 8.742, no entanto, somente regulamentado em 2012 pelo Decreto 7.788.

Acompanhando as tendências das recentes políticas sociais, o PBF prioriza a família como unidade de intervenção, com o seu acesso voltado àquelas que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Sobre a focalização do Programa, um primeiro aspecto a considerar é o uso da renda monetária como critério único de seleção das famílias, o que é largamente criticado na literatura especializada. Com efeito, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais.

Com base nestas preocupações e considerando as transformações recentes na configuração das famílias brasileiras, o PBF procura incorporar um conceito mais amplo de família, no qual se verifica uma tendência de rompimento com a ideia tradicional de família nuclear. Nesta direção, consta no artigo 2o, parágrafo 1o, da lei de criação do PBF a definição de família como uma *“unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”* (BRASIL, 2006).

A definição legal das instâncias responsáveis pelo acompanhamento do PBF só ocorreu pouco mais de um ano após sua implantação (com a publicação do Decreto de regulamentação do PBF e da Portaria 660, em setembro e novembro de 2004, respectivamente, encontradas em BRASIL, 2006), quando o PBF já atingia quase todos os municípios do país e cerca de 8 milhões de famílias. O Decreto que regulamenta o Programa definia que o controle social em âmbito local deveria ser feito por um conselho formalmente constituído pelo município ou mesmo por uma instância já existente, desde que fosse respeitada a paridade entre governo e sociedade civil, incluindo a representação dos beneficiários, e que tivesse dentre seus conselheiros, representantes das áreas de educação, saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, da criança e do adolescente.

Este conselho deveria ter caráter deliberativo e intersetorial, tendo como principais atribuições o acompanhamento, avaliação e fiscalização da execução do Programa no âmbito municipal. Contudo, dada a urgência em implantar mecanismos de controle social do PBF, o MDS atribuiu, temporariamente, esse controle aos Comitês Gestores do Programa Fome Zero e aos Conselhos Municipais de Assistência Social, até que os conselhos previstos na legislação fossem constituídos.

Observa-se, a exemplo de outras políticas e programas sociais federais, que a estratégia do MDS incentiva a formação de instâncias locais de controle social, impondo restrições aos municípios que não se adequarem a tais requisitos. Nesse mesmo período, a publicação da Instrução Normativa MDS número 1 de 2005, (BRASIL, 2006) detalha os procedimentos para a constituição das instâncias de controle social no nível municipal.

#### **4.1. O Papel dos Instrumentos de Gestão no Programa Bolsa Família**

A transformação do conceito de pobreza foi fundamental para o delineamento do PBF. Sant'Ana (2007) apresenta as definições de Bauman sobre pobreza, que a relaciona com a dimensão institucional e com a manutenção do tecido social e de Castel, que coloca a ênfase sobre a inclusão, o trabalho e a vulnerabilidade. Para Bronzo (2007), além do aspecto monetário, a pobreza é um processo com dimensões políticas, sociais e culturais. A pobreza é, assim, compreendida como multidimensional e multideterminada. Ainda nos anos 1990 quando do Relatório Anual do Banco Mundial, essa foi a constatação que norteou a estruturação dos argumentos. Anos antes, pobre era aquele que não detinha recursos financeiros. Ao se perceber a multidimensionalidade da questão foi possível pensar em ações substantivas para o combate à fome e à miséria. No Brasil somente uma década depois e, após ter-se modificado o curso do projeto de desenvolvimento nacional, foi possível criar algo do volume e alcance do Programa Bolsa Família (PBF).

Nesta medida, a estratégia básica adotada para o PBF foi a instituição de políticas públicas agregadas a grandes sistemas públicos nacionais, e a institucionalização de condicionalidades, estas, por sua vez, apoiando-se em sistemas públicos de abrangência nacional.

Para Paiva, Falcão e Bartholo (2014), a consolidação do PBF dependeu da construção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Colin, Pereira e Gomelli (2014) ressaltam que em 2005 foi regulamentado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo que SUAS, PBF e CadÚnico representaram o novo modelo de proteção social brasileiro, cuja interdependência foi reconhecida em 2009 pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda.

Em 2011, foi criado no governo Dilma Roussef, o Programa Brasil sem Miséria. No âmbito deste programa, entre junho de 2011 e julho de 2013, mais de 1,1 milhão de famílias extremamente pobres foram registradas via mecanismo de busca ativa, sendo feitos também reajustes nos valores do programa e na quantidade de benefícios para crianças e adolescentes e realização de pagamento de benefícios para gestantes e nutrizes (PAIVA, FALCÃO, BARTHOLLO, 2014).

Hoje, mais de uma década após sua instituição, inúmeros são os estudos sobre a estruturação e resultados obtidos com o PBF. Não temos por objetivo descrever de forma detalhada suas dimensões estruturais e resultados obtidos, nos concentraremos na análise e discussão dos instrumentos de gestão que consideramos como potenciais portadores de características multissetoriais e transversais, as quais já defendemos como essenciais à construção de um projeto de desenvolvimento inclusivo e democrático: as condicionalidades e o CadÚnico. Para cada instrumento ressaltamos um aspecto: concepção, uso e resultados. Esta divisão é uma estratégia metodológica para apresentação e discussão dos dados, de forma a ressaltar as características dos instrumentos de gestão. No entanto, cada um deles envolve os três aspectos existindo tanto uma ação individual quanto uma ação coletiva dos mesmos.

#### **4.1.1 Explorando a concepção dos instrumentos: Condicionalidades – definição conceitual, priorização e coordenação**

O primeiro instrumento a ser discutido são as condicionalidades do PBF. A escolha por políticas focalizadas vem sendo alvo de muitos debates na literatura, bem como os critérios escolhidos para esta focalização, desde o critério renda, até a definição de família (BARROS et al, 2010, SENNA, 2007). O PBF foca em famílias que tenham renda por pessoa de até R\$ 77,00 mensais e em famílias com renda por pessoa entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00, desde que possuam crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos, fornecendo benefícios básicos e variáveis (MDS, 2016)<sup>1</sup>.

---

1 Para uma descrição sucinta ver: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>

No caso do PBF, as condicionalidades em educação e saúde buscam estabelecer vínculos de ação com outras dimensões importantes da pobreza, além da renda. As condicionalidades da área de educação determinam que os responsáveis devem matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola; a frequência escolar deve ser de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês. Na área de saúde, as crianças menores de 7 anos devem tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e serem pesadas, medidas e acompanhadas no seu crescimento e desenvolvimento; as gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde (MDS, 2016)2.

---

Para uma descrição sucinta das condicionalidades e seu acompanhamento ver:  
<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/aceso-a-educacao-e-saude>

A definição das condicionalidades remonta às origens do programa com mobilização de organizações sociais, órgãos técnicos ligados a diferentes ministérios, comunidade acadêmica, organizações religiosas e mobilização da mídia (TREVISANI, BURLANDY, JAIME, 2012), bem como políticos ligados ao Partido dos Trabalhadores (BARBOSA, 2013). A participação, mesmo que não institucionalizada em arenas como conselhos ou câmaras, constituiu-se como um elemento importante no processo de discussão do PBF, sendo portadora e construtora de pontos de vista diversos sobre a pobreza. Hoje, a participação via mecanismos institucionais se dá principalmente por meio dos Conselhos de Assistência Social. No âmbito do governo federal há o Conselho Nacional de Assistência Social e as Conferências de Assistência Social como estruturas importantes de participação e controle social (MDS, 2016)<sup>3</sup>.

---

Ver discussão sobre participação na seção 2.

As condicionalidades, como instrumentos de gestão, permitem a definição das estratégias de ação a serem seguidas pelo programa. A heterogeneidade dos atores<sup>4</sup> envolvidos, suas

---

Do ponto de vista da teoria ator-rede, cujo principal expoente é Bruno Latour, além dos atores humanos, atores não-humanos como, por exemplo, normas, métodos, textos da política e de especialistas e os próprios instrumentos de gestão podem ser considerados atores. Neste artigo, optamos por não aprofundar a descrição da rede de atores sob esta perspectiva, pois isto exigiria um trabalho minucioso de estudo das relações entre atores humanos e não-humanos, análise esta que foge aos objetivos deste texto.

experiências, expectativas, papéis e interesses são elementos importantes para a transversalidade do instrumento e do próprio programa, dado que coloca questões mais abrangentes e gera novos pontos de vista, os quais, inúmeras vezes, não encontram respostas rápidas nas estruturas verticalizadas e burocráticas de organização estatal. Simultaneamente, a rede de atores e as definições surgidas a partir dela imprimem a necessidade de coordenação horizontal entre órgãos do governo federal e entre diferentes poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) para a definição do arcabouço jurídico-administrativo. A coordenação horizontal também acontece nas esferas estaduais e municipais, tanto para a operacionalização das condicionalidades quanto para a criação de programas complementares ao PBF (SANTOS; MAGALHÃES, 2012). Além disso, há a necessidade de coordenação vertical entre as esferas federal, estadual e municipal para a definição das responsabilidades e também a coordenação entre os atores não-estatais da rede, de forma a tornar o Estado mais permeável às demandas sociais. Com isto, foi possível definir quais as dimensões ligadas à pobreza que seriam prioritariamente enfrentadas pelo PBF e qual seria o desenho inicial do arcabouço normativo, da estrutura de gestão e de responsabilidades, ou seja, as definições conceituais e operacionais não são desvinculadas, dado que o molde do programa surge tanto em termos de definição de pobreza quanto de operacionalização do seu enfrentamento.

#### **4.1.2 Explorando o uso dos instrumentos: CadÚnico – integração, descentralização e controle social**

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um banco de dados que permite identificar e caracterizar famílias de baixa renda. Foi desenvolvido para que o governo federal reunisse em um único local informações socioeconômicas das famílias cadastradas, como características da residência, escolaridade, condições de saúde, situação de trabalho e renda.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pela gestão, enquanto a Caixa Econômica Federal é o operador. O CadÚnico, ao permitir a seleção e inclusão de famílias nos programas federais, constitui-se como a porta de entrada para vários programas, obrigatoriamente sendo utilizado para a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde entre outros, sendo que os principais programas federais totalizam 19 programas usuários (MDS, 2016). Os programas usuários são gerenciados por inúmeros ministérios e envolvem agências, como a ANEEL, por exemplo, além de empresas públicas, como a Caixa.

Os estados também desempenham um papel importante de coordenação e capacitação de gestores e entrevistadores. No entanto, a responsabilidade pela realização do cadastramento é dos municípios<sup>5</sup>. Segundo Barros, Carvalho e Mendonça (2009), as prefeituras definem as

---

As condições para cadastramento das famílias podem ser conhecidas em <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve/como-se-cadastrar>

equipes de cadastramento, entrevistam as famílias, atualizam o cadastro e informam a inclusão ou exclusão dos beneficiários. A abrangência do cadastro é quase censitária, e apresenta informações acerca das condições de vida das famílias, envolvendo dados sobre vulnerabilidade (composição demográfica das famílias, indicando grávidas, nutrízes e membros com necessidades especiais), acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, recursos (renda per capita e gastos com alimentação), desenvolvimento infantil e condições habitacionais (acesso a serviços públicos como saneamento, água e energia).

Por estas características do CadÚnico é possível perceber que o mesmo é fonte de integração horizontal - pelo uso do programa por diversos órgãos federais, e vertical - pela ação das prefeituras sobre sua realização e manutenção. A característica da integração é essencial à transversalidade de um instrumento de gestão, pois oferta a possibilidade de manter a coesão não somente das informações utilizadas e divulgadas, mas também por operacionalizar as dimensões que são importantes na situação em questão, no caso, o combate à pobreza.

A gestão estadual e municipal do CadÚnico é monitorada e avaliada por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador desenvolvido pelo MDS. Com base neste indicador, o Fundo Nacional de Assistência Social repassa os recursos financeiros do PBF e para estados e municípios que são os responsáveis pelo planejamento e aplicação dos recursos, considerando ações articuladas com saúde, educação e assistência social. O IGD verifica se estados e municípios aderiram ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as ações de cadastramento e atualização, o registro pelos Conselhos (estaduais e municipais) da prestação de contas, bem como o acompanhamento das condicionalidades. Os recursos somente são repassados se estados e municípios atingiram valores mínimos nas taxas de cada item do IGD e na média do cálculo do IGD. Além dos aspectos administrativos, a má-fé no recebimento dos recursos também é fiscalizada pelo MDS, estados e municípios e conta com um canal de ouvidoria para denúncias (MDS, 2016).

A responsabilidade pelo monitoramento do CadÚnico não é exclusiva do MDS, ela é compartilhada pelos estados e municípios, atendendo a finalidade de promover o aprimoramento da gestão do PBF e do uso de recursos repassados pelo governo federal. Esta lógica de monitoramento obedece à transversalidade da construção e ação do instrumento de gestão – CadÚnico – e compõe um dos elementos constituintes da mesma, dado que permite uma visão global do PBF com foco sobre o atendimento das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Embora inúmeros sejam os problemas identificados tanto com o cadastro quanto com o acompanhamento das famílias para gestão dos benefícios, a descentralização é uma dimensão fundamental para a transversalidade dos instrumentos de gestão, pois a confrontação com a realidade, ou seja, o contato direto com os beneficiários da política e a avaliação da sua situação e demandas acaba por gerar transformações no plano inicial e na própria política (descentralização operacional e decisória), como o pagamento dos benefícios ao responsável familiar, sendo este preferencialmente mulher. Cavalcante (2009) defende que a gestão do PBF vai além da descentralização, incluindo princípios de redes de políticas públicas.

Para que esta descentralização efetivamente aconteça, são fundamentais as instâncias de controle social, componente obrigatório para estados e municípios. Estas instâncias são responsáveis entre outras atribuições pela fiscalização do processo de cadastramento, acompanhamento da gestão de benefícios e cumprimento das condicionalidades, bem como estímulo e oferta de programas complementares, sendo constituídas por conselhos já existentes ou criados para este fim. Envolvem tanto representantes das organizações públicas envolvidas, como membros da sociedade civil oriundos de sindicatos, igrejas, associações de bairro e outros (CAVALCANTE, 2009). As instâncias de controle social precisam apresentar paridade (igual número de representantes governamentais e da sociedade civil), intersetorialidade (diversas áreas de ação governamental, como saúde, educação e assistência social) e representatividade (instituições e órgãos locais) (PINHEIRO, 2007).

O importante acerca do controle social é que o mesmo não tem por função atuar somente sobre a fiscalização dos resultados, mas também participa da fase de identificação e acompanhamento das famílias beneficiárias. Esta característica pode ser portadora de vozes diversas no planejamento das ações, ao mesmo tempo em que pode introduzir maior proximidade entre governo e sociedade civil. Isto contribui para a transversalidade das ações, tanto para o envolvimento quanto para o compartilhamento de significados e responsabilidades entre os atores envolvidos, contribuindo também para a maior permeabilidade das ações estatais na sociedade<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Importante frisar a discussão feita sobre a efetividade da participação e, portanto, do controle social na seção 2.

## **5 Considerações Finais: a transversalidade dos instrumentos de gestão e a construção de um projeto de desenvolvimento democrático e inclusivo**

O primeiro ponto a ressaltar é que os instrumentos apresentados atuam conjuntamente no combate à pobreza e cada um deles apresenta todas as dimensões de transversalidade exploradas em sua concepção, uso e resultados: definição conceitual/operacional, priorização dos elementos a serem abordados, coordenação horizontal/vertical, integração intersetorial/horizontal/vertical, descentralização decisória/operacional e controle social. Todas estas dimensões encontram-se entrelaçadas nos instrumentos e sua operacionalização via gestão não desvincula-se de sua concepção. Os instrumentos de gestão, portanto, consistem no espaço da ação pública. Neles e por meio deles a ação pública concretiza-se junto à sociedade, sendo uma arena para escolhas políticas sobre o projeto de desenvolvimento. Nos instrumentos de gestão concretizam-se as demandas sociais e realizam-se os direitos individuais e coletivos.

Este entrelaçamento de questões técnicas e políticas é que permite aos instrumentos de gestão serem uma arena importante na consecução e escolha de um projeto de desenvolvimento. O caso do PBF demonstra que somente a partir da rediscussão do conceito de pobreza é que as políticas públicas puderam ser estruturadas em um sistema amplo de gestão da assistência social, com efeitos sobre a redução da pobreza e desigualdades sociais, um dos pilares do desenvolvimento. A democracia não é somente um sistema político, mas também um sistema técnico que envolve escolhas sobre o mundo que queremos viver e sobre as técnicas que serão utilizadas para construir este mundo.

A partir desta compreensão dos instrumentos de gestão que envolve técnica e política, limites e possibilidades organizacionais, os avanços e transformações observados na própria estrutura administrativa e política, a estagnação dos indicadores econômicos verificada no Brasil a partir de 2014 não pode ser usada como uma justificativa para apagar os esforços empreendidos em prol de um projeto de desenvolvimento mais democrático e mais inclusivo. Talvez o ponto central seja que a perspectiva da transversalidade deva permear o próprio conceito de desenvolvimento, sendo o mesmo melhor discutido e compreendido a partir de seus elementos econômicos, sociais, políticos, históricos, tecnológicos e ecológicos. Neste sentido, o combate à pobreza (mesmo que em sua multidimensionalidade e transversalidade) é uma das questões a serem abordadas na construção do desenvolvimento, sendo este um fenômeno cuja construção é muito mais complexa.

### **Referências**

ABERS, R., SERAFIM, R., TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

BAUMAN, Z. Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

---

BARBOSA, A.C.M.A. O processo decisório da agenda social nos governos Cardoso e Lula: uma análise dos determinantes da política de transferência de renda. Dissertação de Mestrado. Programa de PósGraduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.

BARROS, R.P. et al. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: CASTRO, J.A.; MODESTO, L. (Orgs). Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios - Volume 2. IPEA, 2010.

BARROS, R.P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. Sobre as utilidades do Cadastro Único. Texto para Discussão nº 1414. IPEA, 2014.

BAUMAN, Z. Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed, 2001.

BOULLOSA, R.F., ARAÚJO, E.T. Local Management Councils in Brazil: the paradox of “good guy” that can stifle processes of public policy. V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP-IUIOG). Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid/España, 29, 30 setembro e 1 outubro 2014.

BRONZO, C. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?”. Caracas, 2007.

CALLON, M. Society in the making: the study of technology as a tool for sociological analysis. In: BIJKER, W., HUGHES, T. P., PINCH, T. J. The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology. Cambridge/Massachusetts: The MIT Press, 1987.

CARVALHO, J.M. Cidadania no brasil: o longo caminho. (10 ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAVALCANTE, P.L. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? Revista do Serviço Público, v.60, n.1, p. 29-46, 2009.

COLIN, D.R.A.; PEREIRA, J.M.F.; GONELLI, V.M.M. trajetória de construção integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Orgs). Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania: Sumário executivo, IPEA, 2014.

DAGNINO, E., TATAGIBA, L. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. Revue Internationale de Politique Comparée, v. 17, n. 2, p. 167-185, 2010.

DAGNINO, R. Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico: um debate sobre a tecnociência. Campinas: Unicamp, 2008.

FAO. Regional Overview of Food Insecurity Latin America and the Caribbean, 2015. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4636e.pdf>.

FELDMAN, M. S. Organizational routines as a source of continuous change. *Organization Science*, v. 11, n. 6, p. 611-629, 2000.

GOMES, G; CRUZ, C.A.S. Vinte anos de economia brasileira 1995 – 2014. Brasília: Centro de Estudos Brasil Século XXI, 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2015/04/VINTE-ANOS-DA-ECONOMIA-BRASILEIRA-1995-2014.pdf>.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Report for selected countries and subjects. *World Economic Outlook Database*, 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.

IPEA. Ipeadata: Renda - desigualdade – Coeficiente de Gini. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. 2016.

IPEA. Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa. 2013.

KERSTENETZKY, Celia L. Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v.52, n.1, p. 53 - 83, 2009.

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. L'action publique saisie par les instruments. In: LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (Dir). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

LATOUR, B. *La Science en action: introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte, 2005.

LAW, J. Technology and heterogeneous engineering: the case of Portuguese expansion. In: BIJKER, W., HUGHES, T. P., PINCH, T. J. *The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*. Cambridge/Massachusetts: The MIT Press, 1987.

LAW, J. *Aircraft stories: decentering the object in technoscience*. Durham: Duke University Press, 2002.

LEMKE, R.A.; DA SILVA, R.A.N. A busca ativa como princípio político das práticas de cuidado no território. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, ano 10, n.1, p. 281 – 295, 2010.

MACHADO, F.C.R. Tecnologia, rotina e mudança: a implantação e uso do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Dissertação de Mestrado Profissional. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2014.

MDS. 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/>.

PAIVA, L.H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M.C. (Orgs). Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania: Sumário executivo, IPEA, 2014.

PENTLAND, B.T. et al. Dynamics of organizational routines: a generative model. *Journal of Management Studies*, v.49, n.8, p. 1484-1508, 2012.

PINHEIRO, R.C. Controle social do Programa Bolsa Família: uma experiência de transversalidade e intersectorialidade em um programa público brasileiro. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007.

PNUD Brasil. Relatório de desenvolvimento humano 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>.

PRATES, D.M.; MARÇAL, E.F. O papel do ciclo de preços no desempenho recente das exportações brasileiras. *Análise Econômica*, v.49, p.163-191, 2008.

QUINHÕES, T.A.; FAVA, V.M.D. Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa família. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n.1, p. 67-96, 2010.

REINACH, S. A “transversalidade” brasileira: uma construção própria que vai além das influências internacionais. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos). Florianópolis, 16 a 20 de setembro de 2013.

SANT’ANA, S.M. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. *Revista do Serviço Público*, v.58, n.1, p. 5-35, 2007.

SANTOS, C.R.B.; MAGALHÃES, R. Pobreza e Política Social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.17, n.5, p.1215-1224, 2012.

SENNA, M.C.M et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katálysis*, v.10, n.1, p. 86-94, 2007.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32, 2005.

TREVISANI, J.J.D.; BURLANDY, L.; JAIME, P.C. Fluxos decisórios na formulação das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família. *Saúde Soc.*, v.21, n.2, p.492-509, 2012.

UNICEF. Levels & Trends in Child Mortality Report 2015, 2015. Disponível em: [http://www.unicef.org/publications/files/Child\\_Mortality\\_Report\\_2015\\_Web\\_8\\_Sept\\_15.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/Child_Mortality_Report_2015_Web_8_Sept_15.pdf).

