

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**O PROCESSO DECISÓRIO DA AGENDA SOCIAL NOS GOVERNOS  
CARDOSO E LULA: UMA ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA  
POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

**Ana Carla de Moraes Andrade Barbosa**

Brasília, julho de 2013

**Ana Carla de Moraes Andrade Barbosa**

**O PROCESSO DECISÓRIO DA AGENDA SOCIAL NOS GOVERNOS  
CARDOSO E LULA: UMA ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA  
POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Brasília, julho de 2013

**Ana Carla de Moraes Andrade Barbosa**

**O PROCESSO DECISÓRIO DA AGENDA SOCIAL NOS GOVERNOS CARDOSO E  
LULA: UMA ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA POLÍTICA DE  
TRANSFERÊNCIA DE RENDA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 19/07/2013

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho – Orientador  
Universidade de Brasília – UNB, IPOL

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon – Examinador interno  
Universidade de Brasília – UNB, IPOL

Prof. Dr. Antonio Sergio Araujo Fernandes – Examinador externo  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, CCSA

## AGRADECIMENTOS

É com alegria que exponho minha gratidão às pessoas que povoaram o caminho que percorri até chegar a esta dissertação. Por que, muito embora árduo, percorrê-lo mostrou-se não menos importante. Em relação a tudo o que fica, seja tangível como a presente peça ou intangível como os conhecimentos que pude absorver, percebo que nada seria possível sem passar por esse caminho.

Assim, inicio agradecendo ao professor Denilson Bandeira Coêlho, meu orientador nessa jornada, que com atenção e zelo dedicou-se de fato a esse projeto, exercendo com profissionalismo e paciência o acompanhamento das minhas atividades. Agradeço a todos os professores do Instituto de Ciência Política da UnB, em especial ao professor Paulo Calmon, que por suas aulas me presenteou com muitas inspirações.

Sou novamente grata às funcionárias da Secretaria da Pós-Graduação e aos colegas de curso que compartilharam o aprendizado e a experiência. Às amigas e aos amigos também sou agradecida. Todos foram, cada um à sua maneira, bálsamos para todas as horas, como Daienne Machado, Daniela Beppler, Fabrícia Ulácia, Juliana Santa Cruz, Rodrigo Guimarães.

Por fim, agradeço à minha família que personifica o pír onde sempre encontro espaço aberto para ancorar, especialmente quando agitações de toda ordem atuam nas correntezas da alma. Dela fazem parte: Felipe Calabria, meu companheiro de vida e de sonho que dia após dia me incentiva e me apoia carinhosamente; Ana Maria Barbosa, minha mãe, meu grande impulso de existência e desenvolvimento; Carlos Alberto Barbosa, meu querido pai, exemplo de determinação e perseverança; Ana Carolina Barbosa, irmã mais nova que nem por isso deixa de ser a minha maior referência nos assuntos coragem e amor.

Tenta convencer os homens pela persuasão, mas age contra a sua vontade se os princípios da justiça assim mandarem. E se alguém usar da força para te impedir, segue uma via diferente; deves resignar-te sem angústia e transformar o obstáculo numa oportunidade para o exercício de outra virtude. Lembra-te de que a tua tentativa esteve sempre sujeita a reservas; tu não estavas a apontar para o impossível. Então para que? Simplesmente para a tentativa ela própria, nisto conseguiste; e com isso atingiste o objetivo da tua existência.

*Marco Aurélio*

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os determinantes da política de transferência de renda nos governos Cardoso e Lula, adotando como perspectiva o processo decisório para a formulação e a consolidação dessas políticas. O arcabouço teórico da pesquisa é formado por dois modelos de análise de políticas públicas que apresentam considerada capacidade explicativa para o fenômeno escolhido: o Modelo de Múltiplos Fluxos e o Modelo de Equilíbrio Pontuado. Para composição metodológica o estudo de caso demonstrou-se uma adequada estratégia de pesquisa para os fins perseguidos. Os programas Bolsa Escola e Bolsa Família foram selecionados levando-se em consideração as possibilidades que apresentam para a construção de conhecimento causal e avaliação de hipóteses em conexão com a teoria. O exame da matéria à luz dos modelos revelou-se útil para a análise dos fatores determinantes do fenômeno de estudo, suscitando implicações interessantes. Uma delas consiste na significância que os programas subnacionais apresentaram para a tomada de decisão na esfera federal. Observou-se que a influência dos empreendedores, mesmo não resultando no acoplamento dos fluxos para agendar a política na arena federal, foi fundamental em outras arenas em governos locais. Esse evento promoveu a ativação do fluxo político, o que ao final possibilitou a mudança na agenda. Já no que se refere à estabilização da agenda social, evidenciou-se que atividades de institucionalização das estratégias de implementação da política foram expressivas, não obstante constituírem ajustes incrementais.

**Palavras-chave:** Agenda Social; Transferência de Renda; Processo Decisório; Múltiplos Fluxos; Equilíbrio Pontuado; Bolsa Escola; Bolsa Família.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the determinants of the basic income policy during Cardoso and Lula administrations through the perspective of the policymaking process and the consolidation of the conditional cash transfer. The theoretical framework consists in two public policy models that have considerable capacity to explain the phenomenon studied: the Multiple Streams Framework and the Punctuated-Equilibrium Theory. The strategy of the case study demonstrated to be a suitable research method for the purposes pursued. The programs Bolsa Escola and Bolsa Família were selected to the empirical research taking into account the possibilities that they present for the construction of the causal knowledge and hypotheses evaluation related with the theory. The research by the lens of the models was useful for the analysis of the determinants of the phenomenon studied, raising interesting implications. An example of such implications was the level of significance that the subnational programs presented for the decision making at the federal level. Despite the influence of political entrepreneurs did not result in coupling the streams with the purpose of changing the federal agenda, they played a central role in others policy venues at locals administration level. This event promoted the activation of the political stream, which ultimately led to the change of the agenda. Regarding the stabilization of the social agenda, it was noticed that the institutionalization of policy implementation strategies were significant, nevertheless it constitutes only incremental adjustments.

**Keywords:** Social Agenda; Income Transfer; Decision Making; Multiple Streams; Punctuated-Equilibrium; Bolsa Escola; Bolsa Família.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Ilustração do Modelo de Múltiplos Fluxos.....	43
Figura 2 – Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero.....	91

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Atos que contribuíram para a institucionalização geral do Bolsa Família.....	98
Quadro 2 – Recomendação de Indicadores de Desempenho.....	101
Quadro 3 – Atos que contribuíram para a institucionalização detalhada do Programa Bolsa Família.....	103
Quadro 4 – Compilação dos documentos oficiais utilizados na pesquisa .....	126

## **LISTA DE SIGLAS**

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CGU – Controladoria Geral da União

FMI – Fundo Monetário Internacional

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organizações das Nações Unidas

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSF – Programa Saúde da Família

PT – Partido dos Trabalhadores

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SINE – Sistema Nacional de Empregos

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1. CONTEXTO HISTÓRICO E A NOVA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	16
1.1 UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS COMO FUNDAMENTO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	17
1.2 OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL.....	19
1.3 POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	29
2.1 UMA ANÁLISE POR MEIO DE MODELOS CONCEITUAIS .....	29
2.2 O NOVO INSTITUCIONALISMO.....	33
2.3 MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	36
2.3.1 O PAPEL DAS IDEIAS .....	39
2.4 OS MODELOS E A ÊNFASE NA AGENDA-SETTING .....	40
2.4.1 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS.....	41
2.4.2 A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO.....	44
2.4.3 UTILIDADE DOS MODELOS AO OBJETIVO DO TRABALHO.....	46
3. METODOLOGIA .....	50
3.1 PROBLEMAS DE PESQUISA .....	53
4. A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O ESTUDO DOS CASOS .....	58
4.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E COMBATE À POBREZA .....	59
4.2 BOLSA ESCOLA E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA .....	66
4.2.1 A APRESENTAÇÃO DA IDEIA .....	67
4.2.2 DIFUSÃO DA POLÍTICA EM GOVERNOS LOCAIS.....	74
4.2.3 ANÁLISE .....	82
4.3 BOLSA FAMÍLIA E A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA .....	89
4.3.1 NO CONTEXTO DO PROJETO FOME ZERO .....	90
4.3.2 DEFINIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	95
4.3.3 ANÁLISE .....	104
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	112
6. REFERÊNCIAS .....	118
ANEXO.....	126

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise dos determinantes da política nacional de transferência de renda, difundida nas ações estatais de enfrentamento da pobreza e proteção social do Brasil a partir da segunda metade da década de 1990. O período de análise compreende os governos de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, e Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, ficando delimitado aos dois governos federais eleitos e reeleitos após a redemocratização brasileira. Assim, os casos empíricos emergiram e desenvolveram-se nos mandatos presidenciais que simbolizaram a consolidação da democracia representativa no Brasil. Com foco no processo decisório para formulação e consolidação da política pública, são estudados dois dos programas federais inseridos nessa agenda: o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Família.

Uma característica marcante da política social brasileira dos últimos tempos é o desenvolvimento dos chamados programas de transferência de renda com condicionalidades. Desde as primeiras divulgações da ideia, suas revisões, a iniciativa de governos locais e a derradeira adesão federal chama a atenção o fato de essas políticas estarem e se sustentarem na agenda social do Brasil pós redemocrático. Se uma problemática que absorve o Brasil desse período está de fato relacionada à carência de mudanças sociais eficazes para abater um fardo antigo de desigualdade social, entende-se frutífero examinar as políticas de transferência de renda que vêm sendo aplicadas como uma alternativa ao problema social. A complexidade do sistema político brasileiro, porém, leva a crer que o reconhecimento do problema não explica por si só a formulação e a implementação de políticas para lidar com ele. De acordo com os pressupostos teóricos da presente pesquisa, para que a atividade de formular uma política seja bem sucedida do ponto de vista de possibilitar a sua implementação e duração não basta que os formulares estejam verdadeiramente sensíveis a um dado problema. Outras questões mostram-se necessárias, como algum grau de consenso no processo de barganha e negociação comum da atividade política em si. Imperativo também seria que se apresentem alternativas com viabilidade suficiente para uma efetiva implementação. Portanto, esclarece-se desde já que a abordagem escolhida para a análise da política pública no presente trabalho não se enquadra em apreciações de padrões normativos quanto ao conteúdo ou procura fazer uma avaliação dos programas, mas sim opta por olhar o processo decisório das ações que levaram à concretização do fenômeno, utilizando-se de modelos conceituais facilitadores dessa tarefa, como se verá mais adiante.

A literatura que estuda o mesmo fenômeno comumente se reporta a razões de ordem macroeconômica para ilustrá-lo como uma tendência de cunho neoliberal que visa reduzir custos com políticas de direitos sociais básicos universais. A política social de transferir renda com condicionalidades estaria assim diretamente vinculada às circunstâncias do modelo capitalista nos países em desenvolvimento, resultando de recomendações de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, em vistas da promoção do ajuste fiscal (SOARES e SETÚBAL, 2003; LAVINAS e GARSON, 2004). Por outras vertentes a propagação de programas de transferência de renda seria consequência de desdobramentos políticos decorrentes da atuação do governo central na reforma institucional da agenda social, germinada do processo de redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988, contudo apenas iniciada em meados dos anos 90. O assunto também desperta discussões quanto à eficácia desses programas para a promoção de direitos sociais bem como para o alívio ou eliminação da pobreza, seu fim imediato. Quanto à questão da garantia dos direitos sociais, o debate concentra-se na dicotomia focalização *versus* universalização (THEODORO e DELGADO, 2003; KERSTENETZKY, 2006). Já sobre a eficácia no combate à pobreza, dentre outras questões, a problemática da emancipação dos beneficiários é um tema sempre em pauta.

Tendo em vistas agregar novos subsídios para nortear o debate, esta pesquisa adota como base analítica concepções teóricas que nitidamente fixam as políticas públicas como objeto de investigação. Nessa medida, elementos do processo decisório ganham evidência por permitirem ao pesquisador a abordagem direta de questões complexas. Questões essas inerentes a um sistema político complexo, no qual fenômenos sociais como as políticas públicas não podem ser explicados a partir somente da prevalência de certos interesses. Faz-se necessário levar em consideração mecanismos que atuam decompondo interesses, manipulando informações e desviando atenção. Isso por que, uma constante nas atividades de agenda e formulação de programas sociais em ambientes políticos como o do Brasil é a presença de ambiguidades e incertezas. Assim, sob essa ótica, referenciais ideológicos e argumentos macroestruturais, como possíveis fatores explicativos, *a priori* assumem papel secundário. Não se está, contudo, negando a influência dessas questões sobre os fenômenos sociais. Mas sim, tomando uma perspectiva diferenciada para olhar a dinâmica decisória incidida nos processos de formulação política e elaboração de estratégias para implementação.

Essa dinâmica é entendida como propícia para explicar a questão da inclusão e consolidação da transferência condicionada de renda na agenda social do Brasil, uma vez que considera os fluxos (problemas, soluções e política) e os níveis (subsistemas e macrossistema)

da tomada de decisão política. Tal visão permite agregar a observação de fatores endógenos ao funcionamento do sistema de formulação política como as funções das *policy communities*, dos *political entrepreneurs*, das diferentes arenas de políticas (como os governos locais). Assim, o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) de John Kingdon (2011) e a teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated-Equilibrium*) desenvolvida por Frank Baumgartner e Bryan Jones (2009) são utilizados como referencial teórico para a análise adiante desenvolvida. Esses modelos proporcionam o benefício de reconhecer as políticas públicas como fruto de decisões marcadas pela ambiguidade e incerteza características dos sistemas políticos complexos. Com isso, permitem manter a abrangência dos conflitos de interesses no processo decisório, comum às análises de referenciais ideológicos, mas também considerando elementos da dinâmica da tomada de decisão em um determinado momento e contexto institucional.

Para composição metodológica o estudo de caso demonstrou-se uma adequada estratégia de pesquisa para os fins aqui perseguidos. Os programas Bolsa Escola e Bolsa Família foram selecionados levando-se em consideração as possibilidades que apresentam para a construção de conhecimento causal e conexão com a teoria. Além do mais, consubstanciam os principais programas de transferência de renda com condicionalidades do período, o que reforça a inserção dos mesmos em contexto favorável para o exame das razões de formulação e consolidação da referida política no Brasil. A pesquisa baseia-se no devido tratamento científico dos casos, assim está arquitetado sobre proposições teóricas previamente oferecidas, buscando de maneira clara a identificação de mecanismos causais para a investigação do fenômeno de estudo. Nesse sentido, a investigação sobre a formação da agenda pública federal quanto ao emprego e consolidação dos programas de transferência de renda nos governos Cardoso e Lula tem por escopo esclarecer as seguintes perguntas:

(A) Que fatores políticos e institucionais do processo decisório determinaram a formulação do programa Bolsa Escola na agenda governamental?

(B) Que fatores políticos e institucionais do processo decisório determinaram a reformulação desse programa e sua consolidação como Bolsa Família na agenda do novo governo?

As variáveis e hipóteses para avaliação acerca dos referidos problemas de pesquisa estão em consonância com os fluxos, níveis e mecanismos decisórios aplicados na teoria, conforme detalhamento na seção da metodologia. Assim, para especificar as proposições que

são avaliadas adota-se parâmetros referentes às decisões do processo de formulação política, dentro do contexto temporal especificado no trabalho.

Na primeira seção deste trabalho realiza-se uma contextualização histórica das políticas e direitos sociais para referenciar o estudo do sistema de proteção social do Brasil, dentro do qual se localizam os programas de transferência de renda que são objetos do estudo. As subdivisões dessa contextualização estão organizadas de maneira a apresentar um olhar sobre os fatos históricos referentes às decisões políticas do Brasil, e de outras democracias capitalistas, no que diz respeito à definição dos caminhos seguidos para a institucionalização de políticas de proteção social. Assim, aborda-se desde o contexto político da constitucionalização de direitos sociais no exterior e no Brasil até as implicações da Constituição Federal do Brasil sobre as políticas brasileiras de proteção social e sobre o processo de decisão das ações estatais para praticar essa proteção.

Na segunda seção encontra-se uma exposição sintetizada das teorias e doutrinas que constituem o embasamento teórico do trabalho em consonância com os modelos de análise de políticas públicas elegidos como arcabouço analítico para esta pesquisa. Para isso, as divisões são organizadas de maneira a introduzir tanto a escolha pela abordagem do tema através de modelos conceituais, como também a orientação neo-institucionalista desta pesquisa e do próprio referencial teórico sobre o qual a mesma se estabelece. Ao final dessa etapa a estrutura dos dois modelos de análise escolhidos é sumariamente apresentada, acompanhada da utilidade dos mesmos para os fins deste trabalho. Na sequência, a terceira seção do trabalho constitui a especificação dos métodos científicos e problemas de pesquisa que conformam os pressupostos metodológicos desta investigação.

A partir de então o fenômeno de estudo passa a ser diretamente examinado, no bojo da quarta seção. Primeiramente busca-se a identificação dos mecanismos que incidiram sobre a definição e construção do problema da pobreza, acalorando as atividades de discussão acerca das alternativas, o que antecedeu a implantação de políticas sociais de transferência de renda no Brasil pós-redemocratização. Somente após tal abordagem é que se inicia o exame mais detalhado dos programas selecionados para a observação empírica nos governos Cardoso e Lula, enfocando o processo decisório para a formulação da política pública em cada gestão. Após a descrição de cada programa é realizada a análise da formulação e consolidação da política com base nos elementos e mecanismos dos modelos de análise escolhidos como arcabouço analítico para a pesquisa.

Por fim, a sexta e última seção desta dissertação expõe as considerações da autora acerca dos resultados desse estudo. É por esse caminho que se dirige um olhar sobre o

processo decisório, tendo em vista uma investigação das causas para a política de transferência de renda com condicionalidades ter saído efetivamente do papel, perdurar na agenda social mesmo numa conjuntura de mudança de governo, até uma ampla adoção no Brasil.

## **1. CONTEXTO HISTÓRICO E A NOVA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL**

Não obstante o foco principal na restauração da democracia representativa, um conhecido aspecto do processo de redemocratização do Brasil, iniciado ainda no fim da década de 1970 e consagrado formalmente com a Constituição Federal de 1988, foi a elevação de vários direitos sociais ao nível de fundamentais, bem como a vinculação e direcionamento das políticas públicas de proteção social a regras e características preditas no próprio texto constitucional. Esse fenômeno deu sequência à nova institucionalização das políticas de proteção social. Essas políticas passaram a ter como alicerce os próprios direitos sociais, que antes não passavam de meros fins, e foram dotadas de objetivos mais claros, bem como de recursos e de um aparato institucional (DRAIBE, 1998b). Há uma farta literatura voltada para a configuração dessa nova política de proteção social, considerando as mudanças institucionais ocasionadas pelos termos da Carta Magna de 1988. Entretanto, uma vez que se pretende realizar uma análise do processo de formação da agenda de dois dos principais programas de transferência de renda do Brasil pós-redemocratização, faz-se necessário uma contextualização histórica do fenômeno a fim de se obter um referencial para o quadro político-institucional das políticas em exame.

Essa contextualização passa pela pavimentação constitucional do caminho para os direitos fundamentais sociais, mas vai além avistando os limites que o arcabouço político-institucional pós 88 impôs para a efetiva cobertura desses direitos. Tais limites provocaram desde o adiamento da abertura da agenda de reformas sociais para até uma variação na estratégia de prestação dos direitos, antes prevista para efetivar-se através das políticas sociais básicas de Estado, e que passou a ser enfrentada por meio dos programas sociais de governo. Uma análise do referido contexto auxilia ainda a identificação das diversificadas implicações que o ambiente político e institucional brasileiro (incluindo a situação macroeconômica a agenciar ajustes de ordem fiscal) suscitou, como até mesmo a proliferação de Emendas Constitucionais e ajustes legais nas relações federativas.

A ênfase aqui pretendida não será uma análise minuciosa de toda uma trajetória que explique a consolidação de direitos sociais na Carta Magna, mas que referencie o contexto histórico e institucional que marcou a discussão sobre a proteção social básica nas agendas governamentais para até a instituição dos referidos programas de transferência de renda.

## 1.1 UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS COMO FUNDAMENTO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

De fato, a constitucionalização de direitos sociais coaduna-se com a institucionalização do modelo de Estado que definitivamente assume como sua a função de prover serviços sociais, o Estado do Bem-Estar Social. Com isso passa a ser padrão nas democracias capitalistas do século XX a garantia à população carente de algum acesso à renda, saúde, educação e habitação. Diante da relevância que esse fenômeno assume no plano da política, com dinâmica própria de desenvolvimento e conformação de instituições e interesses particulares das nações na definição dos sistemas de proteção social, Arretche (1996) desenvolve análise das explicações teóricas sobre a emergência e o desenvolvimento do *welfare state*. A autora distingue analiticamente as correntes que atribuem o surgimento do fenômeno a razões de ordem econômica de um lado, e de outro lado, as que defendem razões de ordem política ou institucional<sup>1</sup>. Dos argumentos da origem política e institucional do *welfare state*, a autora listou os seguintes: (i) como resultado da ampliação progressiva dos direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais; (ii) como resultado da consolidação de um compromisso de classes, a capitalista e a trabalhadora, ante as consequências da estrutura de produção e acumulação do capitalismo e da conjuntura do pós-guerra; (iii) como retrato de regimes diversificados em termos de características institucionais e distributivas dos sistemas de proteção social das nações, considerando diferenças e semelhanças na capacidade de mobilização da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder; e, (iv) como resultado das estruturas estatais e instituições políticas, que resultam das configurações históricas particulares de cada país e condicionam o caráter das políticas sociais, explicadas por meio de variáveis específicas das formas de desenvolvimento dos sistemas de proteção social. Esta última corrente analítica, conhecida por institucionalista, contrapõe a designação de que as políticas sociais decorreram unicamente de processos exteriores às estruturas dos Estados, como transformações sociais e econômicas, e lutas de classe. A emergência dos programas sociais estaria, também, diretamente relacionada à capacidade estatal (*state*

---

<sup>1</sup> Dentre as correntes que explicam a origem dos programas sociais por meio de condicionantes de ordem econômica, há autores que, na linha das teorias da modernização e da industrialização das sociedades, compreendem que a institucionalização do *welfare state*, muito mais do que ação política, é o desdobramento necessário das mudanças no sistema produtivo social. Nesse mesmo raciocínio, Arretche (1996) considera também as proposições de Claus Offe, no sentido de que os sistemas de proteção social nascem, na verdade, de respostas do Estado às exigências do processo de acumulação e legitimação do modo de produção capitalista. Já quanto às características do desenvolvimento das políticas e programas sociais, para Offe, estas estariam estreitamente relacionadas à dinâmica interna da estrutura estatal, ou seja, ao conjunto de práticas institucionalizadas.

*capacity*) para não apenas idealizar como também organizar e desenvolver os referidos programas no âmbito de suas instituições. Essa linha de pensamento influenciou os estudos que entendem as políticas públicas como resultantes dos processos e interações ocorridos no seio dos sistemas políticos, inclusive os modelos que serão neste trabalho utilizados na investigação acerca das agendas de governo.

Com efeito, a partir da difusão do Estado do Bem-Estar Social, direitos sociais oficialmente integram a pauta política de ações estatais, orientadas pelo universalismo na provisão de serviços sociais básicos pelo Estado e direcionando a agenda política de muitos países da social democracia.

No que diz respeito às formas de operar a proteção social, nos anos 30 considerava-se mais o sistema “bismarkiano”, condicionado a inserção ao mercado de trabalho formal e vinculado aos aportes salariais. Com o pós-guerra, o sistema “beveridgiano” ganha destaque, por assegurar necessidades básicas a todos os cidadãos, independente da situação laboral. Os programas de renda mínima foram, então, adotados inicialmente como proteção voltada para trabalhadores em situação de risco, na linha “bismarkiana”, por diversos países, como a Dinamarca já em 1933 e a Inglaterra em 1948. Alemanha, Holanda, Bélgica e Irlanda também introduzem a renda mínima nas décadas de 60 e 70, seguidos por Luxemburgo e França nos anos 80, e Espanha e Portugal a partir de 1990, quando já havia mais inclinação ao modelo de Beveridge (GODOY, 2004). No entanto, o alcance do *welfare state* nas agendas públicas em favor de políticas sociais universais não permaneceu uniforme, o que se deve em boa medida aos reflexos do modelo econômico vigente. O enfrentamento de questões fiscais, por exemplo, resultou em variações nas agendas sociais, que passaram a privilegiar ações mais direcionadas à problemas específicos, como desemprego e pobreza, do que à cobertura incondicional e para todos de direitos sociais. Para explicar essa trajetória, vale lembrar que na década de 1970, após as reações sociais do pós-guerra, iniciou-se a crise do capitalismo em face das sérias dificuldades das empresas em manter competitividade na atmosfera da revolução tecnológica e globalização, do que resultaram as agravações no desemprego. Nesse cenário, os países se viam diante da necessidade de reduzir os gastos públicos para evitar o crescimento dos déficits, pelo que foi estimulada uma reanálise dos sistemas de proteção social e o retorno da visão liberal<sup>2</sup>. Segundo Faleiros (2009) a crise do capitalismo no

---

<sup>2</sup> O liberalismo surgido na década 40 nas proposições de Hayek considerava a intervenção estatal como ameaça à liberdade individual, em oposição à concepção de Keynes. Mas foi nos anos 80 que ocorreu o fortalecimento das teorias neoliberais, bastante utilizadas pelos governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan nos Estados Unidos, direcionados pelas ideias de desregulamentação do mercado, redução da carga fiscal e reconsideração da competência estatal em programas sociais muito extensos.

contexto dos anos 70 mostrou-se diferente entre os países. Nos Estados Unidos, por exemplo, houve mais oferta de empregos, mesmo que precários e mal pagos e menos proteção social, enquanto na Europa, mais desemprego e mais proteção social. O autor situa as mudanças nos sistemas de proteção social da época, que tinha como desafio enfrentar o desemprego cada vez mais crescente, da seguinte maneira:

Os direitos sociais foram incorporados à cidadania formalmente (nas constituições e nas leis) e em dispositivos e instituições governamentais, conseguindo-se uma adesão ao sistema democrático-capitalista-cidadão. Com o solapamento do modelo por parte do capitalismo ao restringir a cidadania social em nome da competitividade, o discurso da inserção e da solidariedade veio contrabalançar a crise da legitimidade causada pelo agravamento da exclusão social. A preocupação com a pobreza é objeto do discurso das elites e de organismos internacionais como o BID e o FMI. (Faleiros, 2009, p. 192/193)

Com efeito, “o acesso a uma renda mínima condicionada a análise de recursos e renda, capacitação, informação, abertura de microcrédito, incorporação das pessoas em atividades sociais e de trabalho” (FALEIROS, 2009, p. 193) aparece como a alternativa para operacionalizar a inserção social. A política social que antes tinha como foco proteger os trabalhadores de condições indignas, agora se voltava à garantia de mínimos sociais àqueles que não conseguiam acesso a emprego e renda. Nos Estados Unidos o *Earned Income Tax Credit*, ou Crédito Fiscal por Remuneração Recebida, imposto de renda negativo, criado em 1974, apenas para trabalhadores que não alcançavam determinado patamar de renda, foi somado a outras iniciativas como Assistência Temporária às Crianças Dependentes, Seguro Desemprego, Cupons de Alimentação, as quais não vinculam a concessão do benefício apenas a trabalhadores. Outro exemplo é o programa de Renda Mínima de Inserção da França de 1988, para maiores de 25 anos de idade.

## **1.2 OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL**

Foi a Constituição Brasileira de 1934 que primeiro enunciou formalmente direitos sociais em seu texto, institucionalizando um Título destinado à Ordem Econômica e Social, porém o feito não é creditado a pressões de ordem popular, mas a um rearranjo nas forças políticas, em face da alternância nas classes dominantes (da oligarquia cafeeira para a burguesia industrial). Influenciada pela Constituição de Weimar e inserida em um ambiente internacional de regimes totalitários na Europa, a Carta de 1934, na prática, não chegou a

simbolizar uma democrática atuação estatal pela outorga dos direitos sociais nela inscritos. No que diz respeito a reivindicações mais gerais pelos direitos sociais trabalhistas, o que se observou na cena política brasileira de 1935 a 1937 foi um consenso antiliberal pela desmobilização das classes subalternas, relegando aos direitos sociais constitucionalizados a feição de mera diretriz ética (GONÇALVES, 2006). Assim, esforços isolados de algumas categorias por participação ativa na construção dos direitos sociais foram pouco frutíferos na década de 1930, diante do fechamento dos sindicatos autônomos e prisão de suas lideranças.

Entretanto, vale ressaltar que a incorporação de direitos trabalhistas ao texto constitucional de 1934 incluiu a previsão de salários-mínimos diferenciados por regiões, o direito à previdência, a responsabilidade do Estado com o cuidado da saúde da população, o combate às grandes endemias, o amparo à maternidade e à infância e a instituição da Justiça do Trabalho (FARIAS, 1997, p. 26). Nesse período, embora com formulação marcada por mecanismos de repressão e exclusão, as políticas de proteção social, de fato, obtiveram uma ampliação do escopo com modalidades adicionais; diversificação de benefícios assistenciais e trabalhistas; organização da atenção à saúde no âmbito da assistência médica previdenciária; e a expansão dos ensinos fundamental e médio. O sistema de proteção social, contudo, permanecia seletivo, pois atingia um reduzido número de beneficiários. Os planos de benefícios, por sua vez, eram distribuídos de maneira bastante heterogênea entre as categorias incorporadas, e a fragmentação também era característica forte do sistema diante da multiplicidade de instituições com situações financeiras e bases de arrecadação diferenciadas, respondendo pela cobertura previdenciária da população incluída (IPEA, 2009, p. 26). Com efeito, o verificado reconhecimento de direitos se revelou muito mais produto de ações do governo do que de demandas populares, que rotuladas como comunistas foram, muitas vezes, obstaculizadas na construção de uma consciência coletiva dos trabalhadores. Assumindo estratégia centralizadora na atuação de coordenar e dirigir os diversos setores da atividade social, o governo Getúlio Vargas, associou também uma boa dose de tecnocracia, incrementada pela gama de instituições criadas para o atendimento dos grupos de trabalhadores urbanos abrangidos pela Previdência Social<sup>3</sup>. Foi essa a direção da política social da época, seguindo a orientação do que Santos (1994) passou a designar como “cidadania regulada”, pois, ao produzir modificações na legislação trabalhista,

---

<sup>3</sup> Farias (1997) lista as seguintes instituições criadas na época: a Câmara e o Departamento de Previdência Social, em 1939; o decreto-lei no 2.478, de 5 de agosto do ano seguinte, que institui o Serviço de Alimentação da Previdência Social — SAPS — ; e, em 1944, o Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência — Samdu, mantido através do aporte de recursos dos diversos institutos, o que confirma a fragmentação e heterogeneidade do sistema.

regulamentando o trabalho feminino e de menores, a jornada de oito horas, as férias para comerciários e industriários e a edição de normas regulamentadoras da questão dos acidentes de trabalho, o Estado visava ampliar a cidadania por meio do que chancelava na normatividade, mantendo excluídos do sistema aqueles que não obtinham profissão regulamentada.

Sob a vigência das Constituições de 1937 e 1946, a política brasileira foi marcada pela fragilidade do regime democrático, sobrando pouco espaço para avanço nos planos e programas sociais. E, com o contexto internacional da Guerra Fria e alinhamento do Brasil aos Estados Unidos, lutas populares por demandas sociais acabavam marginalizadas sempre sob o pretexto da ameaça comunista. Com o Golpe Militar de 1964, o constitucionalismo brasileiro sofreu ainda mais as influências da instabilidade institucional. Se durante a Carta de 1967 já não havia ambiência histórico-institucional para alterações substantivas nos programas sociais, com a Constituição de 1969, outorgada pelos Ministros militares sob a forma de Emenda, ficaram evidentes as deficiências do Poder Constituinte, bem como a hipertrofia do Poder Executivo. Desta feita, a normatividade conferida aos direitos sociais a partir de 1934 não coincidiu com práticas universalistas nas atividades políticas dirigidas à ampliação da proteção social para todos os cidadãos, características do *welfare state*. Medeiros (2001) explica que a singularidade da institucionalização do sistema de proteção social no Brasil deve-se, em parte, ao modo autárquico e político que marcou as decisões nas agendas governamentais para a instalação do *welfare state* no país. Aspectos decisórios como: autoritarismo e repressão; exclusão dos grupos sociais não integrantes da força de trabalho industrial; populismo; e posterior centralização política e fragmentação institucional, conferiram ao Estado do Bem-Estar Social brasileiro um caráter redistributivo limitado que prevaleceu até meados dos anos de 1990. Outra razão para a prática política nas atividades sociais ter pouco avançado em direção ao modelo redistributivista típico do Estado do Bem-Estar Social, proliferado no pós-guerra europeu, é designada à instabilidade institucional que inibiria tomadas de decisões e formulações de políticas condizentes com a social democracia.

Como visto na trajetória histórica brasileira até a década de 1970, o texto constitucional não influenciou de maneira objetiva uma atividade de formação da agenda governamental voltada para políticas de prestação de direitos sociais universais, e, muito menos, para programas específicos de combate à pobreza. Com o início do período de transição democrática o discurso pelo resgate da dívida social se avulta como tão importante quanto às dívidas democrática e econômica (DRAIBE, 1998a). Boa parte das pressões populares acendidas nesse período é fruto da conjuntura anterior marcada pela ação repressiva

do regime militar, acarretando uma variação nas reivindicações, que não puderam prosseguir na esfera de partidos políticos e sindicatos e passaram para a sociedade civil organizada, por meio dos movimentos de bairro, mobilizações de grupos culturalmente definidos, como gênero e raça. O referido perfil de reivindicações resultou no afastamento dos movimentos populares do aparato institucional do Estado, o que explica o pleito geral pela convocação de uma nova Assembleia Constituinte (GONÇALVES, 2006), na qual houvesse espaço para a voz ativa da população na elaboração constitucional<sup>4</sup>.

Se mesmo com a previsão de direitos sociais em constituições antigas – indicando um idealizado *welfare state* para o Brasil – não foi possível inaugurar uma agenda de reforma realmente capaz de alterar o tratamento da questão social, parece coerente perceber que não foi apenas a ampliação e elevação dos direitos sociais ao nível de fundamentais no texto da nova Carta de 1988 que de fato atuou como fator importante para uma nova configuração da agenda social. O traço diferencial da Constituição Federal de 88 revela-se, pois, no novo arcabouço institucional que edificou para o *policy-making* brasileiro por meio da inclusão de regras aplicáveis à formulação e implementação de políticas públicas. Pelo que, vislumbra-se arranjos em direção a um padrão decisório diferenciado.

### **1.3 POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A função crucial da Constituição Federal de 1988 para a nova institucionalização das políticas sociais é entendida como decorrente de pelo menos dois aspectos: a categórica valoração dos direitos sociais na base da sociedade brasileira, criando um leque maior de políticas públicas constitucionalmente determinadas e, talvez até principalmente, pelo detalhamento de regras referentes ao *policy-making* no recinto da própria Lei Fundamental. Ocorre que, mesmo quando não se evidencia particular imposição constitucional em alguma área específica, ainda assim a Carta de 1988 repercute diretamente sobre o *policy-making* de programas sociais, precisamente devido à restauração do Estado Federativo. Conforme atenta Arretche (1999; 2004), a autonomia política confere maior liberdade aos governos locais na tomada de decisão, inclusive quanto à possibilidade de implantarem agendas políticas independentes dos governos federais e estaduais. Associa-se a isso o fato de que vem junto ao redesenho da estrutura organizacional da política social brasileira uma série de programas de

---

<sup>4</sup> Contudo, uma das características mais lembradas da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 a 1988 (ANC) foi o seu caráter congressual. Ao contrário do que esperavam as representações pela participação popular, a ANC resultou da reunião do Congresso Nacional, composto por Deputados Federais e Senadores que exerceriam as suas funções legislativas em conjunto com suas novas atribuições constituintes (GONÇALVES, 2006).

descentralização de atribuições para níveis de governo locais. Desta feita, exceto quando há imposição constitucional, para que um governo mais abrangente conseguisse descentralizar atividades de gestão em determinada política pública passou a ser necessário primeiro formular programas com desenho atrativo o suficiente para o governo local querer aderir. Trata-se da estratégia de indução, uma ação política deliberada acerca das regras de operação da política que se deseja descentralizar (ARRETCHE, 1999).

Uma circunstância ganhou destaque diante do supracitado detalhamento: a ocorrência de posteriores emendas às regras responsáveis pela maior discriminação das funções de governo em matéria de política pública (SOUZA, C., 2008). Essa questão relaciona-se com a da reformulação das relações federativas, antes comentada. Isso porque, se por um lado, a Constituição descentralizou recursos e também atribuições em políticas públicas para Estados e municípios, por outro lado alargou a competência legislativa da União. Com essa prerrogativa, o Congresso Nacional aprovou reformas na década seguinte que reduziram em muito as reais possibilidades de os governos subnacionais exercerem postura ativa na formulação, coordenação e gestão de suas próprias políticas públicas. A conformação do sistema político e da sociedade aos preceitos da nova ordem constitucional não foi um evento imediato, portanto. Num processo em que a União adquiriu protagonismo, foi-se alterando, por meio de Emendas Constitucionais e regras infraconstitucionais, aquelas normas pertinente à relação federativa aprovadas no contexto de 1988 (ARRETCHE, 2009).

Segundo C. Souza (2005, p. 118) as mudanças nos procedimentos elaborados pela constituinte para assegurar o regime federativo, em suma, impuseram limites na liberdade das instâncias subnacionais de aplicar recursos próprios, como resultado da política de ajuste fiscal; vincularam parcela das receitas subnacionais à aplicação nos serviços de saúde e educação fundamental e reduziram os recursos federais sem vinculações transferidos para estados e municípios. Diante de evidências tais, nota-se que ajustes posteriores – que foram, de fato, pontuais, porém não menos importantes – incidiram sobremaneira na definição da estratégia através da qual o sistema político iria buscar concretizar as políticas necessárias para os novos direitos constitucionalizados. Esse raciocínio corrobora a visão de que o contexto crítico da redemocratização (que marcou o produto final da Carta Política e seus rebatimentos) foi altamente influenciado pelas circunstâncias do momento político da época, apresentando relativas particularidades. Nas décadas seguintes, superada boa parte da conjuntura crítica da constituinte, exceto as condições macroeconômicas, as previsões constitucionais sobre as relações federativas, contudo, foram novamente analisadas.

Não obstante as posteriores alterações normativas no sentido de limitar a aplicação de recursos constitucionalmente atribuídos aos governos subnacionais, a autonomia conferida aos entes municipais produziu efeitos concretos para o quadro das políticas sociais. Nesse sentido, as dificuldades advindas com a restauração constitucional do Estado Federativo para a indução de políticas federais (conforme assinalado por Arretche) auxiliou a admissão no sistema político brasileiro de novos atores com capacidade de inovação na área social. Isso pode ser verificado em pelo menos duas políticas distintas, a própria política de transferência de renda com condicionalidades aqui analisada e o Programa Saúde da Família-PSF, como exemplo de políticas que receberam grande influência das iniciativas subnacionais, antes de serem absorvidas pelo governo federal. A alteração nas relações federativas mostrou-se positiva também na medida em que impulsionou uma série de experiências municipais em gestão participativa, como observa Coêlho (2007). Assim, uma repercussão proveitosa da Constituição de 88 foi a possibilidade de os municípios e estados inovarem com programas sociais próprios em resposta a conjuntura de modesta efetividade das políticas sociais básicas de Estado, até então quase exclusivamente federais. O que corresponde a novos agenciadores na busca por ampliar a cobertura dos direitos sociais normatizados no Texto Maior, por meio do ativismo governamental além da instância federal.

Uma parcela da literatura atenta ainda para a conveniência de se lançar um olhar sobre o contexto da constituinte para compreender as conclusões a que se chegou à época acerca das normatizações sobre as políticas sociais. Fazem parte da literatura que se debruça para a compreensão da Carta Magna de 1988 a partir da análise dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 – 1988 (ANC): Couto e Arantes 2006; C. Souza 2001; M. Souza 2003; Pilatti 2008; Gomes 2006; Praça e Noronha 2012; Medeiros 2012, dentre outros. Uma das características desses estudos é que muitos se baseiam em proposições que tomam aspectos procedimentais das dinâmicas sucedidas no seio da constituinte como condicionantes do produto final, a Carta Constitucional de 1988. Esse é o caso, por exemplo, de Pilatti (2008) que considera a ANC como instituição parlamentar constituída que atuou como filtro ao qual foram submetidos os fatores exógenos (a atuação e interferência de grupos de pressão, movimentos sociais, grupos econômicos, etc). Outros trabalhos, por sua vez, abordam os procedimentos decisórios da ANC para, a partir disso, entender os determinantes da inclusão de dispositivos referentes às regras aplicáveis à formulação e implementação de políticas públicas, por exemplo, Praça (2012). O que esses estudos apresentam de mais diferencial para os trabalhos analíticos acerca da elaboração constitucional do Brasil redemocrático é a análise da *agenda-setting* da ANC considerando as atuações dos diversos atores participantes do

processo, e buscando observar como esses atores se agruparam se articularam para defender a prevalência de suas preferências tão heterogêneas no texto final da Constituição<sup>5</sup>. De quais elementos da estrutura político-institucional incidentes sobre o trabalho da ANC os atores mais se utilizaram para concretizarem suas estratégias.

O enfoque não é necessariamente ‘o porquê dos direitos e políticas sociais na Constituição Federal do Brasil’ a partir de uma análise de sustentações ideológicas, mas uma abordagem analítica da agenda constituinte a respeito de como se deu esse detalhamento, e quais condicionantes políticos e institucionais contribuíram para tanto. No que se refere à influência de teorias filosóficas na elaboração constitucional, no entanto, esta corrente não é totalmente declinada. Farias (1997) ressalta que mesmo não configurando uma diretriz teórica explícita assumida nas atividades dos constituintes, a extensão ideológica do conceito de cidadania já amplamente difundido na época, inegavelmente ofertava ao processo político, no contexto democrático do período, uma abrangência bastante conveniente. O autor lembra que essas teorias facilmente alcançam apelo social e apresentam alta capacidade de agregação, já que sua natureza abstrata estimula o consenso, pois, “sob o manto político e filosófico da cidadania, as divergências se mostravam secundárias e mais facilmente negociáveis” (FARIAS, 1997, p. 36). Contudo, não se tem por escopo um aprofundamento sobre o tema do agendamento constitucional, mas sim uma análise do impacto da Constituição Federal de 1988 nas políticas de proteção social.

A elevação de direitos sociais ao nível de fundamentais e o aumento de políticas sociais no interior da estrutura básica do Estado aparecem, portanto, num estágio anterior à subsequente constitucionalização de regras disciplinadoras da operacionalização daquelas. Essa questão estaria mais relacionada à apropriação de assuntos de políticas públicas no texto constitucional, porém, ambas corroboram a importância da Constituição Federal de 1988 como marco institucional para a reforma das políticas sociais no Brasil. Couto (2006), referindo-se à tipificação das dimensões *polity*, *policy* e *politics*, acomoda na *polity* a estipulação dos direitos sociais dos cidadãos, como aspectos fundamentais do ordenamento político relativos à estrutura do regime. Nessa dimensão encontra-se também a recuperação do federalismo no Brasil, promovendo o remanejamento de domínio fiscal e atribuições em políticas públicas entre os entes federados. Já o conteúdo da dimensão *policy*, diz respeito às

---

<sup>5</sup> Na linha de estudos sobre os processos de *constitution-making* e o impacto das regras do jogo na interação entre os atores, os arranjos institucionais pesquisados, em muitos casos, compreendem: o caráter unicameral da ANC; o seu Regimento Interno e a descentralização das atividades para as oito comissões temáticas, separadas em vinte e quatro subcomissões; a Comissão de Sistematização; e o papel do Plenário em relação à alteração regimental perpetrada durante o processo.

ações estatais prováveis ou desejáveis (onde se inserem as políticas públicas), que no caso da Carta de 88 foram agregados e acabaram formalmente equiparados aos princípios da *polity*. E finalmente a dimensão *politics* coincide com o jogo político, a ação e a interação, onde se definem, nos limites das regras estabelecidas, os que ganham e os que perdem, os que conseguem aprovar políticas mais próximas de suas preferências e os que não.

Assenta-se também no detalhamento das políticas públicas, ou seja, na dimensão *policy* insculpida no texto constitucional a afirmativa inicialmente aventada de que com o novo marco institucional os direitos sociais passam a ser os fundamentos das políticas e programas sociais, transcendendo a posição de mera diretriz ética. Além do mais a supracitada apropriação de assuntos de políticas públicas no texto constitucional de 88 sustenta o seu caráter detalhado e marca o seu diferencial. A inclusão de direitos sociais de prestação obrigatória já era uma tendência na base das democracias capitalistas, desde a firmação do *welfare state*. O que se mostra particular mesmo é a inserção no corpo da Constituição de 88 de um vasto leque de disposições sobre políticas públicas, como a multiplicação de itens no título sobre a ordem social e de normas sobre tributação, algumas questões passíveis, perfeitamente, de serem tratadas em legislação ordinária.

Assim, como repercussão normativa da Constituição Federal de 88 na agenda de reformas das políticas sociais observou-se os seguintes atributos, em suma:

- ✓ Uma expansão na projeção dos direitos sociais e, por conseguinte, um alargamento na responsabilidade do Estado em regular, produzir e operar as políticas de proteção social. Castro e Ribeiro (2009) recordam o disposto no artigo 194, em que a Seguridade Social é claramente descrita como dever do Estado, consubstanciando-se definitivamente como política pública<sup>6</sup>. Vale ressaltar também a superação de limitações de recorte contributivo na definição dos beneficiários do sistema, em detrimento de uma concepção mais ampla de cidadania.
- ✓ A reformulação das relações federativas na organização político-administrativa do Estado, conferindo autonomia política e fiscal para os governos locais e, por consequência, redistribuindo atribuições e poder de decisão em políticas públicas. Nessa seara, encontra-se o remanejamento de competências tributárias, confiando aos

---

<sup>6</sup> “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (BRASIL, 1988)

Estados e Municípios uma maior parcela de recursos provenientes da arrecadação e também das transferências constitucionais. Conforme mencionado anteriormente, a maior independência política entre os níveis de governo promoveu uma ampliação dos atores com capacidade de inovação em políticas sociais, além de requerer um esforço da União para formular políticas com desenho suficientemente atrativo para a sua adesão por parte aos entes subnacionais.

- ✓ Detalhamento de normas sobre o desenho, definição de beneficiários e benefícios das políticas sociais previamente definidas. Na área da Seguridade Social, por exemplo, a Constituição, além da unificação das áreas de saúde, Previdência e Assistência Social, previu também o orçamento da Seguridade Social. O direcionamento do *policy-making* nessa disposição assenta-se no escopo de favorecer a sinergia das ações dessas três pastas, bem como promover a preservação dos recursos contra as pressões das demais áreas de política pública (CASTRO e RIBEIRO, 2009). As referidas disposições elucidam como as normas constitucionais buscaram determinar as atividades de formulação e implementação de políticas públicas.

Entretanto, mudanças práticas na estrutura organizacional das políticas sociais apenas foram evidenciadas em meados dos anos 90, já que antes não se observa avanços significativos devido à instabilidade institucional do Governo Collor, o qual atuou ainda de maneira a solapar as novas determinações constitucionais na área das políticas sociais. Ainda que houvesse certo esforço legislativo por complementar os dispositivos constitucionais de ampliação dos direitos sociais, no Executivo os cortes nos gastos sociais promoveu continuidade ao modelo clientelista e patrimonialista de proteção social, bem como a centralização dos recursos no nível federal. Após o *impeachment* de Collor, duas medidas são lançadas para restaurar o processo reformador das políticas sociais, a nova Previdência Rural Social, que promoveu um aumento significativo no número de benefícios e beneficiários e a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Já no governo Cardoso, a reforma social esteve inserida no quadro mais geral de prioridades em relação à consolidação democrática e, principalmente, ao ajustamento econômico e fiscal. Esse rumo adveio junto com alterações nas regras referentes ao *status quo* federativo do Brasil ao impor perdas financeiras ao montante de recursos conferidos constitucionalmente aos municípios e Estados, limitando a sua capacidade de implementar políticas públicas. Assim, não por acaso, tornou-se comum a identificação desse governo com os ideais neoliberais, contudo, foi nele que,

finalmente, se inaugurou o processo de reordenamento das políticas para dar vida à ampliação dos direitos sociais conquistados no período da redemocratização (DRAIBE 1998a). O núcleo da política social de Cardoso é demonstrado por Draibe (2003) em três eixos: (i) programas para os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública, que englobam programas de educação, saúde, saneamento, previdência social e assistência social, dentre outros, e considerados na sua agenda como fundamentais para o desenvolvimento social; (ii) programas básicos, uma seleção de programas com prioridade para financiamento, gerenciamento, monitoramento regular, avaliação das metas, e (iii) o enfrentamento da pobreza, eixo considerado ainda mais prioritário, conteúdo do Programa Comunidade Solidária e tendo como objetivos a redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar. Os Programas de Transferência de Renda, objeto desse estudo, estão inseridos no eixo do enfrentamento da pobreza dentro do sistema brasileiro de proteção social.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para os fins deste trabalho faz-se necessário estudar o processo de formação da agenda de governo que acarretou na formulação dos programas Bolsa Família e Bolsa Escola. Destarte, adota-se como referencial teórico dois modelos de análise de políticas públicas: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) de John Kingdon (2011); e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*) desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan Jones (2009).

Esta seção tem por objetivo fornecer uma breve descrição desses modelos, bem como demonstrar a utilidade dos mesmos na análise dos casos. Além do mais algumas explicações de base teórica precisam ser apresentadas para clarificar de que maneira a abordagem analítica adotada encaixa-se numa orientação neo-institucionalista. Para tanto, não é intuito dos tópicos a seguir especificar todas as vertentes de estudos inspirados na importância institucional. Mas, esboçar algumas noções mais significativas para a contextualização dos modelos de análise (e também desta pesquisa) entre as proposições mais amplas dos estudos de ciência política.

### 2.1 UMA ANÁLISE POR MEIO DE MODELOS CONCEITUAIS

Uma característica básica dos modelos elegidos para referenciar a análise do presente trabalho é que ambos foram desenhados com vistas à definição de padrões identificáveis nos processos e atividades envolvidos na formulação de políticas públicas. O processo grifado por eles como mais expressivo na análise de políticas é aquele que compreende as fases da formação da agenda, a *agenda-setting*, e da eleição das alternativas. A utilização de modelos conceituais na ciência política, especialmente nas abordagens sobre políticas públicas, foi descrita por Dye (2010) como diferentes formas de representação abstrata da vida política, onde cada uma privilegia certos aspectos em detrimento de outros para o fornecimento de proposições de causa e consequência. Ressalta-se, contudo, que não há cabal competição entre elas, mas sim abordagem diversa dos fenômenos políticos, a rivalidade situa-se, como se disse, nos aspectos a serem privilegiados pelas análises. No caso dos modelos aqui utilizados, seus autores compreendem o exame da fase de agendamento e formulação política como primordiais na tarefa de identificar e comunicar os aspectos mais importantes da configuração de uma política pública, como se verá consoante descrição mais adiante.

Em referência aos tipos de modelos conceituais verbais para políticas públicas, apresenta-se a seguir alguns, conforme a classificação realizada por Dye (2010)<sup>7</sup>:

- ✓ Sobre os *modelos de grupos* destaca-se a atenção dada para os conflitos entre os grupos que são encarados como objeto central do sistema político. Os indivíduos, por sua vez, são considerados apenas quando inseridos ou respondendo a pressões de grupos de interesse. Por esse tipo de modelo as ações dos formuladores de políticas são determinadas pelas suas capacidades de barganhar, negociar e estabelecer acordos. Uma abordagem que também releva o papel das disputas entre coalizões de defesas de determinados sistemas crenças é a *Advocacy Coalition Framework* (SABATIER e WEIBLE, 2007). Segundo esse tipo de análise cada política pública integra um determinado subsistema em que atuam coalizões de atores contendo valores e recursos, que são, em regra, diferenciados entre elas e uniformizados dentro delas (SOUZA, 2006).
- ✓ Aos *modelos racionais* integram-se os estudos que interpretam as políticas como resultados de uma seleção dos formuladores pelas alternativas que geram o máximo ganho social. Dye ressalta as dificuldades que essa modelagem impõe diante da necessidade de se conhecer as preferências valorativas da sociedade, as informações sobre todas as alternativas e suas precisas consequências, as relações entre custos e benefícios, mas, não nega os proveitos dessa linha ao promover a identificação de barreiras à racionalidade.
- ✓ Os *modelos incrementais* são caracterizados pela admissão da inviabilidade prática de decisões puramente racionais. Considerando requisitos como os altos custos para aquisição de todas as informações necessárias à aferição do máximo ganho social e a evidenciada proteção às rotinas das práticas governamentais e acordos políticos, essa abordagem propõe que na realidade os formuladores decidem por pequenas alterações

---

<sup>7</sup>Outros tipos de modelagem descritos por Dye (2010) são: a teoria da ação pública, seus modelos ponderam que os atores políticos agem de acordo com seus interesses particulares, porém, associam-se coletivamente em busca de benefícios mútuos, como na lógica de mercado; os modelos de elite, ao qual se associa aspectos das preferências e valores dos governantes – os cientistas que adotam esses modelos encaram mudanças políticas como mais incrementais, devido ao conservadorismo geral das elites, que buscam a sua preservação no sistema; e Modelos da teoria dos jogos são descritos como abstratos e dedutivos para compreender a tomada de decisão quando há situações competitivas em escolhas completamente racionais.

em políticas já existentes e legitimadas. Lindblom (2010) ao conceber o incrementalismo como método, e posteriormente como padrão de decisões políticas, utiliza como justificativa para seu argumento a real complexidade dos problemas sociais. Atribuindo assim, um caráter contínuo e árduo à formulação política, vista como um “processo de sucessiva aproximação a alguns objetivos desejados, em que o próprio objeto desejado continua a mudar sempre que é reconhecido” (LINDBLOM, 2010, p. 175).

Essa perspectiva é de certa forma aproveitada pelos modelos de análise aqui compreendidos. Entretanto, a Teoria de Equilíbrio Pontuado acrescenta também a atenção para mudanças políticas abruptas e em larga escala decorrentes de situações de crises, além daquelas provenientes apenas de ajustes incrementais. Lindblom (2010) também ressalta o papel da competição de ideias, contudo, a sua maneira não se assemelha totalmente à opção analítica ora abraçada. Isso por que as ponderações daquele autor acerca da serventia da competição de ideias à angariação de informações e conhecimento para a formulação política são associadas à contribuição de grupos de interesse. Dessa maneira, ideias aparecem como elementos analíticos dos ajustes mútuos interpartes, reforçando a atuação persuasiva dos participantes, “constantemente envolvidos em análises que visam a descortinar fundamentos para converter seus adversários políticos, ou os participantes indiferentes, em seus aliados ou em seus simpatizantes” (LINDBLOM, 2010, p. 197). Aproximada da ação dos *stakeholders* de agregar componentes a seus sistemas de crenças e valores, coincidindo interesses para compor *advocacy coalitions*, essa visão prioriza a persuasão. Já o Modelo de Múltiplos Fluxos evidencia a manipulação pelos empreendedores de políticas. Esses atores, ao invés de aspirarem adesão de interesses, têm por objetivo prover significado, clareza e identidade num mundo político marcado pela ambiguidade. Essa questão será mais adiante explicada, quando da descrição e considerações dos modelos elegidos.

- ✓ Em *modelos sistêmicos* a política pública é entendida como produto (*output*) resultante dos acordos acerca das demandas ou apoios (*inputs*) injetados no sistema político, definido como o conjunto identificável de instituições e atividades da sociedade. Uma observação interessante de Dye sobre essa modelagem diz respeito à capacidade de explorar as características do ambiente e do sistema político incidindo sobre as políticas públicas, como também, o efeito *feedback*, de como as políticas públicas

podem afetar o ambiente e o caráter do sistema político. Apesar de reconhecer que os rumos contemporâneos dos debates neo-institucionalistas de certa forma promoveram uma evasão da visão sistemática, Pierson (2006, p. 115) ressalta os atributos dessa ótica para analisar os efeitos das políticas, principalmente, pela demonstrada capacidade de elas resultarem em consequências substanciais e duradouras.

Apesar de os modelos elegidos para referenciar o presente estudo facilmente serem identificados com os de tipo processual, já que enfatizam a análise de certas fases do ciclo da política, Zahariadis (2007) destaca uma benéfica característica do Modelo de Múltiplos Fluxos: de que o mesmo teoriza no nível sistêmico, “*it views choice as the collective output formulated by the push and pull of several factors*” (p. 66). Assim, a depender da unidade de análise, o modelo pode incorporar tanto uma única decisão, quanto um sistema inteiro.

- ✓ Para apresentar a modelagem por *processos*, Dye situa a noção de processo político como uma série de atividades políticas. Nos estudos de políticas públicas essas atividades são, em geral, compostas por fases de um processo político-administrativo, como identificação de problemas; formação da agenda; formulação da política; sua implementação e avaliação. Os modelos aqui utilizados abordam, justamente, as três primeiras fases descritas como processos de análise.

C. Souza (2006), em síntese sobre os modelos de análise de políticas públicas, não deixou de reconhecer a importância que a definição da agenda detém sobre modelos como o do ciclo de políticas públicas e os modelos de arenas, ao advogarem que as escolhas são caracterizadas pela origem e discussão em determinadas arenas, um aspecto também considerado nos modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado. Ainda segundo Dye, essa abordagem auxilia os estudiosos a pesquisarem *como* as decisões são tomadas ou *como deveriam ser*, ela evita, porém, análises de substância e conteúdo das políticas públicas. É nesse sentido que essa modelagem aproxima-se do propósito deste trabalho, uma vez que se realiza um estudo de caso.

Não são, no entanto, apenas essas identidades que associam os modelos de Múltiplos Fluxos e de Equilíbrio Pontuado aos objetivos do presente estudo. Algumas explicações de base teórica precisam ser apresentadas para clarificar de que maneira a abordagem analítica adotada encaixa-se numa orientação neo-institucionalista.

## 2.2 O NOVO INSTITUCIONALISMO

Sabe-se que os modelos por processo constituem estudo de *atividades políticas e administrativas*, o que coincide com análise de comportamento político. Com o movimento comportamental iniciado após a Segunda Guerra Mundial, os cientistas políticos de fato passaram a direcionar suas atenções para a realidade da atividade política e administrativa efetivamente exercida na época, focalizando suas abordagens no nível micro, para olhar o dia-a-dia dos tomadores de decisões políticas (DAHL, 1961). Com efeito, o amplo *behaviorismo* emanado da psicologia norte-americana, promotor de maior cientificidade pela adoção de métodos de observação empírica e rigor teórico na ciência política, tinha o comportamento observável como dado básico para análises dos fenômenos políticos. Foi em razão dessa perspectiva que emergiu a crítica institucionalista, de que não se pode olvidar que todo comportamento ocorre no contexto de instituições, como elucida Immergut (2006).

A apreciação dos fenômenos políticos através somente da observação comportamental é baseada nas preferências que foram expressas pelos atores em suas atividades político-administrativas. O retorno da visão institucionalista vem, então, em defesa da ideia de que os resultados políticos são de fato decorrentes de preferências expressas pelo comportamento político dos atores, todavia, essas preferências são moldadas por configurações das circunstâncias. É por meio das instituições que essas configurações das circunstâncias operam no processo político, armando o ambiente de oportunidades e incentivos para as ações dos indivíduos, que podem ser favoráveis a mudanças ou a conservação do *status quo*.

Assim sendo, o novo institucionalismo passa a ser difundido ao lado da tese de que para melhor compreender os resultados do processo político faz-se necessário investigar como as instituições afetam as preferências. Essa visão, portanto, prioriza ainda mais o processo político. Já o comportamento e as ações dos indivíduos, ao invés de serem entendidos como dados básicos para o estudo das preferências, se tornam objeto de análise (junto com as decisões coletivas) para a observação da tomada de decisão, a qual é sempre vista como contextualizada.

*“(...) What were the consequences, if any, of opinions? That question and the need to understand the nature of continuity and change were fundamental to the resurgence of institutions as a focus of analysis. Because institutions channeled the opportunities and incentives for behavior or induced powerful*

*insulation to change, opinions distributions by themselves told us little*".  
(Rhodes, Sahah e Bert, 2006, p. xiii)<sup>8</sup>

Não obstante a real diferença entre instituições e comportamento, a dicotomia de abordagens não perdura na ciência política contemporânea. Diermeier e Krehbiel (2003) explicam esse fenômeno por meio do reconhecimento de que o novo institucionalismo é mais um método do que uma doutrina única de conteúdo substantivo. É por isso que hoje esses estudos não são rivais do *behaviorismo* e nem, muito menos, evitam o comportamento.

Conforme mencionado, a visão institucionalista busca considerar as ações políticas sem as desvencilhar de seus contextos com abordagens que variam entre as que focalizam (a) a natureza das instituições; (b) os processos que traduzem estruturas e regras em impacto político, tomando as instituições como condicionantes da tomada de decisão, ou seja, como exógenas; e (c) os processos que traduzem o comportamento humano em regras e instituições, e estabilizam, sustentam, transformam ou eliminam instituições (MARCH e OLSEN, 2006, p. 4). Essa última abordagem tem recebido grande atenção por parte dos adeptos do novo institucionalismo. Trata-se da questão referente à existência, preservação e continuidade das instituições, em que os atributos institucionais passam a ser vistos não como causa, mas como consequência das ações. O que se resume ao seguinte raciocínio: além de condicionarem escolhas atuais, as instituições também são fruto de escolhas. Foram e são, portanto, condicionadas pelo comportamento no momento de suas origens, permanências e mudanças. Nesse sentido, o olhar para as instituições como endógenas torna-se também um elemento explicativo dos fenômenos políticos. Com efeito, o novo institucionalismo é configurado em perspectivas que, mesmo não homogêneas quanto às abordagens analíticas, buscam esclarecer os papéis das instituições nos resultados das interações entre os atores sociais (HALL e TAYLOR, 2003; HALL, 2010). As correntes do neo-institucionalismo histórico e da escolha racional são as que mais se alinham à base teórica deste trabalho.

Pelo neo-institucionalismo da escolha racional as instituições são as ‘regras do jogo’, ou seja, as normas, procedimentos e regras válidas dentro do processo decisório, com as quais os indivíduos buscarão maximizar suas preferências. Assim as instituições são percebidas mais como rotinas de processamento de informações e sistemas de interpretação, em geral estáveis e relativamente duradouras. A questão da origem e mudança institucional fica, muitas vezes, vinculada a pressupostos de equilíbrio e acabam descritas como dependentes de

---

<sup>8</sup> “Quais as consequências, se houver, de opiniões? Essa questão e a necessidade de compreender a natureza de continuidade e mudança foram fundamentais para o ressurgimento das instituições como objeto de análise. Porque as instituições canalizaram as oportunidades e incentivos para o comportamento ou induziram poderosa proteção à mudança, as distribuições de opiniões por si só nos disse pouco” (tradução da autora).

choques externos. O principal objetivo dessa corrente passa a ser as interações no nível micro, entre atores racionais com diferentes preferências, acentuando-se o individualismo metodológico. Nessa seara, ao considerarem os limites cognitivos da racionalidade e também as estruturas interpretativas, estudiosos dessa linha encaram as escolhas coletivas como resultantes dos padrões de procedimentos operacionais. Assim como nas teorias da organização, e nos roteiros da “lata de lixo”, o padrão processual tão valorizado na tradição institucionalista é identificado como um produto do aprendizado organizacional (COHEN, MARCH e JOHAN, 1972). Por essa razão Immergut (2006) situa os teóricos das organizações como mais próximos dos teóricos da escolha racional (em relação a seus entendimentos das preferências, comportamento e agregação) do que dos *behavioristas* em si.

Como se verá mais adiante, tais roteiros da lata de lixo, *garbage can model*, influenciaram John Kingdon na sua modelagem de múltiplos fluxos aqui utilizada. Mas, esses roteiros de *garbage can*, para além de se aproximarem apenas da vertente da escolha racional, possuem relações com o novo institucionalismo em seu núcleo mais geral. Nesse sentido, salientou Olsen (2001): “*the focus has been extended from decision making in formal organizations, to an interest in political institutions and democratic governance, to how and when international political orders are created, maintained, changed, and abandoned*” (p. 193)<sup>9</sup>.

Já sobre o institucionalismo histórico, cabe destacar a correspondência de muitos de seus atributos com o referencial teórico em especificação. Debates sobre a reinclusão do Estado em contraste às teorias da modernização (como exemplificado em seção anterior sobre descrição das correntes explicativas para o *Welfare State*) representam um de seus esforços mais vestibular. Essa corrente sustenta que o processo político é estruturado pelas Constituições, instituições políticas, estruturas estatais, interações entre diversos atores, cada um em contextos e lógicas traçadas pela sua própria história (IMMERGUT, 2006). A maneira que tanto Immergut (2006) como Hall e Taylor (2003) descrevem as particularidades do institucionalismo histórico confirma a semelhança com os modelos adotados no presente trabalho.

Immergut destaca, por exemplo, que o individualismo metodológico dessa linha é moderado pela análise da agência humana integrada a fatores estruturais, mas ela também menciona a relevância dada ao papel das ideias. Hall e Taylor relevam o tratamento conferido

---

<sup>9</sup> “o foco tem sido estendido da tomada de decisão em organizações formais, para um interesse nas instituições políticas e na governança democrática, para como e quando as ordens políticas internacionais são criadas, mantidas, alteradas e abandonadas” (tradução da autora).

por essa corrente à questão da distribuição desigual de poder entre os grupos de interesse, o que seria patrocinado pela maneira como as instituições incidem sobre a tomada de decisão. A relação entre indivíduos e instituições e ações é tratada considerando ora fatores de interação estratégica, ora fatores culturais. Pela perspectiva dos fatores de interação estratégica as instituições fornecem subsídios para escolhas calculadas, que incluem informações sobre o comportamento passado e futuro dos atores e sobre as regras para aplicação e regulação dos acordos etc. Ao ponderar fatores culturais, por sua vez, admite-se que as ações não são inteiramente fruto das estratégias, mas também, sofrem forte influência das interpretações. Nesse caso as instituições atuam como filtros para a percepção dos indivíduos sobre as situações e sobre si próprios. Por fim Hall e Taylor (2003) igualmente apontam fatores como o papel das ideias nas explicações de fundo institucionalista histórico acerca da participação das instituições nos resultados políticos.

### **2.3 MUDANÇA INSTITUCIONAL**

As diferentes vertentes neo-institucionalistas em geral concordam com o caráter durável das instituições. Estruturadoras do comportamento político e social elas não são a priori pensadas para mudar, o que favorece estudos dirigidos mais para a estabilidade do que para a mudança das instituições. Contudo, há variações entre as correntes do novo institucionalismo sobre como tratar as instituições em suas análises (se contínuas ou estáticas), o que gera implicações para a maneira de teorizar a questão da mudança institucional (MAHONEY e THELEN, 2010). Pelas particularidades do institucionalismo histórico os seus seguidores encontram-se mais suscetíveis a lidar com essa questão, conseguindo diferenciar entre as alternativas causais da origem e as do resultado das instituições. Tal aspecto é verificado devido às investidas considerarem as instituições em sua continuidade, ou seja, ao longo do tempo, e não apenas estáticas, segundo a condição que se encontravam no momento de determinada escolha política.

Como antes dito há um esforço por endogeneizar as instituições, e a inversão na relação das estruturas institucionais com o comportamento, propõe que o desenvolvimento institucional seja consequência das ações. Essa perspectiva sugere que a agência dos indivíduos resultaria em manipulações durante a criação e mudança institucional, com vistas a facilitar a consecução de objetivos futuros. Contudo, a intencionalidade dos atores sociais não é a única explicação para as mudanças institucionais dentre as consideradas pelos estudos mais recentes.

Hall e Taylor (2003) destacam na visão histórica o arranjo das instituições em diferentes níveis. Elas (as instituições) podem ser constitucionais; procedimentais ou mesmo programáticas (como o sistema de seguridade social, por exemplo). E, nesse último caso, seria fácil pensar que a possibilidade de variações em programas duradouros que se institucionalizaram seja mais provável do que alteração constitucional. Entretanto, não é o nível da instituição que necessariamente determina a probabilidade de mudança, da mesma forma que a intencionalidade dos agentes não explica esses fenômenos por completo. Os custos para mudanças em instituições, ainda que programáticas, aumentam quando a tomada de decisão envolve, por exemplo, muitos atores com diferentes poderes e interesses. Portanto, a disposição para se alterar o *status quo* relaciona-se mais às propriedades do processo decisório em cada contexto local, propriedades essas herdadas também do passado, ou seja, de uma causalidade social dependente, *path dependent*.

Nesse sentido, destaca-se a consideração de Pierson (2004) de que a história, para além de contribuir para a dependência da trajetória que constrange a margem de mudança institucional, gera também efeitos de *increasing returns* ou *positive feedback processes*. Esses efeitos representam a reprodução no tempo da dinâmica gerada por um evento ou processo ocorrido no passado. Quando se referindo a eventos ou processos relacionados a estruturas, mesmo que discreta e consubstanciada por consequências imprevistas, tal dinâmica provoca efeitos cumulativos e termina por delinear o desenvolvimento institucional. Assim as situações de mudança institucional são ampliadas para além daquelas decorrentes de choques externos, admitindo-se alterações lentas e contínuas ocorridas a partir do interior das estruturas. Por tal lógica calcula-se que mudanças incrementais podem parecer mais viáveis e alcançarem proeminentes resultados ao longo do tempo.

Com inspiração em abordagens como a de Pierson, outros trabalhos voltaram-se para padrões de mudanças institucionais graduais. Mahoney e Thelen (2010), a partir de inventário derivado do estudo anterior de Thelen e Streeck (2003), teorizaram proposições causais em um modelo que de fato situa fontes de mudanças dentro das próprias instituições. Esses autores compreendem que tanto propriedades do contexto político quanto características inerentes às instituições permitem ou induzem determinadas práticas de estratégias de mudança<sup>10</sup>. Considerando as variações nas propriedades institucionais, o modelo identifica os

---

<sup>10</sup> Os autores dimensionam as propriedades do contexto político por meio da questão acerca de como o contexto sustenta defensores do *status quo*: se com fortes possibilidades de veto ou com fracas possibilidades de veto. Já quanto às características internas das instituições, eles observam se as instituições focadas apresentam altos ou baixos níveis de oportunidades para os atores utilizarem diferentes critérios de interpretação ou de execução (MAHONEY E THELEN, 2010, p. 18).

tipos de estratégias de mudança associados à ação de diferentes tipos de agentes. Destarte, o estudo pressupõe que mudanças institucionais normalmente ocorrem quando problemas de interpretação e aplicação de regras e instituições abrem espaço para que atores implementem regras de diferentes maneiras<sup>11</sup>.

Não se tem por escopo prover uma descrição detalhada do modelo desenhado por Mahoney e Thelen, porém julga-se importante observar a visão crítica dos mesmos em relação a teorias de equilíbrio pontuado. A principal discordância volta-se para a inclinação dessas últimas de que as mudanças institucionais possuem origem exógena. De fato para o Modelo de Equilíbrio Pontuado mudanças políticas, sejam elas marginais ou abruptas, são atribuídas às interações em diferentes níveis entre instituições sociais e políticas e o comportamento dos atores na formulação de políticas. As marginais são operadas no nível dos “subsistemas de políticas”, enquanto as mudanças mais abruptas ocorrem devido a interações no nível do “macrossistema político”. Convém destacar a consideração de Baumgartner e Jones (2007) de que mudanças modestas em circunstâncias objetivas (eventos ocasionais que não configuraram uma conjuntura crítica para causar imediata mudança na agenda) também podem provocar alterações futuras em larga escala, ou seja, um desequilíbrio, pontuação, aderindo às hipóteses de *positive feedback processes*. Entretanto, ainda assim são decorrentes de eventos exógenos. Além do mais, Mahoney e Thelen (2010) também apontam que essas abordagens estreitam muito as lógicas de reprodução institucional daquelas de mudança, dificultando análises de mudanças graduais endógenas.

Na verdade, o que esses autores estão criticando é a tendência primária da literatura do institucionalismo histórico de produzir modelos descontínuos de mudança institucional, obscurecendo as fontes endógenas. O que, em grande parte, decorre das visões voltadas para uma periodicidade pontuada das mudanças, normalmente condicionada pelas conjunturas críticas, que permitem a alteração da trajetória anterior pelos agentes. Entretanto, tal limitação não invalida a utilidade da Teoria do Equilíbrio Pontuado para os fins do presente estudo, conforme será observado.

---

<sup>11</sup> Mahoney e Thelen (2010, p. 19-22) estabelecem quatro diferentes tipos de transformação institucional: substituição (*displacement*) de regras existentes por novas regras; estratificação (*layering*), com o acréscimo de novas regras às existentes; redirecionamento (*drift*) dos efeitos das regras por meio de alterações no ambiente, sem alterar as regras; e, conversão (*conversion*) dos resultados das regras em vigor através da utilização dos espaços de interpretação ou de execução, sem regras alterar as regras, porém tirando proveito das ambiguidades nelas presentes.

### 2.3.1 O PAPEL DAS IDEIAS

Outro domínio compreendido nas análises da vertente histórica do novo institucionalismo, como antes já indicado, é a relação entre o papel das ideias e a variação institucional. Sanders (2006, p. 41) considera essa questão uma consequência epistemológica sobre causas e agentes de mudanças institucionais, o que se deve à noção da maior visibilidade e adesão de novas ideias em períodos de crise, não obstante a consentida concepção da estável conjuntura anterior. Ao diferenciar a escola da escolha racional da vertente histórica, a autora esclarece que enquanto aquela focaliza no jogo micro das interações entre indivíduos buscando maximizar suas utilidades dentro das constrições do ambiente institucional relativamente duradouro, a outra não está interessada tão somente nas preferências individuais. O institucionalismo histórico interessa-se mais pelas estruturas sociais de deliberação de natureza menos egocêntrica e pelos resultados e evolução de longo prazo. Diante da ênfase nas ações coletivas sob esse ângulo, Sanders aponta para a atenção conferida ao papel das ideias na mobilização de forças pelos agentes que almejam promover mudanças nas instituições. Além do mais, ideias ajudam a manter a adesão entre administração, partidos e comissões, como também a angariar o suporte da opinião pública nessa tarefa de desenho institucional, provendo, ainda, o padrão segundo o qual avaliar os resultados políticos. Por fim, esclarece que as ideias são relacionais e incorporam normalmente um padrão normativo, no entanto “ideias são diferentes de preferências ou adequação às regras, com o que RC (*rational choice*) está preocupado” (SANDERS, 2006, p. 42)<sup>12</sup>.

Segundo Faria (2003) o impacto das ideias e do conhecimento tem sido pouco abordado nos estudos da subárea de análise de políticas públicas e, quando o são, demonstra-se visível e intrigante as divergências entre os analistas no que se refere à maneira como essas variáveis influenciam ou constituem as ações. Heclo (1978) já atentava para o fato de que muitos pesquisadores tendem a subestimar o poder da influência que surge fora das configurações através das quais os líderes e formuladores de políticas interagem e negociam entre si. Isso por que, enquanto limitam os objetos de pesquisa nos poucos realmente poderosos atores, olhando para os triângulos fechados de controle, aumenta-se a tendência de perder as redes mais abertas que cada vez mais incidem sobre o governo (1978, p. 88). Nesse sentido, o autor expõe como estrutura resumida de fatores que também influenciam a

---

<sup>12</sup> Texto original: “*ideias are different from the preferences or consciousness of rules with which RC (rational choice) is concerned*” (SANDERS, 2006, p. 42) (tradução da autora).

seguinte: (a) o crescimento da massa pura da atividade governamental e expectativas associadas; (b) o particular “*loose-jointed*” jogo de influência, que está acompanhando este crescimento; e (c) a estratificação e especialização que superaram a força de trabalho do governo, inclusive a liderança política da burocracia. O autor desenvolve a noção de que as variadas atuações de especialistas em cada área política exercem efeitos sobre o governo, apontando para o fato de que uma relativamente nova e complexa dinâmica vem sendo praticada fora do mundo da política administrativa (HECLO, 1978, p. 105). Por essa dinâmica são conformadas redes de assuntos nos subsistemas, cujos componentes soltos aproximam-se de conexões na medida em que ganham proeminência recursos cognitivos dos especialistas (que podem ser acadêmicos, empresários, *think tanks*, etc.). São esses recursos que, mesmo não originados no seio de posições formais do governo, sobrelevam o papel das ideias e da manipulação da atenção.

O olhar para o papel da ideia pelo presente estudo está amparado na oportunidade que oferece para agregar as explicações sobre as decisões e ações em sistemas políticos complexos, marcados pela ambiguidade e incerteza. Essa visão não nega nem rejeita os fatores relacionados aos conflitos de interesse tão comuns nos estudos da ciência política, mas agrega a consideração dos efeitos que a manipulação e a argumentação geram nas escolhas políticas. Os autores dos modelos de análise nesta pesquisa utilizados conferem grande destaque para o papel que as ideias exercem na tomada de decisão dentro do governo e em torno dele (KINGDON, 2011, p. 125). Acompanhando o reconhecimento de Kingdon de que ao lado de pressões as ideias também conduzem questões para dentro ou fora da agenda, Baumgartner e Jones (2009) compreendem que mudanças no entendimento sobre temas de políticas públicas implicam mudanças nos resultados dos processos políticos, assim eles observam os efeitos de quando uma ideia torna-se predominante numa dada comunidade política.

#### **2.4 OS MODELOS E A ÊNFASE NA AGENDA-SETTING**

A política de proteção social do Brasil pós-redemocratização é dita como decorrente dos processos anteriores (como os que desembocaram na promulgação da Constituição Federal de 1988 e na conjuntura macroeconômica) que levaram a sua nova institucionalização. Contudo, defende-se que por meio da análise do processo decisório pode-se obter melhor compreensão das ações concretizadas na área das políticas de transferência de renda com condicionalidades.

Considerando a literatura que desenvolve as bases para a análise de políticas públicas a partir da definição da agenda, a *agenda-setting*, o presente trabalho inclui tanto a agenda governamental, que compreende a seleção das questões a serem enfrentadas num determinado período, quanto a agenda de decisão, que compõe as alternativas e soluções a serem implementadas no enfrentamento do problema (KINGDON, 2011; BAUMGARTNER e JONES, 2007).

É nesse contexto que serão utilizados os pressupostos conceituais dos modelos, formando o arcabouço analítico do presente trabalho no propósito de investigar a política de transferência de renda desenvolvida pelos governos federais a partir do exercício de seleção das questões e alternativas a constituírem a agenda política.

#### **2.4.1 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS**

No modelo desenvolvido por Kingdon (2011) a agenda contempla a importante lista de assuntos com os quais o governo e as pessoas próximas a ele estão seriamente prestando atenção. É por meio da agenda que se estreita o amplo leque de questões passíveis de serem tratados com prioridade durante um governo. Ela, a agenda, é o primeiro de quatro processos que Kingdon aponta como preponderantes no arranjo de uma Política Pública: (1) a agenda; (2) as alternativas; (3) a escolha de uma alternativa; e (4) a implementação. É sobre o primeiro e o segundo processo que o estudo de Kingdon se concentra, já que, representam os momentos em que há a inclusão de determinada política pública na agenda de governo e são especificadas as alternativas para a formulação da referida política.

Kingdon compreende o governo segundo a noção de “anarquias organizadas” trazida de roteiros de tomada de decisões em organizações esquematizados pelo *Garbage Can Model* (COHEN, MARCH e JOHAN, 1972). Por esses roteiros as decisões são geradas a partir de processos altamente dinâmicos em que a participação dos atores é bastante fluida; as preferências são problemáticas; e há entre eles pouca clareza quanto às tecnologias organizacionais e padrões de procedimentos para a escolha. Diante de características como essas, as decisões são tomadas mediante processos desconexos de problemas e soluções. Muitas vezes soluções e problemas ficam flutuando na “lata de lixo” e quando há uma oportunidade de escolha, problemas e soluções são acoplados sem que tenham sido elaborados segundo uma rotina lógica. Seguindo essa abordagem Kingdon elegeu três fluxos para nortear sua análise sobre o que afeta a inclusão de um item na agenda de um governo,

bem como a eleição das alternativas: o fluxo dos problemas, *problems*; o fluxo das soluções ou alternativas, *policies*; e o fluxo da política propriamente dita, *politics*.

O fluxo dos problemas representa a etapa determinante em que uma questão se torna problema aos olhos dos formuladores de política. Não basta que a questão seja percebida socialmente, é preciso que os formuladores entendam pela necessidade de se fazer algo a respeito. Assim, tendo em vista a impossibilidade de prestar atenção a tudo, somente algumas questões se tornam problemas a serem enfrentados na formulação de políticas, outras, por sua vez, não serão tratadas no determinado período. É o que Capella (2006) destacou como construção social do problema compreendendo, para além da percepção social da questão, o elemento interpretativo que a caracteriza como um assunto a ser solucionado. Também a definição do problema é lembrada por Capella como etapa estratégica para a captura de uma questão na *agenda-setting*. A autora nota ainda a ocorrência de três mecanismos básicos que auxiliam no reconhecimento do problema: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Indicadores são geralmente representados por custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, índices de desnutrição e pobreza, por exemplo. No caso do agendamento dos programas de transferência de renda condicionada, esses indicadores demonstraram haver uma questão, a qual foi percebida como problemática pelos formuladores da política, a pobreza. Mas Capella lembra que “indicadores, no entanto, não determinam per si a existência concreta de um problema, antes são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão” (p. 27, 2006).

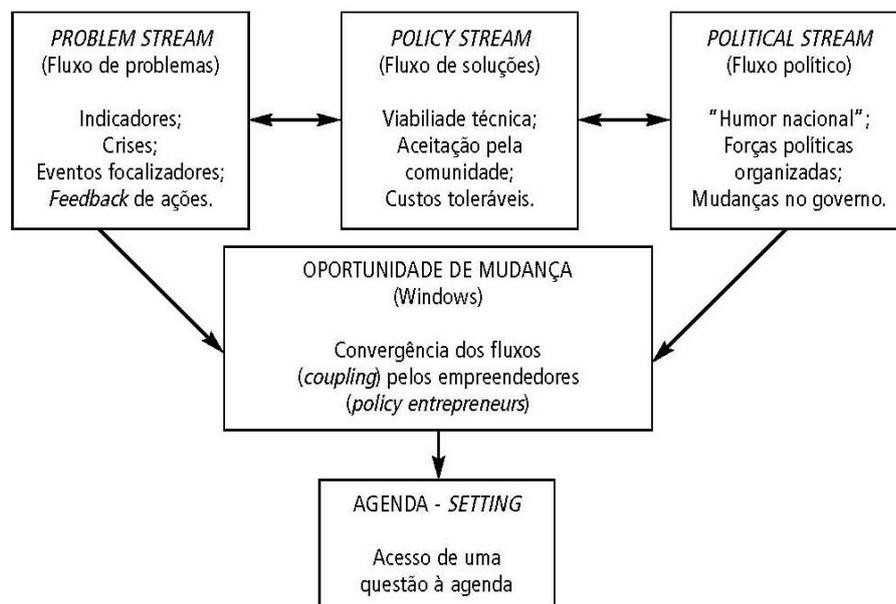
Já o fluxo das soluções é aquele em que são geradas as alternativas e propostas, num processo que Kingdon (p. 116, 2011) expõe à semelhança da seleção natural biológica, em que muitas moléculas flutuam ao redor do que os cientistas denominam de sopa primitiva (*primeval soup*). Segundo ele, as ideias acerca de uma questão flutuam em comunidades políticas (*policy communities*). Seguindo a linha de Hecló, essas comunidades são formadas por uma gama variada de especialistas numa determinada área (*policy area*), que interagem entre si e conhecem as ideias, propostas e pesquisas uns dos outros. Apenas sobrevivem as alternativas que atendam alguns requisitos como: viabilidade do ponto de vista técnico; custos toleráveis; valores compartilhados e a aceitação do público em geral; e com a receptividade dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2006).

O terceiro fluxo, o político, é descrito por Kingdon como o que integra as pressões eleitorais, partidárias e de grupos afetando diretamente a agenda de um governo, que emerge de coalizões formadas num processo de barganha e negociação (CAPELLA, 2006). Ao contrário de diferentes correntes de análise de política pública que se concentram em

desenvolvimentos especializados de programas e colocam o curso político a parte do processo de formulação política, Kingdon defende que esse fluxo também desponta nessa esfera.

Cada um dos fluxos possuem elementos e mecanismos próprios na explicitação das funções que desempenham na formação da agenda, os quais serão abordados na análise específica deste estudo. No entanto, um aspecto do modelo de Kingdon de grande relevância explicativa para suas proposições é o fato de que esses fluxos são relativamente independentes. E é pela convergência dos três fluxos que o modelo explicativo alcança a mudança na agenda política, ocorrendo a inserção de novas ou antigas questões e a adoção de alternativas pelos formuladores. Mas essa convergência não acontece facilmente, ela depende de uma série de fatores que propiciem, através da chamada *policy window* ou “janela de oportunidade”, a junção (*coupling*) de pelo menos dois dos fluxos, o dos problemas e o político, para uma questão chegar a agenda de governo. Entretanto, para que a questão alcance definitivamente a formulação da política, a agenda de decisão, é preciso que haja sucesso no acoplamento do fluxo de soluções, sendo possível identificar alternativas viáveis para os problemas.

**Figura 1**  
**Ilustração do Modelo de Múltiplos Fluxos**



Fonte: CAPELLA, 2006.

Mas o modelo de Kingdon também dedica atenção especial à participação dos diversos atores no processo de formulação de política pública, sejam eles internos ou externos ao

governo, eles desempenham diferentes funções nos fluxos. Capella nota o destaque que Kingdon dispensa para a atuação dos atores, individuais ou corporativos, que conseguem enxergar a abertura da ‘janela’ e obtêm sucesso no aproveitamento das oportunidades, os empreendedores de política (*policy entrepreneurs*). Esses são capazes de promover a ligação entre os fluxos: “soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas” (CAPELLA, p. 31, 2006). As atividades dos empreendedores de políticas assumem proeminência no agendamento de certas questões na medida em que no momento apropriado eles precisam estar preparados para agir e não perder a oportunidade. Até que se abra uma *policy window*, esses atores devem, entretanto, manterem-se persistentes na divulgação, discussão e aprimoramento das ideias acerca das alternativas que apoiam. E, uma vez aberta a janela de oportunidade, habilidosos em agenciar o acoplamento dos três fluxos. Zahariadis (2007) sintetiza, ainda, algumas propriedades que facilitam a vida desses atores: (i) acesso aos tomadores de decisão; (ii) recursos financeiros, de tempo e energia para difundirem suas propostas; e (iii) estratégias de manipulação.

#### **2.4.2 A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO**

Assim como o Modelo de Múltiplos Fluxos, o Modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (2009) também enfatiza a *agenda-setting* como um importante eixo para a análise de políticas públicas. Contudo, enquanto Kingdon (2011) preocupa-se em explicar como uma questão se torna importante para um governo, True, Jones e Baumgartner (2007) se concentram na explicação para a estabilidade e para a mudança na formulação de políticas públicas. Considerando que o processo político é geralmente caracterizado pela estabilidade e pelo incrementalismo (*equilibrium*), mas que em alguns momentos sofre mudanças bruscas e em larga escala (*punctuations*), os autores desenvolvem suas análises de maneira a abarcar ambas as ocasiões. Para tanto, eles observam a dinâmica da ideia no processo político por meio de dois eixos, sendo um deles o da definição da agenda, conforme já dito, e o outro o eixo das estruturas institucionais, que podem favorecer determinadas visões em detrimento de outras.

A proposição dos autores revela que para compreender a maneira como uma ideia é definida para a formulação de uma política pública, tanto é útil a análise da formação da agenda política, quanto do contexto institucional, o que está em consonância com um importante pressuposto da presente pesquisa, o de que as políticas de proteção social do Brasil

passaram por um amplo processo de mudança em muito impulsionado por momentos institucionais, como o proveniente da Constituição de 1988.

A respeito desse modelo, Capella (2006) destaca o pressuposto da racionalidade limitada dos atores no processo político por não poderem conhecer sobre todas as áreas, motivo pelo qual as questões são divididas entre dois níveis: (1) o daquelas que preenchem o *macrossistema* do processo político, onde os líderes governamentais se ocupam das questões mais proeminentes de forma serial; e (2) o das que integram os variados *subsistemas*, onde assuntos de determinada área política são discutidos em paralelo e dominados pelas comunidades de especialistas, aos quais os governantes delegam essa função. Assim, a teoria do equilíbrio pontuado fornece ainda mais atenção para a problemática do processamento de informações na dinâmica decisória. Como esse processamento não é perfeito, os autores utilizam a noção de *policy image* para designar a maneira como uma política é compreendida e discutida entre os membros de uma comunidade e em um contexto institucional.

Assim, eles acrescentam a ênfase nas instituições, considerando que os decisores atuam conforme as regras institucionais das chamadas *policy venue*, as arenas políticas. As múltiplas arenas consubstanciam oportunidades para empreendedores avançarem em suas propostas, uma vez que novas imagens passam a ser difundidas, mobilizações em determinadas arenas pode atingir outras. Essa perspectiva alinha-se com uma característica do agendamento dos programas de transferência de renda em estudo. A propagação desses programas demonstrou que inicialmente o empenho dos empreendedores logrou sucesso nas investidas em arenas municipais. Isso por que a reestruturação do federalismo brasileiro conferiu a esses entes o predicado de autonomia política para, inclusive, implantarem agendas públicas independentes dos governos federais e estaduais. Essa propriedade institucional proporcionou, assim, a abertura de novas arenas onde foi possível promover a mobilização de ideias para conformar a imagem da política.

A eleição de um problema para compor a agenda de governo acontece, portanto, quando uma ideia adquire definição fortemente difundida na estrutura institucional, de maneira que sustente a sua passagem de um ou de vários subsistemas para o macrossistema. Já a mudança e a estabilidade, essas estão relacionadas aos efeitos que algumas *policy images* podem causar, gerando ora *feedback* negativo, quando as questões que ficam restritas aos limites do subsistema, caracterizando os momentos de estabilidade e incrementalismo, e ora *feedback* positivo, quando os diversos entendimentos e informações sobre uma política são difundidos, caracterizando as intensas e rápidas mudanças nos macrossistemas políticos.

### 2.4.3 UTILIDADE DOS MODELOS AO OBJETIVO DO TRABALHO

A propósito do aproveitamento da modelagem desenvolvida por Kingdon para o presente trabalho, vale destacar a vantagem de permitir lidar com condições de ambiguidade e incerteza, fatores que permeiam a formulação das políticas de combate à pobreza no Brasil. March (1994) define ambiguidade como a ausência de clareza acerca da realidade, da causalidade e da intencionalidade. Assim, uma tomada de decisão caracterizada pela ambiguidade envolve alternativas que são ou vagamente definidas, ou com múltiplos significados, ou ainda com interpretações opostas. Já a incerteza é explicada pela imprecisão em se estimar consequências futuras para as alternativas consideradas no presente. Essa noção de conhecimento imperfeito do mundo é geralmente relacionada a limitações de compreensão e inteligência. Ao apresentar as diferenças entre ambiguidade e incerteza March atenta para o fato de que esta última pode ser mitigada quando se dedica tempo para se obter informações, realizar pesquisa e negociações. A ambiguidade, por outro lado, não pode ser resolvida tão somente pelo incremento de informação, pois o mundo real é produto de uma construção social, em que interpretações, experiências e anseios são fundamentalmente ambivalentes.

A problemática das decisões em condições de ambiguidade reside nas dificuldades em distinguir informações relevantes de irrelevantes, como também no espaço para interpretações variadas e duvidosas. Por essas razões, o processo de escolha torna-se muito mais uma tentativa de conferir sentido a um mundo apenas parcialmente compreensível do que um exercício de solucionar problemas em si (WEICK *apud* ZAHARIADIS, 2007, p. 67). Como alternativa para lidar com a ambiguidade, Zahariadis destaca o papel que a manipulação adquire no sistema, consubstanciado no desafio de prover sentido e identidade às causas das disputas políticas. Embora seja lógico pensar que manipular, para a figura do empreendedor de política, refere-se à busca por satisfação do autointeresse, num mundo repleto de ambiguidade ela vai consistir muito mais. Trata-se de empreender ideias que produzam sentido e possam auxiliar nas preferências problemáticas dos decisores e demais atores.

Nesse sentido, o empreendedor de política, mais do que advogar por seus interesses tem por objetivo capturar a atenção dos tomadores de decisão. Ainda conforme Zahariadis (2007), as preferências dos participantes são ambíguas até para eles próprios, constrangimentos de tempo muitas vezes forçam os decisores a agirem mesmo sem antes formularem suas preferências claramente. Há dificuldades até mesmo para que os participantes compreendam suas posições dentro da missão mais geral da organização, o que se refere a ausência de clareza e sobreposições nas jurisdições. Essas considerações indicam a

maior correspondência do modelo de Kingdon com o caso dos programas de transferência de renda do que a abordagem de *advocacy coalitions*. Isso por que, pela trajetória observada, não se verificou uma definição clara de coalizões de interesses atuante para a concretização desses programas.

A Teoria de Equilíbrio Pontuado tem muito em comum com o modelo de Kingdon. Ambos os modelos atentam, pois, para o fato de que os indivíduos têm de lidar ainda com as restrições no tempo e na atenção: o tempo é o único recurso insubstituível, e por isso o primeiro na lista de preocupações dos participantes; já a atenção aos assuntos é reflexo das limitações cognitivas, por isso ela é processada de maneira serial pelos indivíduos. Os modelos, por sua vez, identificam que a divisão de trabalhos é uma alternativa para possibilitar a atenção de vários assuntos em paralelo no sistema. Entretanto, a modelagem de Kingdon privilegia os fluxos de atividades (problema; solução; política) como elementos de processamento paralelo no sistema político, enquanto para Baumgartner e Jones são os níveis de política (subsistema e macrossistema) que decompõem a maneira de se atentar para os assuntos.

Assim, para efeito deste trabalho, entende-se que os dois modelos elegidos, além de absorverem o processamento de informações no processo decisório, compreendem que a maneira como as informações afetam as escolhas depende muito do trabalho de manipulação estratégica dos subsídios existentes acerca das questões passíveis de integrarem a agenda. Esse exercício de manipulação opera, portanto, no direcionamento da atenção dos atores para ideias, as quais são estrategicamente vendidas como soluções para problemas persistentes. Ele será tanto mais produtivo quanto mais controlar ambiguidades e conferir sentido às preferências incertas.

Com efeito, reconhece-se a existência de dificuldades desses modelos em encarar questões de mudanças institucionais graduais endógenas, em consonância com as críticas da literatura recente. Ocorre que, devido à propriedade de promover uma visão sistêmica, os modelos são aqui percebidos como lentes propícias a possibilitarem a identificação de quais seriam as características internas das instituições capazes a fundamentar as aludidas mudanças graduais endógenas no sistema da política.

A presente análise, portanto, acredita que a viabilidade de investigar possíveis mudanças graduais endógenas em um sistema de política, como o da política de transferência de renda, por exemplo, depende da especificação prévia das propriedades do contexto e das próprias políticas que induzem ou inibem a mudança. Para prover essa especificação, os modelos apresentam, de fato, considerada capacidade explicativa. Como já foi dito, eles

utilizam elementos (fluxos e níveis) que auxiliam a compreensão dos mecanismos que incidem sobre o processo decisório. Suas proposições facilitam a análise da tomada de decisão considerando ainda os diferentes custos para a transformação de *inputs* em *outputs*. True, Jones e Baumgartner (2007) consideram os custos cognitivos (para direcionar atenção, reconhecer sinais e definir problemas) e os institucionais (com regras que normalmente tendem a manter a estabilidade e o incrementalismo na formulação de política), como custos que os “participantes de um sistema de formulação de políticas devem superar para responder aos sinais do meio ambiente, no qual eles mesmos figuram como incertos e ambíguos” (p. 176)<sup>13</sup>.

Outra eventual crítica ao modelo de Múltiplos Fluxos é a alegação de que o mesmo aborda de maneira muito limitada o papel das instituições. Por essas visões, apenas indiretamente essa lente atentaria para o efeito dos arranjos estruturais. O que estaria limitado à atuação do governo no fluxo político, ou quando empreendedores com posições institucionais são vistos como mais propensos a alcançar o acoplamento dos fluxos. Uma sugestão favorável proveniente dessas críticas é a de se incorporar ao fluxo das soluções as estruturas institucionais (SCHLAGER, 2007, p. 306). O presente trabalho coaduna-se com essa última percepção, porém compreende a modelagem desenvolvida por Kingdon como plenamente capaz de prover implicações proveitosas sobre os reflexos das instituições na agenda, como também os da agenda nas instituições. Há que se registrar, ainda, a preocupação de Kingdon de esclarecer o conteúdo neoinstitucional de sua análise, acrescentando em sua obra o último capítulo ‘*Some Further Reflections*’, onde destaca que verificou nos estudos de caso diversas manifestações da importância das instituições (KINGDON, 2011, p. 229).

Uma nuance do Modelo de Múltiplos Fluxos que também é compreendida nesta pesquisa, diz respeito à qualidade reconhecida por Zahariadis (2007, p. 83) de que este modelo, embora tenha sido elaborado para a análise da agenda e formulação de políticas, possui potencial para abordar também a vinculação entre os estágios de formulação e implementação. Essa é mais uma implicação que se apresenta útil para a presente pesquisa, tendo em vista o objetivo de investigar os fatores determinantes para o agendamento da política de transferência de renda no tempo. Na medida em que, além da criação da política, se abrange como tema de observação também a duração da mesma, o processo de definição das estratégias de implementação torna-se um ponto de investigação importante.

---

<sup>13</sup> Texto original: “*participants in a policymaking sistem must overcome these costs to respond the signals from the environment, which themselves are uncertain and ambiguous*” (TRUE, JONES E BAUMGARTNER, 2007, p. 176) (tradução da autora).

Enfim, os modelos abordam o tema da formação da agenda política, onde conceitos macroestruturais incidem sobre a delimitação das questões com as quais um governo se preocupa, e observam esse tema através da análise do processo decisório, no qual figuram uma série de atividades políticas de nível micro, proveniente das interações entre os atores do jogo político. Esses últimos são fatores que de fato existem e muitas vezes são deixados de fora das análises devido a enfoques muito acentuados em conceitos macroestruturais como: predominância de tendência neoliberal, ou de ideologia partidária, ou ainda de confirmação da posição de um governo central, etc (FERNANDES, 2008). Diante de todo o exposto, em relação à utilidade dos modelos, pode-se concluir que eles possibilitam uma análise estrutural do fenômeno, não olvidando a observação individualizada comportamental, característica da superação da dicotomia *behaviorismo*/instituições da ciência política atual.

### 3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada no presente trabalho consubstancia-se em estudo de caso e reflete uma pesquisa causal de tipo qualitativa. Para a realização das análises acerca do fenômeno de estudo e dos programas sociais objetos da observação empírica são utilizados como fontes de dados: a literatura sobre o tema; atos normativos, dentre eles leis, decretos, normas de regulamentação e procedimentos; documentos oficiais<sup>14</sup> dos órgãos envolvidos na gestão e controle dos programas; relatórios e documentos de órgãos e instituições de pesquisa; como também fatos históricos; trajetória e traços institucionais; atores e grupos de interesses internos e externos ao governo; e, fatos sociopolíticos.

O estudo de caso foi escolhido como estratégia de pesquisa por constituir método adequado para uma composição metodológica em consonância com os fins perseguidos na pesquisa. Os programas Bolsa Escola e Bolsa Família foram selecionados levando-se em consideração as possibilidades que apresentam para a construção de conhecimento causal em conexão com a teoria. Especialmente o estudo desses programas revelou-se pertinente por permitir a identificação de mecanismos causais e avaliação de hipóteses testáveis, uma vez que consubstanciam dois dos principais programas de transferência de renda com condicionalidades do período abrangido no trabalho, apresentando contexto favorável para a análise das causas para a formulação e consolidação da referida política no Brasil.

O trabalho é desenvolvido a partir de uma contextualização histórica das políticas e direitos sociais para referenciar o estudo do sistema de proteção social do Brasil, dentro do qual se localizam os programas de transferência de renda que são objetos do estudo. É realizada uma exposição sumária das teorias e doutrinas que constituem o embasamento teórico do trabalho em consonância com os modelos de análise de políticas públicas elegidos como referencial analítico para esta pesquisa. A estrutura de cada um dos referidos modelos conceituais é também apresentada. Etapa seguinte é a que se harmoniza com esta apresentação, e constitui a especificação dos métodos científicos e problemas de pesquisa que conformam os pressupostos metodológicos da investigação. A partir de então o fenômeno de estudo, a política social de transferência de renda do Brasil pós-redemocratização, passa a ser diretamente examinado. Primeiramente busca-se a identificação dos mecanismos que incidiram sobre a definição e construção do problema da pobreza, evento a partir do qual se

---

<sup>14</sup> Anexo a este trabalho, às páginas 126 e 127, encontra-se quadro com a compilação dos documentos oficiais utilizados para a pesquisa.

aqueceram as atividades de seleção e negociação das alternativas. Na sequência inicia-se um exame mais detalhado dos programas selecionados para a observação empírica nos governos Cardoso e Lula, enfocando o processo decisório para as formulações das políticas públicas em cada gestão. Após a descrição de cada programa é realizada a análise da formulação e consolidação da política com base nos elementos e mecanismos dos modelos de análise de políticas públicas escolhidos como arcabouço analítico para a pesquisa.

É preciso deixar claro, contudo, que esta análise não é estruturada à total semelhança dos trabalhos científicos que apresentam os modelos. Ou seja, não se pretende reproduzir a sistemática de abordagem dos casos da obra de Kingdon (2011) ou de Baumgartner e Jones (2009). Além de óbvias diferenças entre os casos empíricos dos citados trabalhos e os ora estudados, há também diferenças que incidem sobre a abordagem. Aqueles renomados pesquisadores apresentam os resultados de seus estudos com o objetivo de lançarem a modelagem desenvolvida, o que não é, evidentemente, o caso desta pesquisa. A ambição aqui é bem mais modesta. Utiliza-se dos modelos como base analítica de maneira a facilitar a compreensão e exame do fenômeno de estudo, consolidando os pressupostos teóricos da investigação. Como o objeto de estudo é a identificação de determinantes do agendamento e consolidação da política de transferência de renda com condicionalidades, os três fluxos são em algum momento abordados neste trabalho. Entretanto, a análise de cada programa, como parcela integrante do fenômeno maior, não é construída reproduzindo exatamente o cenário de todos os fluxos e níveis, mas sim demonstrando quais deles, em cada momento, mais incidiram para determinar a agenda e a duração da política. Em outras palavras, para cada etapa do exame da política de transferência de renda, assim como para cada caso analisado há um foco nos mecanismos que desempenham função explicativa para os problemas desta pesquisa, qual seja: a verificação dos fatores do processo decisório determinantes da política.

Segundo Gil (2002), embora toda pesquisa já se inicie com algum tipo de problema ou indagação, nem todo problema é passível de tratamento científico. Para o autor, “um problema é de natureza científica quando envolve variáveis que podem ser tidas como testáveis” (p. 24). A formulação do problema de pesquisa do presente trabalho não se desvencilhou dessa preocupação, bem como, sua viabilização se deu por meio da imersão sistemática no objeto, estudo da literatura existente e discussão com quem possui conhecimentos no assunto (SELLTIZ, 1967 *apud* GIL, 2002). As perguntas que constituem os problemas desta pesquisa, ao questionarem acerca dos fatores do processo decisório que determinaram a formulação e consolidação dos programas de transferência de renda, buscam esclarecimentos acerca de “como” e “por que” esses programas foram formulados e se

consolidaram na agenda social do Brasil. Essa característica dá ensejo ao uso do estudo de caso como estratégia de pesquisa. Yin (2005) explica que o estudo de caso possui uma vantagem distinta especialmente quando se está tratando de questões do tipo “como” e “por que” certos fenômenos contemporâneos acontecem e sobre os quais o pesquisador exerce pouco ou nenhum controle. Esse mesmo autor formulou sua definição técnica do estudo de caso, considerando a possibilidade que essa estratégia promove de lidar com condições contextuais, conceituando da seguinte maneira:

Um estudo de caso é uma investigação empírica que

- Investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando
- Os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. (YIN, 2005, p. 32)

Yin ainda complementa que os procedimentos de uma investigação de estudo de caso permitem que se enfrente situações em que existe muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados; até mesmo por isso essa investigação utiliza-se de várias fontes de evidências, e também, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise dos dados. Dentre as definições mais frequentes de estudo de caso, há aquelas que se referem aos tópicos aos quais os estudos se aplicam, como os que tentam “esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas” (SCHRAMM, 1971 *apud* YIN, 2005, p. 31).

Mas a validade do estudo de caso como estratégia de pesquisa qualitativa em ciência política tem sido objeto de muitos debates. Como argumento para validar esses estudos Rezende (2011) destaca as possibilidades que apresentam para a construção de conhecimento causal e interpretações densas, ao invés de observações singulares destituídas de conexões mais profundas com teoria e método. Dentro dos contornos da pesquisa histórico-comparada os estudos de caso apresentam vantagens para: (i) gerar informação relativa ao contexto, o que permite construir teorias e hipóteses relevantes; (ii) analisar novos dados a partir do conhecimento teórico e empírico disponível; (iii) identificar mecanismos causais e avaliação de hipóteses por intermédio da busca de “cadeias de processos causais”, dentre outros (MCKWEON, 2004 *apud* REZENDE, 2011).

Entretanto, críticas ao método do estudo de caso enfatizam a sua dificuldade de abarcar todas as combinações de causas hipotéticas e realizar testes a partir de um ou poucos casos, como também, as dificuldades de obtenção de amostras não enviesadas, e a impossibilidade de generalização das conclusões obtidas (BORGES, 2007). Para evitar

algumas dessas dificuldades, se propõe a utilização de metodologia qualitativa para análise das relações e compreensão das explicações causais indicadas, não sem antes despende todos os esforços para especificar os pressupostos metodológicos da pesquisa, conforme sugere Borges (2007). Para tanto, apresenta-se hipóteses extraídas do contexto especificado no trabalho, o Brasil pós-redemocratização, bem como dos parâmetros observados nas decisões de formulação e consolidação das políticas de transferência de renda analisadas.

### **3.1 PROBLEMAS DE PESQUISA**

Tendo como objetivo uma investigação sobre as causas do emprego da política de transferência de renda na agenda social do Brasil pós-redemocratização, o presente trabalho considera a trajetória histórica, analisando, dentre outras questões, o quadro político-institucional que incidiu na definição do problema da pobreza. Entretanto, para analisar mais densamente a atividade de seleção das alternativas para o enfrentamento da questão e as negociações e conflitos no bojo do jogo político, esta pesquisa analisa dois casos empíricos: um do governo Cardoso e outro do governo Lula. Em suma, o presente trabalho busca esclarecer as seguintes perguntas:

(A) Que fatores políticos e institucionais do processo decisório determinaram a formulação do programa Bolsa Escola na agenda governamental?

(B) Que fatores políticos e institucionais do processo decisório determinaram a reformulação desse programa e sua consolidação como Bolsa Família na agenda do novo governo?

Antes de apresentar os parâmetros de indagação do problema (A), destaca-se que, ao lado do reconhecimento da importância da trajetória de processos anteriores sobre o contexto da agenda, o presente trabalho também considera que, seguindo os esquemas de “lata de lixo”, coexiste uma parcela de aleatoriedade nos processos de decisão de um sistema político complexo. Nessa linha Kingdon (2011) assinala a interdependência dos fluxos. Assim sendo, a conjuntura e as atividades anteriores que, no fluxo dos problemas, conduziram para a construção da problemática da pobreza pode ter contribuído para a ativação dos outros fluxos, o das soluções e o político. Mas, em razão da complexidade do sistema, a referida definição do problema não teria capacidade de operar de maneira imediata, e determinar isoladamente a decisão de aplicar ações de transferência de renda.

Pressupõe-se que para o agendamento da questão em princípio o mesmo dependeria da existência e seleção de alternativas consideradas tangíveis ao problema. A seleção de alternativas torna-se, portanto, uma variável explicativa para o fenômeno em análise. Nesse sentido, com base no Modelo de Múltiplos Fluxos e para avaliar os possíveis fatores do processo decisório que determinaram a agenda do Bolsa Escola, um primeiro parâmetro para a observação da referida variável sobre o problema (A) é o exame do fluxo das soluções. Por outro lado, ainda em consonância com a interdependência dos fluxos, presume-se que, mesmo emanando do fluxo das soluções certo grau de consenso, há ainda outros requisitos para uma política ser agendada. Os entendimentos e interpretações acerca da política teriam que promover a adesão de atores e decisores estratégicos. Um segundo parâmetro tomado nesta pesquisa passa a ser, então, a construção da imagem da política para atender a esse requisito, nos moldes da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Destarte, ainda no escopo de definir os pressupostos metodológicos da pesquisa em consonância com os modelos que constituem o referencial analítico, observa-se que o papel das ideias ganha relevo para a análise. Para que uma solução integre o rol circunscrito daquelas que serão realmente levadas em consideração é necessário que a ideia apresente alguma viabilidade técnica e política perante os decisores. Não por acaso, a mobilização por uma *policy image* forte o suficiente para impactar o macrossistema político e gerar mudanças na *agenda-setting* decorre da maneira como as ideias são defendidas em um determinado contexto institucional. Para esse duplo desafio de comprovar viabilidade e fortalecer a imagem, a atuação dos empreendedores políticos consubstancia-se em um provável fator a ser considerado. Esses atores investiram recursos para promover a política e conferir à sua imagem um sentido positivo, o que Kingdon denomina de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões. Ao fazerem circular a ideia em diversas frentes divulgam o debate, o que permite o desenvolvimento de alternativas que demonstrem maior viabilidade técnica bem como a concepção de uma imagem mais positiva, superando parte dos obstáculos provenientes das preferências problemáticas.

Ainda em relação ao estudo dos determinantes do Bolsa Escola, outra dedução baseada no processo decisório repousa na necessidade de que das negociações e interações típicas do jogo político transcorra algum grau de consenso. Trata-se de mais um parâmetro para a indagação: o fluxo político, na medida em que o nível de acordo extraído das barganhas e interações do jogo político constitui outra variável explicativa. As referidas interações, entretanto, acontecem num ambiente contextual e por isso mesmo os esforços em se negociar uma decisão dependem, em certa medida, de como decorre a recepção institucional da ideia.

Baumgartner e Jones (2009) salientam que as *policy venues* constituem os espaços onde está autorizada a tomada de decisão configurando mais um ponto crítico para o desenvolvimento de uma política. No caso específico do Bolsa Escola, sabe-se que o mesmo seguiu a iniciativa de municípios e estados que já haviam instituído programas nessa linha. Assim, essas esferas subnacionais de governo consubstanciaram-se em verdadeiras arenas institucionais do federalismo, o que vem a compor o outro parâmetro do processo decisório utilizado na análise do problema de pesquisa (A).

Diante do fato de que a adoção federal do programa de transferência de renda do Bolsa Escola decorreu somente após ações em governos de menor abrangência, é possível inferir que essa conjuntura gerou consequências sobre atores políticos e governamentais estratégicos. Nesse sentido, a proposição de que essa agenda foi unicamente determinada por questões de ordem ideológicas, provenientes de interesses partidários ou de iniciativa própria do governo central passa a se distanciar das causalidades da formulação do programa. Em consonância com elementos do fluxo político descritos por Kingdon, circunstâncias de competição eleitoral e partidária implicadas da propagação do modelo nas arenas subnacionais é que são compreendidas como fatores de potencial influência sobre a agenda.

Quanto ao problema (B), para deduzir hipóteses causais condizentes com a consolidação dos programas de transferência de renda na agenda social, concretizada por meio da reformulação do modelo na forma do Bolsa Família do governo Lula, mais uma vez, utiliza-se de parâmetros de análises baseados no processo decisório. Ocorre que, constituindo a justificativa para a escolha do fenômeno de estudo a notável expansão do modelo de transferência de renda na agenda social do Brasil, uma constatação que previamente surge é a ausência de mudança na agenda. O contexto de troca de governo, entretanto, é comumente apontado como propulsor de alterações na agenda política. Se um episódio como tal não prosperou no Brasil pós redemocrático, um ponto de análise consiste em observar como a nova gestão se relacionou com a política de governo do seu oponente e antecessor.

Trata-se de uma perspectiva que se inicia já no contexto das eleições. Eventos eleitorais em geral ascendem discussões referentes a elementos emotivos, informações e indicadores relacionados a problemas construídos pela sociedade. No caso em análise, a figura do candidato de esquerda proveniente da classe trabalhadora já remeteria forte apelo para questões sociais no ambiente de competição eleitoral. Nesse sentido, um parâmetro de análise inicial configura-se na maneira como fluíram novas atividades no fluxo dos problemas, tendo em vista a conjuntura de emergência de um novo governo e, ao mesmo tempo, de conservação do modelo de política social do anterior.

Por outro lado, na medida em que ocorre a estabilização do modelo de transferência de renda no macrossistema político identifica-se a presença de um *policy monopoly* em um ou em vários subsistemas, como ilustram True, Baumgartner e Jones (2007). A existência de monopólio de uma política é reportada pelos autores como uma circunstância que provavelmente está associada a uma imagem positiva da política. Esse cenário retoma o papel das ideias e conforma outro parâmetro de análise aqui utilizado para avaliar possíveis causas determinantes da duração da agenda, que é o predomínio da imagem da política.

Com base nesses dois parâmetros do processo que culminou com a decisão da nova liderança por manter e consolidar uma política iniciada anteriormente, a inferência de fatores causais deve levar em conta variáveis explicativas como a competição política eleitoral e o nível de monopólio da política. As atividades no fluxo dos problemas e a busca por cravar como sua a responsabilidade e autoria pela implementação e expansão da política conduzem para a consideração de manobras da nova administração por avocar a imagem da política, numa reivindicação por créditos políticos.

Estando consolidada a opção não só por manter o modelo mas também por promover uma forte expansão do mesmo, uma exigência seria o ajuste no desenho do programa em vistas de viabilizar esses planos. Por essa lógica, adota-se a observação do fluxo das soluções como outro parâmetro de direcionamento da análise do problema (B). Isso por que, mesmo não configurando etapa de agenda e formulação política, a definição das estratégias de implementação do programa Bolsa Família mostra-se passível de ser examinada consoante o Modelo de Múltiplos Fluxos, já que constitui novas atividades de seleção.

As ambições com o Bolsa Família, o número de atores envolvidos na sua gestão e operação, as possíveis problemáticas de controle e monitoramento, dentre outras, são questões que remetem à realidade não parcimoniosa a ser enfrentada no alcance das metas almejadas. A institucionalização de atribuições e procedimentos aparece, portanto, como uma necessidade latente para consolidar o modelo e, ao mesmo tempo, evidente para colocar em prática as atividades inerentes ao desenho do programa. Esse processo depende em muito do desempenho das estruturas estatais, órgãos e departamentos, que recebem atribuições gerenciais para tanto e precisam lidar com as demandas do ambiente e também com os requisitos do desenho e características inerentes da política. Destarte, as instituições passam a adquirir importância cada vez maior na análise, consubstanciando mais um parâmetro de investigação.

Pelo que foi acima observado, a estabilização da agenda por meio do Bolsa Família, embora confirme a prevalência do modelo de transferência de renda, aponta igualmente para a

exigência de ajustes incrementais no desenho da política e na estrutura institucional. Ainda que não configurem novas pontuações, e até mesmo por isso, esses ajustes assumem relevância para a sustentação da política no tempo. A construção de procedimentos, normatização e definição clara de papéis configura, portanto, um provável fator para determinar a agenda estável na área da política nacional de transferência de renda e conforma a última hipótese avaliada nesta pesquisa.

Por todo o exposto, esta pesquisa considera para a análise do problema (A) quatro parâmetros de observação acerca das decisões de formulação da política: *a) Fluxo das soluções; b) Imagem da política; c) Fluxo político e, c) Arenas institucionais do federalismo.* A partir desses parâmetros calcula-se duas hipóteses a serem avaliadas como fatores do processo decisório que podem ter determinado a formulação do programa Bolsa Escola na agenda governamental: (i) o bom desempenho dos empreendedores políticos na apresentação e divulgação da ideia, promovendo a imagem de um desenho institucional viável para a implementação do programa, e (ii) a acentuada influência da conjuntura de competição política e disputas partidárias sobre as interações dos decisores na esfera federal, surgida a partir do alastramento de programas governamentais nas esferas subnacionais.

Já no que diz respeito ao problema (B) são utilizados os seguintes parâmetros para a especificação dos pressupostos metodológicos da presente análise: *a) Fluxo dos problemas; b) Imagem da política; c) Fluxo das soluções e, c) Instituições.* Destarte, hipóteses capazes de configurar as causas da reformulação do modelo e sua consolidação como Bolsa Família na agenda do governo Lula consistem em: (i) a tentativa de renovação da imagem das políticas de transferência de renda, como uma reivindicação pelos créditos políticos das mesmas, e (ii) a intensificação da atividade de construção de regras e procedimentos para delinear a execução do programa, no domínio do fluxo das soluções em vistas da definição das estratégias de implementação do Bolsa Família.

#### 4. A POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E O ESTUDO DOS CASOS

Ao final da contextualização anteriormente desenvolvida, observou-se que a agenda de reformas sociais idealizada na Constituição Federal de 1988 apenas foi mais densamente colocada em prática com o primeiro governo Cardoso. Entretanto, uma farta literatura grifa a subordinação da nova política social às prioridades neoliberais de ajustamento macroeconômico, estabilização democrática e reconstrução do aparato institucional<sup>15</sup>. Tal conjuntura é, ainda, apontada como prejudicial à universalização das políticas de acesso aos direitos sociais, prevista constitucionalmente, como se verá mais adiante.

Ocorre que, diante de pressões sociais, do alto índice de desigualdade de renda e da manutenção da dívida social tão marcante na sociedade brasileira, as políticas sociais entraram, de fato, na ordem do dia nos governos Cardoso e seguintes. O enfrentamento da pobreza não passou a ser perseguido, contudo, por meio de programas de transferências monetárias com condicionalidades desde o início da citada agenda de reformas. O debate que levantou essa possibilidade surge em defesa de um novo modelo de atuação estatal, em face da incapacidade de se vencer a pobreza, a fome e a miséria apenas com reestruturações de cunho administrativo e participativo nos programas básicos de acesso aos serviços sociais.

No decorrer desta seção busca-se efetivar a análise do objeto desta pesquisa, a introdução e estabilização do modelo de transferência de renda na agenda social do Brasil. Como já fora anteriormente explicitado tanto o processo de investigação como a análise das observações foram realizados em consonância com os pressupostos teóricos e metodológicos da pesquisa. A estratégia para exposição dos resultados, a seguir materializada, teve como parâmetro os mesmos pressupostos.

Tendo em vista o reconhecimento de haver certo grau de aleatoriedade e interdependência entre os processos da dinâmica decisória, conforme prega o Modelo de Múltiplos Fluxos, este trabalho entende que a definição do problema não é capaz de por si só explicar o agendamento da questão. Entretanto, realmente consubstancia um dos processos que levaram à formulação da política. Assim sendo, cabe esclarecer que, antes de apresentar a descrição dos estudos dos casos elegidos como favoráveis para a análise empírica, optou-se por apresentar o contexto político-institucional que pavimentou o caminho para a definição da

---

<sup>15</sup> Como, por exemplo, Soares e Setúbal (2003), Lavinias e Garson (2004).

pobreza como um problema a ser encarado no exercício político de seleção das alternativas a integrarem a agenda decisional.

#### **4.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E COMBATE À POBREZA**

A partir de uma série de fatos e novas concepções quanto às alternativas para a política de proteção social, que fosse tida como de viável implementação e capaz de prover condições mínimas de vida digna, os programas de transferência de renda passam a ser inseridos e assentados na agenda social do Brasil. Numa ocasião anterior a esse resultado, contudo, o fluxo dos problemas esteve em proeminência. Não que a fome, a miséria e a pobreza já não fossem problemas conhecidos da sociedade brasileira, mas, sem dúvidas, o contexto da redemocratização abriu caminho para que novas reclamações e discussões surgissem sobre a questão.

Kingdon (2011, p. 94-95) alude ao ‘empurrãozinho’ que certos problemas carecem para ganhar evidência no governo e em torno dele. São eventos focalizados, desastres ou crises, ou mesmo algum símbolo forte ou ainda experiência pessoal de determinado ator que capturam atenção para dados e indicadores da gravidade de um problema.

Eventos sociais e políticos dos primeiros anos da década de 1990 colaboraram para o aludido ‘empurrãozinho’. Alguns exemplos são o impeachment do presidente Collor e na sequência a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em 1993, conduzida pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. A mobilização decorrida a partir da Ação da Cidadania pode ser compreendida como um símbolo que marcou a ativação do fluxo dos problemas. Isso por que, ao alastrar comitês por todo o Brasil e realizar diversos fóruns envolvendo tanto ONGs, universidades, empresários e a população em geral deu início a um amplo debate acerca da miséria e da pobreza na dimensão da responsabilidade política e solidariedade social sobre a questão.

Em torno do problema da fome, tudo era então discutido em um debate que ganhou lugar nas páginas centrais da grande imprensa: questões relativas à produção e distribuição de alimentos, as relações entre saúde e nutrição, tecnologia e desenvolvimento local, soluções para as mazelas das políticas sociais existentes ou então possíveis políticas sociais alternativas envolvendo o tema das parcerias Estado-Sociedade, o papel da iniciativa privada e também das organizações não-governamentais. Naqueles anos, a questão da pobreza foi decididamente projetada no centro do debate político, e esse talvez tenha sido o maior feito da Campanha da Fome. (Telles, 1998, p. 10, grifos nossos).

É verdade que a fome era o grande lema desse movimento, em razão da precariedade na provisão de necessidades básicas para grande parte da população miserável e pobre. Contudo, como bem menciona Telles (1998), por meio da questão da pobreza é que a exigência de ações voltadas para abolir a fome foi de fato projetada para dentro do debate político. Castello Branco, Mattei e Wright também acenaram no sentido de que a fome dessa perspectiva estava intrinsecamente ligada à pobreza, observando que “a fome no contexto analisado é difícil de ser circunscrita, porquanto fugida e simbólica, cuja emergência na agenda pública brasileira proporciona o debate de novos projetos de desenvolvimento, que inclui as populações pobres e famintas” (1997, p. 81). Assim sendo, mesmo tendo a fome como lema, o que os movimentos sociais suscitaram, de fato, foi o avivamento do problema da pobreza.

Outro mecanismo que também capturou a atenção para o problema da pobreza foi a divulgação de indicadores. Kingdon esclarece que os indicadores não são essencialmente usados para determinar se um dado problema existe ou não, já que essa determinação é muito mais uma questão de interpretação. Em geral, os decisores ou as pessoas próximas a eles utilizam indicadores para ter acesso à magnitude de problemas bem como para prevenir mudanças em algum problema existente (2011, p. 91).

O primeiro quadro de indicadores interpretado como preocupante naquele contexto foi o chamado Mapa da Fome (IPEA, 1993 *apud* CASTELLO BRANCO, MATTEI e WRIGHT, 1997). Elaborado e apresentado em razão da referida Ação da Cidadania, esse mapa demonstrava um quantitativo de 32 milhões de indigentes. Embora a sua metodologia possuísse alegadas imprecisões, o número encontrado revelou a magnitude do problema social. Esse indicador já fazia uma associação entre renda e pobreza, mais especificamente, entre renda e indigência, utilizando parâmetros como a possibilidade econômica das famílias de com seus rendimentos adquirir apenas uma cesta básica (considerada como a coleção dos bens materiais essenciais para garantir as necessidades básicas).

A concepção da linha de pobreza com base na insuficiência de renda é uma abordagem comumente utilizada na mensuração de indicadores pelo Banco Mundial. Outras formas de aferir o problema da pobreza sem vinculação prioritariamente ao nível de rendimentos também foram desenvolvidas. Compreendendo a pobreza como deficiência no atendimento de necessidades básicas, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), é um desses. O que esses indicadores buscam é estimar a pobreza levando em consideração as suas várias expressões e causas.

De uma forma ou de outra, a demonstração de subsídios e indicadores referentes à condição de que o problema da pobreza necessita de soluções devido a sua magnitude já é considerado, na ótica de Kingdon, um forte sinal de preocupação para os participantes do processo político. No caso do Brasil, uma ausência de melhoria no quadro de indicadores sociais da pobreza e miséria torna-se uma preocupação ainda maior. Mas o macrossistema político mantinha (e ainda mantém) grande atenção em outras questões, especialmente as macroeconômicas e de ajustamento fiscal, no rol da sua encurtada lista de assuntos seriais. Essa situação direcionaria o debate político nos governos seguintes para buscas de alternativas de combate à pobreza que não refletissem investimentos seriamente prejudiciais para a estabilização monetária e fiscal, uma visão apreciada por organismos internacionais como o Banco Mundial, em verdade.

Nessa conjuntura a alternativa da focalização das políticas sociais na parcela da população que se encontra em condições de extrema pobreza toma maiores proporções, simbolizando, na visão de muitos autores, o que seria a prevalência dos ajustes fiscais sobre a questão social. Essa lógica de proteção focada é comumente dita como um contrassenso à universalização dos direitos sociais tão arduamente conquistados com a institucionalização do Estado do Bem-Estar Social. Tal crítica deriva, sobretudo, do entendimento de que a ação focalizada implica na renúncia ao tratamento redistributivista coerente com o caráter universalista dos direitos. Restringir um determinado público para a prestação de direitos sociais, que são universais por natureza, mediante avaliações de atributos pessoais e morais é visto como uma alternativa que não ataca os determinantes estruturais do problema (IVO, 2001). Alguns autores ponderam também que as políticas focalizadas, por atuarem em paralelo aos serviços sociais básicos, podem ser prejudiciais aos mesmos quando adquirem posto central na atuação estatal pela proteção social, vindo a ser o único recurso à população pobre e excluída (COBO, LAVINAS e VEIGA, 2010).

O debate em torno das políticas sociais universais e focalizadas foi abordado por Kerstenetzky (2006) sob a perspectiva da concepção de justiça social a que se integra o sistema de proteção social. Segundo a lógica da autora, seria preciso ter clareza quanto aos princípios de justiça, para então se avaliar acerca das possíveis vantagens e desvantagens que políticas focalizadas ou universais podem representar. Essa linha favorece uma observação mais completa do modelo de proteção social, permitindo identificar, em conformidade com uma concepção de justiça social mais ‘espessa’ – em que os princípios de justiça têm como pano de fundo uma combinação mais complexa de valores, incluindo para além da eficiência e liberdade econômica, a liberdade política bem como a igualdade econômica – um cenário

plausível em que políticas focalizadas assumam, de fato, um caráter redistributivista em prol dos grupos sociais em desvantagem relativa<sup>16</sup>.

Retornando ao tema da conscientização para a problemática da pobreza como resultado da maior evidência da questão no fluxo dos problemas, o que realmente ficou para o governo foi o consenso quanto à necessidade de alternativas que, ao mesmo tempo que enfrentem a questão, mantenham a governabilidade em termos macroestruturais e macroeconômicos. Nesse sentido, as ações voltadas para o provimento de necessidades básicas por meio de mínimos sociais são mais incentivadas, e passam a ser discutidas em conjunto com as ideias de focalização.

Silva, Yazbek e Giovanni (2007) consideram como antecedentes dos Programas de Transferência de Renda as instituições de mínimos sociais pelo Estado Brasileiro, identificados pelas iniciativas de fixação de salário-mínimo ainda no ano de 1940, e depois pela Previdência Social Rural e o Renda Mensal Vitalícia, decorrentes do avanço por concretizar a ampliação de direitos pela Constituição Federal de 1988. Os mínimos sociais passaram a ser considerados como parâmetros para as políticas de assistência social por meio da LOAS<sup>17</sup>. A particularidade dessas iniciativas e das subsequentes políticas de transferência de renda tem saliência no enfrentamento do problema da pobreza no Brasil pela capacidade demonstrada de, através da visão da focalização das ações de política pública, auxiliar no patamar de renda ao mesmo tempo em que agregam melhoras no desempenho escolar e perfil nutricional das famílias beneficiárias (DRAIBE, 1998b).

É nesse contexto que ideias de transferência de renda como opção para um novo modelo de enfrentamento da questão social irão começar a ter atenção na agenda pública federal do Brasil. O que efetivamente ocorreu com o Projeto de Lei nº 80, de 1991, de iniciativa do senador Eduardo Suplicy, propondo a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)<sup>18</sup>. De maneira simultânea ou sequente a essa iniciativa, outros

---

<sup>16</sup> Segundo a classificação de Kerstenetzky, a combinação entre as concepções de justiça e políticas focalizadas ou universais permite ainda mais três cenários ideal-típicos: (i) o da concepção de justiça ‘espessa’ com ênfase em políticas universais, seguridade social, educação e saúde universais e generosas; (ii) a concepção ‘fina’ de justiça com ênfase na universalização, onde a seguridade social, educação e saúde básicas não são tão generosas e (iii) a concepção ‘fina’ de justiça baseada principalmente na focalização, em que a proteção social é basicamente residual.

<sup>17</sup> A LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, já em seu artigo 1º, dispõe que “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

<sup>18</sup> Conforme se verá na próxima seção, esse projeto, embora aprovado por unanimidade no Senado Federal, foi obstruído no Congresso Nacional em 1993, surgindo uma diversificação de propostas similares de outros

programas de transferência de renda foram surgindo no governo Cardoso e mantidos com reformulações no governo Lula.

Em âmbito federal, uma síntese desses programas pode ser traduzida pelas seguintes ações (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2007):

I. Iniciadas no governo Cardoso:

- Benefício de Prestação Continuada – BPC, instituído para garantir direito constitucional previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203. Essa regra só superou a eficácia limitada com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1996, artigos 21 e 22). Foi regulamentado pelo Decreto nº 1.744, de 11 de dezembro de 1995, e implementado apenas em 1996. Consubstancia-se numa transferência monetária mensal no valor de um salário mínimo, tendo como público-alvo idosos e portadores de deficiência incapacitados para o trabalho e vida independente.
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, criado em 1996 sob o nome inicial de Vale Cidadania, com proposta central de afastar crianças e adolescentes do trabalho penoso para frequentar a escola. Teve grande expansão em 2001 e 2002 e retração em 2003, devido a atrasos no repasse de recursos para os municípios, bem como na verificação de retorno ao trabalho de crianças e jovens que foram beneficiários.
- Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM, vinculado à manutenção da criança na escola. Foi regulamentado em 1998 e iniciado no segundo semestre de 1999. Surgiu depois das experiências municipais de 1995 para apoio aos municípios considerados abaixo das médias estaduais em renda tributária e familiar *per capita*. O convênio dependia da apresentação pela prefeitura de proposta de implementação do programa ao governo federal, o qual financiava 50% dos recursos, ficando os demais 50% a cargo do município. Trata-se do

---

partidos políticos e até mesmo do PT diante da expansão de iniciativas e implementações em vários municípios (COELHO 2012). O Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM que foi de fato instituído pelo governo Cardoso foi o constante da proposta do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS), sancionado com algumas modificações pela Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997 (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2007). Esse programa, contudo, apresentou cobertura bastante limitadora em relação à proposta inicial do senador Suplicy, tendo sido orientado à manutenção da criança na escola, bem como limitou o apoio a municípios que tivessem renda per capita abaixo da média de seu estado (GODOY, 2004).

primeiro programa de participação Federal no Bolsa Escola, que é objeto deste estudo.

- Programa Bolsa Renda, instituído inicialmente em 2001, destinado a famílias pobres que viviam em situação de emergência, geralmente em razão da seca. Foi suspenso em 2003, já no governo Lula, por ser considerado eleitoreiro, tendo sido substituído pelo Programa Ação Emergencial.
- Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação, o segundo Bolsa Escola federal, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001. Substituiu o PGRM com o discurso da universalidade para incluir todos os municípios brasileiros. Embora tenha previsto uma série de requisitos aos municípios para definir as condições para as adesões ao programa, ele se expandiu rápido para a grande maioria. Ao atribuir funções para a União, municípios e comunidade (por meio dos conselhos de Controle Social e escolas) assumiu a descentralização e participação como estratégia de implementação e execução.
- Programa Bolsa Alimentação, regulamentado pelo Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001. Teve por objetivo de reduzir as deficiências nutricionais e a mortalidade infantil.
- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, também em 2001. Direcionado aos jovens de 15 a 17 anos de idade com ações de capacitação teórica e prática com o fim de possibilitar a permanência dos beneficiários no sistema de ensino e também prepará-los para a inserção no mercado de trabalho.
- Programa Auxílio Gás, instituído em 2002, pela Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002. Recebeu financiamento da CIDE (imposto sobre combustível) e assumiu claramente perspectiva compensatória dos efeitos da liberação do comércio dos derivados de petróleo e da retirada do subsídio ao gás de cozinha.

II. Já nas ações iniciadas no governo Lula, vale destacar o Programa Fome Zero, responsável por englobar um conjunto de ações estruturais e específicas, dentre estas os seguintes programas de transferência de renda:

- Programa de Acesso à Alimentação, o Cartão Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003, regulamentado pelo

Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003, visando garantir subsídio às famílias em situação de insegurança alimentar e falta de acesso à alimentação digna. Adotou a renda como única variável para o corte da pobreza, mas exigia contrapartidas rigorosas de acordo com as características do grupo familiar e comunidade local, além de participação em atividades comunitárias e educativas<sup>19</sup>.

- Programa Ação Emergencial, iniciado em 2003, substituiu o Programa Bolsa Renda do governo Cardoso, e teve por fim atingir 283 municípios em situação de emergência ou em estado de calamidade pública, principalmente em razão da seca nas regiões do semiárido. Nesse caso o público-alvo são famílias, consideradas miseráveis, com renda mensal *per capita* inferior ou igual a R\$ 50,00 (cinquenta reais).
- Programa Bolsa Família, instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Apresenta-se como uma proposta lançada inicialmente para substituir e unificar os programas federais Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Vale Gás e Cartão Alimentação. Centralizou a gestão do desenho das ações de transferência de renda com condicionalidades na administração federal, porém assumiu também forma descentralizada ao repartir esforços e responsabilidades da execução do programa entre União, estados e municípios, bem como a participação comunitária e controle social. A unificação teve como justificativa, dentre outras, a racionalidade e eficiência na execução do programa e a elevação do valor do benefício monetário. Tem como público-alvo famílias indigentes, com renda mensal *per capita* inferior ou igual a R\$ 50,00 (cinquenta reais), e pobres, com renda mensal *per capita* inferior ou igual a R\$ 100,00 (cem reais). Por fim, é também estudado nas próximas seções.

Em linhas gerais os programas do governo Cardoso possuem como características a fragmentação por áreas, atuando em diferentes frentes (saúde, educação, dentre outros), e administrados por Ministérios e órgãos diversificados. Assumiam condicionalidades específicas relacionadas à respectiva área de atuação, e adotando critérios de corte de renda

---

<sup>19</sup> Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2007) o Cartão Alimentação representa um avanço significativo em relação à sua formulação conceitual, por ser ação inserida em programa mais geral de combate à pobreza, o Fome Zero, com articulação de objetivos emergenciais e estruturais.

para fixação da camada a ser beneficiada de acordo com a linha de pobreza num dado percentual do salário-mínimo.

As alterações mais aparentes na agenda do governo Lula são, em muitos estudos, relacionadas a propostas de maior articulação dos programas de transferência de renda com objetivos macroestruturais do sistema de proteção social do Brasil e de ampliação do acesso aos programas sociais básicos. Outro distintivo para a agenda de Lula seriam os esforços por racionalização e eficiência na gestão dos referidos programas, ao unificá-los em apenas um, o Bolsa Família, e centralizar a gestão federal no Ministério de Desenvolvimento Social – MDS (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2007). Com efeito, Lula mantém alguns dos programas de Cardoso, e promove alterações. São, entretanto, reformulações mais voltadas para as alternativas de combate à pobreza por meio da mesma política de transferência de renda, não afetando, assim, o seu agendamento.

Alguns estudos denotam reformulações de cunho conceitual das alternativas na agenda social do governo de esquerda. Porém, a abordagem teórica utilizada no presente trabalho – que examina os determinantes dessa política sob a perspectiva dos fluxos e níveis do processo decisório – possui a vantagem de permitir uma análise mais politizada desse assunto. Com isso é possível evitar concepções somente baseadas em avaliações dos programas e desprovidas de uma visão que considere também a gama mais ampla de variáveis da dinâmica envolvida para a formulação deles. Assim, a inserção dos programas de transferência de renda na agenda social pode ser analisada considerando a ótica que pressupõe consequências da maneira como tanto os subsistemas quanto o macrossistema político processou as informações nos fluxos dos problemas, das soluções e político.

#### **4.2 BOLSA ESCOLA E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA**

As primeiras ideias de garantia estatal de renda mínima surgiram no Brasil já a partir da segunda metade dos anos 70, com as proposições de Antônio Maria da Silveira, Edmar Lisboa Bacha e Roberto Mangabeira Unger<sup>20</sup>. Entretanto, a efetiva incorporação à agenda

---

<sup>20</sup> Antonio Maria da Silveira (1975) foi um dos primeiros a defender na comunidade científica a renda mínima, consubstanciada num imposto de renda negativo. Ele agregava a alternativa de combate à pobreza a uma proposta inicial de mecanismo de controle da inflação limitando a emissão de moeda para títulos do governo, o que passaria a constituir no que denominou de Letras de Distribuição de Renda. Mais de duas décadas depois, o autor publica um novo artigo argumentando a defesa da ideia de renda básica no pensamento de Keynes, no qual sugeria a destinação de uma parcela do PIB para financiar a proposta em razão das dificuldades financeira advindas da guerra (SILVEIRA, 2002). Edmar Bacha e Roberto Mangabeira Unger, por sua vez, publicaram um livro apenas três anos após o primeiro artigo de Silveira, em que propunham o imposto de renda negativo como

pública do Brasil só ocorreu em 1991. Dessa ocasião até os dias de hoje, observa-se que a trajetória da constituição de uma imagem forte para a ideia de transferência de renda com condicionalidades como alternativa à provisão de mínimos sociais não tomou curso uniforme desde as primeiras propostas para até uma inserção mais substancial na agenda política federal.

#### 4.2.1 A APRESENTAÇÃO DA IDEIA

Com justificativas que variam por entre as mais diferenciadas doutrinas da filosofia, política, religião e economia, porém, com formato mais conexo a práticas recomendadas por economistas tanto neoliberal como Milton Friedman quanto outros influenciados por John Keynes, a primeira proposta de garantia de renda mínima contundentemente lançada para o processo de seleção de questões a formar a agenda pública federal no Brasil foi o Projeto de Lei nº 80, de 1991, de autoria do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy<sup>21</sup>. Embora não tenha obtido a aprovação de seu projeto no Congresso Nacional, esse ator teve participação relevante para que a mobilização da ideia pudesse transcender a comunidade de pesquisadores e especialistas para alcançar um maior número de atores envolvidos no processo decisório. A mobilização de Suplicy não expressou, contudo, a formação de uma coalizão de interesses em torno do objetivo comum de implantar a renda mínima no Brasil. Pelo contrário, o que se observa, a princípio, é que esse autor e mais alguns outros entusiastas do tema defendiam a ideia de maneira até bem independente. Suplicy, sobretudo, foi capaz de manter o assunto em debate apesar das críticas e resistências iniciais de aceitação da ideia. Ele buscou agregar as críticas e alternativas alvitradas ao seu empenho por argumentar a possibilidade e conveniência da proposta. Dessa forma, atuou mais manipulando a apresentação da ideia, para adequá-la a um formato capaz de ser aprovado pelos decisores, do que advogando no interesse de alguma coalizão.

---

garantia de renda mínima associado à reforma agrária no bojo do que consistiria um caminho para a democracia brasileira. A divulgação da obra, entretanto, não recebeu grandes esforços (SUPLICY e MARGARIDO NETO, 1995).

<sup>21</sup> Cury e Suplicy (1994) ao referenciarem os autores que primeiro defenderam o imposto de renda negativo como uma garantia de renda para lidar com o problema da pobreza destacaram Bertrand Russel; Friedrich Von Hayek; Milton Friedman; James Tobin; George Stigler; John Kenneth Galbraith; James E. Mead. Ao mesmo tempo em que consideram a defesa como fundada nas fortes críticas dos economistas clássicos como Adam Smith eles também a relacionam à Karl Marx, a Lei dos Pobres da Inglaterra e ao estado do bem-estar social.

Há que se destacar também a magnitude do acesso desse empreendedor aos atores em posição estratégica no agendamento de questões, sendo mesmo um deles, por exercer função legislativa pelo PT<sup>22</sup>. Por outro lado, a proximidade com a comunidade de especialista é consequência de sua atuação como professor e pesquisador em economia, tendo desempenhado, também nessa seara, significativa divulgação da ideia por meio da publicação de livros e artigos científicos. O que, entretanto, caracteriza a conquista na campanha do Suplicy pelo Programa de Garantia de Renda Mínima é a plasticidade conferida à ideia inicialmente proposta. Tal atributo permitiu o uso da informação estrategicamente associado ao contexto institucional na empreitada de agenciar a questão até sua inserção na agenda decisional, ainda que isso tenha se concretizado primeiramente em arenas subnacionais.

Com efeito, já havia na comunidade de especialistas acirradas discussões quanto à possibilidade ou não de conciliar a garantia de renda mínima à orientação universalista de provisão de serviços sociais básicos pelo Estado que pretende pautar-se no preceito de bem-estar social. Entretanto, não se vislumbrava entendimentos e posições claras acerca do assunto entre grupos e atores da tomada de decisão, principalmente, aqueles que flutuavam no fluxo político, que tornasse possível identificar possíveis coalizões de interesses. Destarte, para conseguir conter a ambiguidade que sempre pairava sobre o tema, o empreendedor mostrou-se habilidoso ao manipular a ideia de maneira flexível o suficiente para conferir sentido às concepções duvidosas sobre o tema e conseguir a simpatia de atores até mesmo conflitantes entre si nas preferências políticas mais gerais. O PL nº 80, de 1991, relembre-se, foi aprovado sem nenhum voto contra no Senado, apesar de não ter prosseguido na Câmara dos Deputados. A flexibilidade na propagação da ideia de renda mínima pelo citado empreendedor pode ser constatada pela opção por agregar as alternativas surgidas posteriormente, visando consolidar uma imagem de política viável.

A proposição inicialmente considerada para agendamento federal da questão, conforme o texto do PL nº 80, de 1991, previa a instituição de renda mínima, sob a forma de imposto de renda negativo, tendo as seguintes especificações<sup>23</sup>:

---

<sup>22</sup> Zahariadis (2007) relembra a diferenciação presente na visão de Kingdon que distingue entre os atores que manipulam daqueles que são manipulados no processo de *agenda-setting*. Esses últimos possuem preferências problemáticas, com as quais os primeiros tentam lidar por meio de estratégias de manipulação. O empreendedor que consegue flutuar com alguma constância e facilidade nos fluxos político e das soluções, já possui maiores chances de concretizar suas estratégias.

<sup>23</sup> Suplicy e Margarido Neto (1995) explicam o imposto de renda negativo como um complemento de renda às pessoas de 25 anos ou mais cuja renda for abaixo de um patamar suficiente para assegurar sua sobrevivência. Atuando como um crédito fiscal por remuneração, de 30% a 50% da diferença entre o patamar considerado por lei e a renda da pessoa.

- Consistiria em complementar os rendimentos brutos do beneficiário em valor equivalente a trinta por cento da diferença entre estes rendimentos e o limite estabelecido como critério para o corte de renda, podendo essa alíquota ser elevada em até cinquenta por cento de acordo com a disponibilidade de recursos e experiência na execução do Poder Executivo;
- Rendimentos mensais inferiores a Cr\$45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros), corrigidos mediante aplicação do índice adotado para a atualização monetária dos tributos federais bem como acréscimo real vinculado ao PIB, foram estabelecidos como valor do critério de corte de renda;
- Os beneficiários seriam todos os cidadãos maiores de 25 anos de idade;
- Implementação gradual para primeiro abranger beneficiários com mais idade, a partir dos maiores de sessenta anos, sendo possível, contudo, abreviar os períodos de acordo com a disponibilidade de recursos e experiência na execução pelo Poder Executivo desde que mantida a abrangência por idade;
- Possibilidade de convênios com os demais entes federativos e com entidades prestadoras de serviços, de direito público ou privado, visando ao cumprimento das normas ali elencadas, dentre outras regras concernentes à execução e fiscalização do programa.

As repercussões quanto à aprovação do referido projeto no Senado emanaram de diferentes lados. Dentre pesquisadores da área, reacenderam as discussões em torno da opção por focalizar a política em uma determinada parcela de beneficiários. O que, para alguns, remeteria uma incongruência com a recente institucionalização do idealizado *welfare state* brasileiro, decorrente da constitucionalização de direitos sociais universais na Carta de 1988. Contudo, as questões a respeito da proposta ganharam a atenção também de atores políticos, dos decisores, de pessoas próximas a estes atores, da mídia e até mesmo da opinião pública. Dentre as críticas voltadas para efeitos práticos da política proposta, salienta-se a do caráter compensatório, no sentido de que a renda mínima é insuficiente no combate à pobreza e à desigualdade por não atacar suas causas. Com base na metáfora que expressa a conveniência de ensinar “a pescar” ao invés de “dar o peixe”, outra comum objeção à política era sustentada pela possibilidade de causar o desestímulo ao trabalho. Em réplica o empreendedor argumentou haver possibilidades de superar esse risco pela adoção do imposto de renda

negativo na forma progressiva, conferindo um ganho adicional para quem venha a adquirir um aumento na renda, porém desde que a renda ainda não supere o patamar definido em lei, estipulando-se ainda um valor mínimo e máximo para o benefício. Assim, “sempre haveria o estímulo para a pessoa trabalhar, progredir, pois se começasse a trabalhar, ou se obtivesse uma renda maior, sempre lhe caberia um acréscimo de renda em relação ao que obteria se não tivesse uma atividade remunerada” (SUPLICY, 2008, p. 158).

Destarte, o Senador Eduardo Suplicy manteve-se firme na função de fazer circular as ideias sobre renda mínima como uma alternativa viável para políticas de proteção social de âmbito federal, procurando responder às reações e promover revisões e aprimoramentos da ideia. Não obstante, algumas críticas propugnavam justamente a vinculação da proposta muito mais ao prisma neoliberal, enquanto outras apoiavam a iniciativa, porém repreendiam o ataque à pobreza apenas pela caução de uma renda. Um exemplo interessante pode ser atribuído ao artigo redigido pelo economista José Márcio Camargo no jornal da Folha de São Paulo em 26 de dezembro de 1991, logo após a aprovação do Projeto de Lei de Suplicy no Senado. Na ocasião aquele autor fez considerações quanto às possíveis causas da reprodução da elevada pobreza em detrimento do crescimento econômico brasileiro, colocando em questão a problemática de a baixa renda da família pobre gerar incentivos maiores para o trabalho infantil do que para a educação. Nesse sentido, o autor desenvolveu a sua primeira crítica ao programa proposto em razão da implantação iniciar pela população de beneficiários mais idosos, recomendando que o critério deveria ser, ao invés da idade, a manutenção dos filhos na escola, além de sugerir alterações de foco voltadas para facilitar a fiscalização – o público-alvo seria os trabalhadores com carteira assinada. Assim como procedeu em relação às muitas críticas, o Senador atentou também para essa, trazendo-a para o debate que havia encabeçado, como se observa em um dos artigos que publicou:

Preocupado, também, com os possíveis efeitos negativos sobre o mercado de trabalho informal, José Márcio Camargo acrescentou ainda outro objetivo ao programa: o incentivo à educação por meio da Renda Mínima Escolar, na forma implantada no Distrito Federal. A vinculação do recebimento do benefício à manutenção de todos os filhos na escola é consistente com a meta de retirar as crianças do mercado de trabalho, no qual procuram obter uma complementação à renda familiar. Porém, a restrição do benefício às famílias que possuam filhos em idade escolar pode trazer alguns problemas adicionais, como a exclusão de parte significativa da população realmente pobre, ou porque não possui filhos em idade escolar, ou porque estes não têm acesso à escola por falta de vagas ou pela distância a que estas se encontram de suas casas. (Suplicy e Margarido Neto, 1995, p. 55)

Iniciativas como a de Camargo, por meio de jornais e mídias de grande circulação, ajudaram a ideia a alcançar mais amplamente os diversos atores do processo decisório, fornecendo novos significados e sentidos, para além de mobilizações no interior da comunidade de pesquisadores. Com o cultivo das discussões sobre o tema o Senador Suplicy manteve o diálogo aberto com as diferentes visões. As variadas oportunidades de interpretação que o assunto enseja foram, assim, aproveitadas para incentivar a mobilização por uma imagem mais forte da política. Com a circulação das manifestações sobre a ideia, notou-se que a vinculação da proposta à educação foi então ganhando mais espaço na esfera pública. As informações acerca dessa ‘nova ideia’ foram mais facilmente processadas dentro do sistema político como um todo, não mais se restringido às comunidades ou ao subsistema.

Essa já não era uma ideia nova, entretanto. Em sintonia com as sugestões de Camargo, o Professor e Senador Cristovam Buarque também apresentou atitude de agência para a abrangência desse item na agenda pública. No âmbito de seu desempenho como intelectual conduziu pesquisas iniciadas ainda nos anos 80 que, ao final, o levaram a propor como alternativa aos problemas sociais do Brasil a ideia do que seria uma garantia de “renda mínima escolar”. A partir de então esse ator publica livros, artigos e estudos visando corroborar o argumento da educação como caminho através do qual é possível solucionar o problema da pobreza no Brasil. Conhecido também como empreendedor da política em análise, a figura de Buarque torna-se objeto de alguns estudos, especialmente pela característica de dupla atividade que se visualiza de sua agência (BITTENCOURT, 2011). Isso por que, se de um lado atuou fortemente no fluxo das soluções, para fundamentar na teoria a proposta que defendia; por outro lado atuou também como decisor em última instância, ao implantar efetivamente a alternativa quando eleito para o cargo de Governador do Distrito Federal, a época integrante do PT.

Assim como Suplicy, Buarque também exerceu postura ativa para divulgar a ideia que propunha em suas obras e estudos. É inegável que o acesso e a atividade desses dois empreendedores nos fluxos das soluções e político demonstram-se atributos bastante relevantes para uma mobilização mais ampla da política por todo o país. Como se pode observar eles interagiram frequentemente com diversos pesquisadores e despenderam tempo e recursos levando a ideia através de diversos meios para os tomadores de decisões e para o público em geral.

Cristovam Buarque, por sua vez, seguia defendendo-a em viagens realizadas por todo o Brasil: *noventa e um, noventa e dois e noventa e três foram anos em que eu viajava, no mínimo uma vez por semana para palestras nas quais defendia essas ideias. A Bolsa-Escola não era muito levada a sério, essa é a verdade* (entrevista com Cristovam Buarque, Governado do Distrito Federal).

Universidades, associações, sindicatos, igrejas, congressos e seminários diversos foram ambientes nos quais a ideia da Bolsa-Escola era debatida. (WASELFISZ, ABRAMOVAY, ANDRADE, 1998, p. 37)

Não significa, no entanto, que as investidas paralelas de Suplicy, Buarque e outros defensores evidenciassem uma estruturada coalizão entre atores compartilhando crenças, valores e tendo em vista um interesse comum. Com efeito, as propostas possuem diferenças tanto de cunho operacional quanto de justificação ideológica. Buarque defendia que a pobreza deveria ser enfrentada por meio da oferta de educação às crianças e não pelo lado da demanda familiar por uma renda mínima de cidadania como apoiado por Suplicy. Ambos, porém, preocupavam-se em demonstrar que a concessão de uma renda mínima pelo Estado seria, sim, uma política viável de ser aplicada pelo governo federal. Apesar de serem, à época, filiados ao mesmo Partido dos Trabalhadores, são poucas às vezes em que esses atores aparecem defendendo a ideia da renda mínima em conjunto. De tal modo, isso indica uma ausência de engajamento e coordenação que remeta a uma *advocacy coalition* conforme propõe Sabatier: “*coordination involves some degree of working together to achieve similar policy objectives*” (2007, p. 196)<sup>24</sup>. Em uma das poucas manifestações conjuntas de Suplicy e Buarque (1997) é possível notar que a preocupação compartilhada tinha por fundamento as dificuldades de se demonstrar a viabilidade das duas propostas para o nível de implementação federal:

Estamos tentando mostrar que a proposta de renda mínima não é somente iniciativa do Partido dos Trabalhadores, mas uma ideia que pertence à humanidade, na medida que pensadores de todos os segmentos e de orientações políticas amplamente divergentes a tem defendido. Assim, a garantia de renda mínima ou a Bolsa-Escola, uma proposta que será mencionada ao longo desse artigo, não deve ser vista como um presente de um presidente, governador, prefeito, senador, deputado ou qualquer outro parlamentar, mas um direito do cidadão.

O PGRM é um grande desafio. Um desafio viável e de grande responsabilidade porque oferece soluções para o estabelecimento do desenvolvimento econômico e social no Brasil.

(SUPLICY e BUARQUE 1997, p. 84, grifos nossos)

---

<sup>24</sup> “coordenação envolve algum grau de trabalho em conjunto para alcançar objetivos políticos semelhantes” (tradução da autora).

Acreditamos que o PGRM deva ter um formato nacional e que a sua implementação possa ser descentralizada, levando em consideração as características locais de cada estado e cidade.

(SUPLICY e BUARQUE 1997, p. 92)

Assim, o esforço dos empreendedores tinha como objetivo demonstrar a viabilidade técnica das alternativas, mais do que uma associação em busca da satisfação de eventuais interesses mútuos. Os maiores empecilhos ao agendamento da questão em nível federal provinham justamente das incertezas e ambiguidades que permeavam o entendimento sobre o tema, acentuando dúvidas quanto às consequências futuras e real capacidade de execução das alternativas. Não se vislumbra, por exemplo, obstáculos para a inclusão da questão das transferências de renda na agenda pública que possam ser claramente identificados à atuação de grupos em coalizões rivais. Até mesmo por que novas propostas legislativas emergiam de diferentes parlamentares e partidos, visando emplacar a alternativa, segundo um formato que conferisse a demandada viabilidade política e técnica.

No Congresso Nacional surgiram diversos projetos de lei para que a União reforçasse os municípios que caminhassem nessa direção.

Em 1996, levei o Professor Philippe Van Parijs, filósofo e economista que tão bem tem defendido a Renda Básica de Cidadania, para uma audiência com o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza; presente, o Dep. Nelson Marchezan, um daqueles proponentes. Van Parijs salientou que o objetivo melhor seria a renda básica incondicional, mas que se iniciar a garantia da renda mínima associando-se às oportunidades de educação era um bom passo, pois estaria relacionado-a ao investimento em capital humano. Foi então que o Presidente Fernando Henrique Cardoso deu o sinal verde para que fosse aprovada a Lei 9.533, de 1997, que autorizava o governo federal a conceder apoio financeiro, de 50% dos gastos, aos municípios que instituísem programa de renda mínima associado a ações socioeducativas.

(SILVA E SILVA e SUPLICY 2009, p. 237)

Em relação às dificuldades de clareza e sentido que pairavam sobre a ideia, a proposta do Senador Buarque mostrou-se, portanto, com maiores chances de controlar a ambiguidade da questão no macrossistema político. Já em relação à proposta do Senador Suplicy, remanesciam dúvidas e incertezas a respeito do custo e viabilidade política. A definitiva adesão federal, entretanto, apenas se concretizou após a disseminação da política em governos subnacionais, do que é possível concluir que a atuação dos empreendedores da política não foi suficiente para que a questão passasse realmente a integrar o rol de assuntos da agenda do governo federal. Para que isso se materializasse as iniciativas das arenas municipais e estaduais foram fundamentais para a mitigação de muitas das dúvidas dos decisores quanto às

possíveis consequências das ações de transferência de renda e à conveniência da implementação de um programa federal. O esforço por manipular as discussões, direcionar a atenção e revisar a ideia (vinculando a política à educação e incluindo condicionalidades), portanto, contribuiu sim para a conformação do modelo de transferência de renda, porém, incidiu mais diretamente nas múltiplas arenas que o contexto institucional do federalismo brasileiro compõe, conforme se analisará a seguir.

#### **4.2.2 DIFUSÃO DA POLÍTICA EM GOVERNOS LOCAIS**

Não obstante os esforços paralelos já nos primeiros anos da década de 90 em defesa da ideia de renda mínima e sua viabilidade política, houve uma forte resistência para a adoção do programa em âmbito federal. Não por acaso, isso apenas ocorreu após a sua execução e disseminação em governos menos abrangentes. O que se mostra uma circunstância interessante na análise dos determinantes de uma política que terminou por adquirir tamanha importância no plano federal. Essa questão foi objeto de estudos por Coêlho (2012, No prelo) que constatou, no fenômeno da ampliação das políticas de transferência de renda com condicionalidades, um rumo de início horizontal, considerando o seu desenvolvimento entre municípios e entre estados, e depois, vertical, com a gestão federal.

Em relação à prática da política inicialmente ter se concretizado através da ação local, é possível perceber que o propósito dos empreendedores não era esse, mas sim prontamente implantar a política no plano federal, “acreditamos que o PGRM deva ter um formato nacional e que a sua implementação possa ser descentralizada, levando em consideração as características locais de cada estado e cidade” (SUPLICY e BUARQUE 1997, p. 92). Devido às resistências encontradas, a alternativa passou a ser projetada também para a esfera local, o que se materializou quando, em novembro de 1994, durante campanha política para o cargo de Governador do Distrito Federal, Buarque incluiu na sua candidatura a proposta. Assim, não obstante as propostas iniciais de renda mínima visarem uma implementação mais abrangente, com a configuração constitucional do Estado Federativo conferindo autonomia política e financeira à três esferas de governo a questão pôde ser enfrentada também nas arenas subnacionais. Buarque, que também não advogava nessa linha desde o início, mudou seu entendimento quando se candidatou para o governo do Distrito Federal, pelo PT, inserindo a questão em sua proposta de campanha. O que gerou ainda maior divulgação.

“Logo no início da campanha, o coordenador, jornalista Hélio Doyle me perguntou se não poderíamos incluir no programa de governo a ideia da renda vinculada à educação, que ele conhecia de meus textos. Minha primeira reação foi de negação por que imaginei que atrairia para o Distrito Federal pessoas de todas as partes em busca da renda. A ideia me parecia funcional apenas em caso de programa nacional. Mas logo percebi que a adoção no Distrito Federal do programa concebido para todo o Brasil poderia ser viável com duas mudanças: primeiro, a bolsa de meio Salário Mínimo que havia defendido para o País seria insuficiente para o elevado custo de vida em Brasília, por isso, a bolsa deveria ser estabelecida em um Salário Mínimo; segundo, para evitar a atração de imigrantes, seria preciso condicionar a bolsa à moradia anterior permanente por pelo menos cinco anos no Distrito Federal.” (BUARQUE 2012, p. 16-17).

No mesmo ano de 1994 surgiu outra iniciativa de implantação do modelo por ente municipal. O prefeito de Campinas-SP, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), propôs o seu projeto de renda mínima perante a Câmara Municipal. Apesar da diferença de partidos, identifica-se nessa iniciativa um fator de aprendizado com os pares, na medida em que a relação do empreendedor Eduardo Suplicy com o prefeito José Roberto Magalhães Teixeira assume como foco o fortalecimento da imagem da política na arena municipal (COÊLHO, No prelo).

Eu visitei o prefeito Magalhães Teixeira quando ele apresentou o projeto de lei e tivemos uma longa conversa. Nós também nos reunimos várias vezes com o conselho de administração do PT em Campinas, que se opunham a ele. Durante a primeira votação o único vereador do PT na época, César Nunes, decidiu votar contra o projeto, com isso outros vereadores, inclusive os da coalizão do prefeito, não quiseram aprovar algumas das alterações de Nunes, que salientava as normas da Estatuto da Infância e da Adolescência, envolvendo maior participação da comunidade. Durante a segunda votação, no entanto, após a aprovação das suas alterações e após o diálogo, ele optou por votar favoravelmente. (SUPLICY 2006, p. 39, tradução nossa)<sup>25</sup>

Pela experiência acima relatada, ao abraçar a empreitada de implantação da política na esfera local Suplicy aproximou-se ainda mais da figura do empreendedor de política como empregada nos modelos de análise que compõem o referencial teórico deste trabalho. Além, de empenhar-se na aprovação da proposta ainda que em arena diversa da qual defendera

---

<sup>25</sup> Texto original: “I visited Mayor Magalhães Teixeira when he presented the bill of law and we had a long conversation. We also met several times with the board of directors from the PT in Campinas who opposed him. During the first vote the only councilman from PT at that time César Nunes, decided to vote against the project given that other councilmen, including the ones from the Mayor’s bias, did not want to approve some of Nunes’ amendments that stressed the norms of the Statute of Infancy and Adolescence involving greater participation from the community. During the second vote however, following the approval of his amendments and after the dialogue, he opted to vote favorably” (SUPLICY 2006, p. 39).

inicialmente, ele demonstrou também a capacidade de interlocução com seus pares, aqueles de mesma coligação partidária e até de coligações rivais.

Nos primeiros dias do ano de 1995 o programa é inaugurado nas duas arenas políticas: no Município de Campinas, seguindo a iniciativa do prefeito, e no Governo do Distrito Federal, sob a gestão do recém eleito Cristovam Buarque. Em ambos prevaleceu a ideia de delimitação do público-alvo nas famílias com crianças em idade escolar. Em Campinas o escopo abrangia a prestação das políticas sociais básicas para as crianças em situação de risco nos seus direitos à integridade física, moral ou social<sup>26</sup>. Não foi estabelecida uma rigorosa condicionalidade de frequência às aulas, mas sim o comparecimento em ações socioeducativas, com foco na assistência social, programas de orientação e avaliação. Já no Distrito Federal, manteve-se como premissa básica o enfrentamento da pobreza por meio da melhoria educacional das crianças, condicionando a manutenção dos rendimentos para aqueles que comprovassem uma frequência mínima das crianças nas aulas, além do cadastro dos pais desempregados no Sistema Nacional de Empregos (SINE)<sup>27</sup>. Denominado de Programa de Bolsa Familiar para a Educação, recebeu a designação de “Bolsa Escola”, a qual passou a ser adotada como referência para o modelo de transferência de renda em crescente difusão pelo país. Esse programa obteve, inclusive, reconhecimento internacional, bem como o recebimento de prêmios como Gestão Pública e Cidadania, das Fundações Ford e Getúlio Vargas; Criança e Paz, do UNICEF; e, SESI 50 ANOS.

A repercussão dessas duas iniciativas atraiu ainda mais a atenção do sistema político e da sociedade civil para a ideia de transferência de renda que vinha sendo trabalhada nas comunidades de especialistas e pelos empreendedores. O que Coêlho (No prelo) atribui a dois importantes aspectos: o social, pela inovação que a estratégia de enfrentar a pobreza por meio da transferência de renda com condicionalidades representou no âmbito das políticas sociais, e o político, marcado pela constatação de que o programa, de implementação relativamente simples e de grande proximidade com a população, pode conferir créditos políticos. A primeira resposta do sistema político à tamanha atenção foi dada por vários municípios e

---

<sup>26</sup> O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Campinas foi instituído pela Lei Municipal nº 8.261, de 6 de janeiro de 1995. O benefício monetário consistia em complementar dos rendimentos mensais da renda familiar *per capita* até o teto máximo de R\$35,00. Limitando-se o financiamento do programa em 1% do valor das receitas correntes do município.

<sup>27</sup> Instituído pelo Decreto-Lei nº 16.270, de 11 de janeiro de 1995, do Governador Cristovam Buarque, e regulamentado pela portaria nº 16, 9 de fevereiro de 1995, da Secretaria de Educação, o programa foi gerido uma Comissão Executiva composta por representantes de órgãos, associações e instituições de assistência social. Com financiamento também em torno de 1% do orçamento, pelo montante da receita distrital, chegou a beneficiar em setembro de 1997 quase 22.500 famílias (WAISELFISZ, ABRAMOVAY, ANDRADE 1998).

Estados de todo o país, que passaram a emular o modelo. Não obstante as expressivas diferenças sociais, econômicas e administrativas que permeiam as regiões do Brasil, as ações locais seguiram os formatos de Campinas e Distrito Federal, consolidando o título de Bolsa Escola para o modelo em expansão.

Em dois anos a multiplicação das implementações e iniciativas já se evidenciava pela adoção do programa em várias cidades e capitais, como Salvador, Vitória, Belém, Natal, Boa Vista e Belo Horizonte, bem como pela proposição legislativa em 104 entes, sendo 16 estaduais e 88 municipais (TELLES, 1998). Coêlho (No prelo) observou que, entre 1995 e 2001, 61% das propostas foram de autoria do PT, enquanto aproximadamente 13% do PSDB, o que, aplicado à competição política, demonstrou a significância dessa variável no processo de propagação de iniciativas em programas de transferência de renda. Conforme os dados encontrados nos estudos de Coêlho o PT apresentou um maior número de proposições legislativas em relação às iniciativas impetradas pelo PSDB, enquanto alguns partidos concorreram com seus próprios projetos de leis. Verificou-se também que alguns governos do PSDB vetaram projetos petistas para aprovar aqueles que foram posteriormente alvitados por autoria própria ou de outros partidos. Assim, diante da forte atenção que a matéria já adquirira na sociedade acirrou-se a disputa pelos créditos de sua adoção e os partidos concorrentes passaram a lançar suas próprias iniciativas.

Aplicando modelo estatístico para análise da história do evento e para inferir a significância da variável competição política sobre a difusão do programa no Estado de São Paulo, Coêlho concluiu que a combinação das covariáveis, assim como das variáveis de controle, não reduzem o efeito relevante da Competição Política Municipal sobre a criação do Bolsa Escola. Destarte, restou confirmada a importância teórica e estatística dessa variável nas regressões do modelo (2012, p. 72).

O fenômeno de difusão do Bolsa Escola não seria possível, contudo, se o contexto institucional da organização político-administrativa do Brasil não apresentasse a configuração de governo federativo tal como disposta no corpo da Constituição Federal. Como antes apontado, uma das repercussões normativas da Constituição de 1988 foi, justamente, a autonomia política e fiscal para as três esferas de governo, o que impactou no *status quo* dos Municípios, até então bem limitado quanto a essas prerrogativas. Esses entes passaram a ter poderes de decisão em programas sociais, consubstanciando-se em arenas políticas com potencialidades para induzir questões para dentro da agenda pública, como no caso do programa Bolsa Escola.

Ocorre que, o processo de conformação do sistema político à nova ordem constitucional não decorreu de maneira tão adjacente à promulgação da Carta Magna. Levou algum tempo para que o sistema político fosse capaz de implementar uma agenda de reformas, o que só engrenou após os primeiros anos da década de 1990, e para que isso se concretizasse foi preciso, inclusive, reformular as próprias regras descentralizadoras constantes na reestruturação federativa promulgada em 1988. Essa agenda de reformas, portanto, não significou uma pura e simples realização das normas e regras constitucionais, mas transcorreu junto com uma série de alterações nessas normas como também em regras infraconstitucionais. O que Souza (2008) atribui a fatores que vão desde a relativa facilidade de cumprimento das exigências para aprovação de emendas constitucionais a mudanças políticas e macroeconômicas do contexto internacional e doméstico, imprevistas à época constituinte, dentre outros. O fato ora merecedor de destaque é que, se por um lado a reformulação das relações federativas logrou descentralizar poderes e recursos para Estados e municípios, por outro lado, as reformas da década seguinte, tendo como protagonista a União, reduziram sobremaneira as reais possibilidades de os governos subnacionais exercerem postura ativa na formulação de suas próprias políticas públicas, muito em razão dos cortes financeiros<sup>28</sup>.

O que é intrigante no caso do Bolsa Escola é que, apesar das supracitadas constrictões aos gastos dos municípios pelas emendas e reformas constitucionais desencadeadas a partir de 1990, esse entes conseguiram, ainda assim, implantar suas agendas. Portanto, embora as funções de formulação, coordenação e gestão terem restado mais à União, enquanto aos demais entes competia a operacionalização e fiscalização, no caso do Bolsa Escola, verifica-se um começo diferente. O pioneirismo dos municípios pode ser explicado, então, por alguns fatores, dentre outros, como: a já mencionada simplicidade da proposta; o exemplo bem sucedido do Distrito Federal e Campinas, e também a postura sempre disposta a compartilhar a experiência distrital do empreendedor Buarque, como mais um elemento estimulante para iniciativas de diversos partidos e Estados.

Com financiamento exclusivo dos próprios entes federados que os instituíram os programas do modelo Bolsa Escola assumiram características diversificadas. Esse fenômeno relaciona-se com as diferentes situações financeiras entre os municípios, o que deriva justamente das disparidades regionais socioeconômicas tão marcantes no território brasileiro.

---

<sup>28</sup> Arretche (2010) avaliou esse movimento de direção, fiscalização e regulação sobre as políticas dos governos subnacionais como um esforço por controle de dívidas e compensação das desigualdades sociais e territoriais, por meio do comprometimento com a prioridade de gastos com educação e saúde, também da imposição de disciplina fiscal, dentre outras medidas.

Os municípios com um contingente maior de população carente, potencial beneficiária do programa de transferência de renda condicionada, necessitariam também de maior capacidade financeira para dar conta do seu público-alvo ou teriam que implementar transferências com valores ou públicos reduzidos, suscitando a diversidade dos programas (LÍCIO, 2002). Essa situação contribuiu para aumentar as demandas por participação federal nas ações de transferências de renda. A reprodução das discrepâncias regionais ocasionada pelas diferenças de riquezas entre os entes já era problemática com a qual o governo central se ocupava mediante a aprovação de regras tributárias e financeiras redistributivas<sup>29</sup>. Em paralelo, o governo federal já se encontrava impulsionado a responder as várias demandas do sistema para que aderisse ao modelo de transferência de renda com condicionalidades.

É nessa conjuntura que o Congresso Nacional aprova, em 10 de dezembro de 1997, a Lei nº 9.533, que instituiu o primeiro programa federal de garantia de renda mínima vinculada à educação. A despeito das demais propostas de autoria do PT e de outros partidos, a proposição que findou transformada na citada lei teve origem no PL nº 667, de 1995<sup>30</sup>, de autoria do deputado Nelson Marchezan, a época ainda integrante do Partido Progressista Reformador, mas que meses depois se filiou ao PSDB-RS. A iniciativa em questão teve como autor, portanto, um congressista filiado ao partido do Presidente da República durante a maior parte do processo legislativo, corroborando a tese de competição política em vistas dos créditos da autoria do programa como mais um elemento caracterizador do processo de agendamento federal. Outro detalhe da referida lei federal a ser lembrado é a disposição que desde já assinala que os procedimentos para sua efetivação dar-se-iam ‘sem prejuízo da diversidade dos programas’, consciente da improvável superação das enormes desigualdades de riqueza do território brasileiro.

Com o objetivo de alastrar ainda mais a política de transferência de renda, o programa foi criado para conferir suporte financeiro a municípios, atendendo, por meio de convênios, prioritariamente aqueles com receita tributária *per capita* e renda mensal *per capita* abaixo da média estadual. Também vinculado a ações socioeducativas, não consistiu em ação

---

<sup>29</sup> Arretche (2010, p. 602) constatou que, tanto por meio das transferências federais (FPM, SUS e FUNDEF) quanto por aquelas que são negociadas, a União cumpre de fato um papel de redução das desigualdades de receita entre os municípios brasileiros. Concluindo ainda que tal ação redistributiva “*não está associada a negociações políticas, orientadas à formação de coalizões de apoio ao presidente*”. Entretanto, a empreitada de estancar a reprodução das discrepâncias sociais e de riquezas no vasto território nacional é desafio bem mais complexo, que extrapola qualquer ação redistributiva, e até os dias atuais ainda não avançou o suficiente para aproximar-se de uma resolução.

<sup>30</sup> É possível acessar o resumo da tramitação do PL nº 667, de 1995, que deu origem ao primeiro programa federal de renda mínima vinculada à educação pelo seguinte endereço eletrônico: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp?idProposicao=180553&ord=1&tp=reduzida](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?idProposicao=180553&ord=1&tp=reduzida)

efetivamente federal de transferência de renda, mas sim em apoio aos entes com dificuldades de financiamento em seus próprios programas<sup>31</sup>. Para viabilizar o volume de investimentos federais no programa, com base em estudo do IPEA, foi estabelecido um critério para selecionar dentre os municípios mais pobres aqueles com os quais primeiro se realizaria o convênio. A regra consubstanciou-se numa programação anual da execução, a qual iniciava pela abrangência de 20% de municípios de cada Estado, até que, no último ano da execução, todos pudessem requerer o convênio com o governo federal. Tal estratégia de execução gerou polêmicas e tensões entre os governos municipais não incluídos dentre os que receberiam o apoio logo nos primeiros anos. Iniciou-se uma dinâmica de forte pressão sobre o governo federal. Prefeitos e governadores rejeitavam e contestavam de forma veemente os dados apontados no estudo do IPEA. Alguns pressionaram para que fosse aplicada a regra prevista nos parágrafos 2 e 3 do artigo 8º da lei, de aceleração do cronograma em havendo disponibilidade de recursos, enquanto outros tentavam acordos informais para trocar de posição com entes já selecionados, com base em argumentação fundada na previsão inicial de abrangência de todos os municípios. Tudo isso, junto com as eleições para governador, atrasou o início do programa para o ano de 1999. Uma vez em andamento, persistiu o conflito no plano das relações federativas, e também problemas relacionados à gestão do programa (dificuldades nos procedimentos administrativos e no controle) e incertezas acerca da dotação e cronograma orçamentário. Além do mais, com o governo federal sendo amplamente pressionado a estender apoio para todos os municípios, o quadro de competição política foi reconfigurado num processo de difusão vertical da política, explicando o precipitado fim da primeira experiência do modelo de garantia renda mínima federal (COELHO, No prelo).

Destarte, conclui-se que a primeira estratégia de indução federal do Bolsa Escola para municípios atendeu, em certa medida, ao efeito esperado de ampliar a prática do programa, porém, em via oposta, também motivou reivindicações mais acaloradas dentro do próprio sistema político pela universalização na abrangência da ação federal. A cobrança para que o governo possibilitasse a todos os municípios a oportunidade de implementar o Bolsa Escola coincidia também com a necessidade de uma gestão planejada, capaz de evitar os problemas de execução e controle. Para dar conta dessas demandas o governo de Fernando Henrique Cardoso, por iniciativa própria (através da Medida Provisória nº 2.140-01, de 14 de março de 2001), instituiu pela segunda vez o programa para marcar a participação federal nas

---

<sup>31</sup> Assim dispõe o artigo 1º da Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, “Fica autorizado o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por Municípios que não dispõem de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente a sua implementação”.

difundidas políticas de transferência de renda com condicionalidades. Mantendo-se na ideia de vinculação à educação, nesse caso finalmente a União figura como parte integrante da política de transferência, como se observa do primeiro parágrafo da Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.

Art. 1º Fica criado, nos termos desta Lei, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola".

§ 1º O programa criado nos termos do caput deste artigo constitui o instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, sem prejuízo da diversidade dos programas municipais. (Grifos nossos)

Se antes a União conferia apoio financeiro aos municípios, com o modelo vigente a partir de 2001 passou a realizar transferências federais diretamente para os beneficiários do programa ("Art. 4º A participação da União nos programas de que trata o caput do art. 2º compreenderá o pagamento, diretamente à família beneficiária, do valor mensal de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança que atenda ao disposto no inciso II daquele artigo, até o limite máximo de três crianças por família"). Com o governo federal financiando os benefícios na totalidade, a taxa de adesão entre os municípios foi de quase 95% logo nos primeiros sete meses do novo modelo (COELHO, No prelo). Com base na experiência passada, os formuladores decidiram centralizar a gestão no Ministério da Educação, promovendo uma ampla revisão dos procedimentos operacionais da alternativa. Assim sendo, o 'novo' Bolsa Escola Federal apresentou, dentre outras, as seguintes inovações:

- Instituiu banco federal como agente operador mediante remuneração e condições pactuadas com o Ministério da Educação para prover a infraestrutura necessária, bem como a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios (artigo 1º, parágrafo 4º), o que passou a o correr por o cartão magnético personalizado;
- Estabeleceu condições às ações educativas de jurisdição municipal no programa, bem como a exigência de que os municípios comprovem o cumprimento do disposto no inciso V do art. 11 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de *oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos*

*percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino* (artigo 2º);

- Ajustes no sistema de cadastro das famílias no sentido de transformar o Cadastro Único em instrumento de planejamento local e nacional (artigo 5º, inciso II);
- Fiscalização e controle periódicos por meio de mecanismos de sanção para os entes, bem como para demais indivíduos ou agentes (artigos 9º e 10º);
- Dotação orçamentária clara (artigos 12º e 13º), que ganhou reforço com a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza pela EC nº 31, de 14 de dezembro de 2000.

Diante da trajetória observada, conclui-se que o acoplamento dos fluxos para um agendamento definitivo da política de transferência de renda durante o governo Cardoso nos moldes das alternativas geradas no fluxo das soluções, ocorreu com a formulação do supracitado programa Bolsa Escola Federal. Entende-se aqui como particularidade basal desse processo o fato de os decisores na esfera federal apenas terem selecionado as alternativas advindas do fluxo das soluções, algum tempo depois da elaboração, divulgação e revisão da ideia pela comunidade de especialistas, bem como da ativação do outro fluxo, o dos problemas, o que denota a interdependência entre os fluxos como propõe Kingdon.

#### **4.2.3 ANÁLISE**

A presente seção tem por objetivo analisar o processo decisório para conformação da política federal de transferência de renda com condicionalidades a partir das observações relativas ao caso do Bolsa Escola, utilizando os subsídios dos modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado elegidos para referenciar a abordagem.

Pela trajetória da apresentação da ideia, sua divulgação e suas revisões, denota-se que a atuação dos empreendedores de políticas contribuiu de fato para a conformação do modelo de transferência de renda, porém, incidiu mais diretamente nas múltiplas arenas do arranjo institucional do federalismo brasileiro. Os elementos e mecanismos dos modelos em grande medida auxiliaram na análise dos fatores determinantes para a formulação do programa Bolsa Escola na agenda governamental, conforme será demonstrado a seguir.

*a) Fluxo das soluções*

Segundo o Modelo de Múltiplos Fluxos para que ocorra uma mudança na agenda decisional de um governo é necessário o acoplamento do fluxo das soluções, aos fluxos político e dos problemas. Kingdon também ressalta que os fluxos são interdependentes, corroborando a consideração de que muitas vezes soluções antecedem problemas. No caso em análise, constata-se que no início do governo Cardoso o fluxo dos problemas estava ativado para o enfrentamento da pobreza, contudo, ainda não havia consenso acerca da estratégia de transferência de renda, posto que ambiguidades e incertezas a respeito do tema eram constantes em todo sistema político e na sociedade. Nessa seara, o papel da ideia foi preponderante para que a mobilização pela alternativa proposta pudesse chegar até os atores do fluxo político, ainda que isso tenha se concretizado primeiramente em arenas subnacionais.

A atividade de mobilização foi protagonizada pelas figuras dos empreendedores de políticas, a qual é apreciada na visão de Kingdon. Dentre os possíveis empreendedores de política dois destacaram-se pela capacidade de manipular a ideia original de maneira a controlar uma parte das incertezas e ambiguidades do sistema político: Suplicy e Buarque. Ainda que não tenha sido a atuação desses atores que propiciou de maneira direta o acoplamento dos fluxos para o agendamento federal, a participação deles mostrou-se fundamental para a circulação e absorção da ideia no sistema político e na sociedade. Um fator imprescindível para compor a causalidade do fenômeno que influenciou as arenas políticas municipais e estaduais e por fim federal.

Algumas propriedades desses atores encaixam-se com as destacadas por Zahariadis (2007) como favoráveis a influência no processo decisório.

- (i) Acesso aos tomadores de decisão – tanto Suplicy como Buarque tinham acesso aos tomadores de decisão, por meio da atividade política desempenhada por ambos;
- (ii) Recursos financeiros, de tempo e energia para difundirem suas propostas – foram autores e coautores de diversos livros, artigos científicos ou de jornais de grande circulação e mídia, participavam de conferências e proferiam palestras no âmbito das mais diversas entidades e organizações públicas ou privadas, além de exercerem atividades acadêmicas, inserindo-se junto à comunidade de especialista dessa seara; e,

- (iii) Estratégias de manipulação – mostram-se habilidosos em manter o assunto em debate apesar das críticas e resistências iniciais à ideia. Esforçaram-se para eximir dúvidas sobre consequências imprevistas da aplicação da proposta e agregaram novos argumentos para demonstrar a viabilidade da estratégia, buscando em último grau conferir sentido à ideia junto ao ambiente ambíguo.

Os citados atributos permitiram o uso estratégico da informação de maneira que as discussões sobre o tema ultrapassassem o ‘caldo primitivo’ das comunidades de especialistas, tomando maiores proporções na sociedade e sistema político. Esses atores atuaram no que Kingdon denomina de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões. Ao fazerem circular suas ideias em diversas frentes, divulgam o debate o que permitiu o desenvolvimento de alternativas que demonstrem maior viabilidade técnica.

O empreendimento de Suplicy e Buarque nas ideias de transferência de renda não foi conclusivo para o acoplamento dos fluxos no âmbito federal, contudo, resultou decisivo para avigorar a viabilidade da alternativa, sem o que seria praticamente impossível agendar a questão. Demonstrando a viabilidade técnica dos programas, tornou-se possível robustecer a imagem dessas políticas.

#### *b) Imagem da política*

A teoria do equilíbrio pontuado aborda a *policy image*, conceito que se encaixa ao estudo do agendamento dos programas de transferência de renda do Brasil pós-redemocratização. As *policy images* são analisadas por True, Baumgartner e Jones (2007) segundo dois componentes: informações empíricas e dados emotivos (*tone*). Esses componentes igualmente afetam a maneira como são interpretadas as questões, podendo algumas delas se transformar em problemas, enquanto outras não, seguindo a mesma linha de Kingdon.

No caso das políticas de transferência de renda no Brasil, o debate, iniciado ainda em meados dos anos 70, estava restrito a comunidade de especialista sobre o tema. Com a aprovação em uma das casas congressuais do projeto de lei do senador Suplicy e com a reestruturação da ideia para exigir condicionalidades, segundo defendia Buarque, o tema ganhou destaque e passou a ser difundido como uma possível alternativa para o combate à pobreza no Brasil. Até aí foi possível associar dados emotivos à ideia. Contudo, no âmbito

federal remanesceu uma lacuna na atenção para o assunto. No entanto, a estratégia dos empreendedores em atrair a atenção dos chefes de governos subnacionais obteve sucesso. O assunto então rompeu o isolamento dentro do subsistema para adentrar no macrosistema. Esse primeiro movimento ocorreu, contudo, nas arenas locais, ou seja, do subsistema aos macrosistemas municipais e estaduais, onde ocorreu rápida difusão de iniciativas.

O sucesso da inovação seguida pelos municípios e estados foi sem dúvida a etapa que faltava para conformar a imagem da política. As experiências municipais e estaduais conferiram o componente empírico que antes faltava. Baumgartner e Jones (2009) pregam que uma positiva imagem de política se aproxima de um monopólio, exemplificando com a situação de quando algum grupo consegue convencer outros de que certa atividade convém para objetivos aspirados. O presente trabalho conclui que essa abordagem condiz com a prevalência do modelo das condicionalidades, como proposto por Buarque, definindo o atrelamento à educação como estrutura institucional com ampla aceitação para o programa em crescente difusão. True, Baumgartner e Jones (2007) explicam que quando há predomínio de uma ideia ou imagem em um ou vários subsistemas – o que eles denominam de *policy monopoly* – esse monopólio contém uma definida e identificável estrutura institucional para formulação de políticas numa determinada área. No caso em análise, o arranjo que conferiu suporte para a aceitação da imagem foi a prevalência das condicionalidades e a vinculação à educação.

Assim, a inserção dos programas de transferência de renda na agenda social é compreendida como consequência da maneira como o sistema político processou as informações e direcionou atenção para as *policy images*. Aqueles autores explicam ainda que esse processamento de informações é desproporcional, pois os decisores situam desafios e priorizam sinais de informações em ambientes com contextos institucionais particulares. A aprovação do primeiro programa federal de transferência de renda no governo Cardoso, pode ser entendida, por exemplo, como a disseminação da prática em vários municípios influenciando e configurando sinais de informações para os atores políticos na arena congressual.

### *c) Fluxo político*

Observou-se, paralelamente à disseminação da política em municípios e estados, a circunstância de competição entre partidos, o que se constata na atuação de diversos partidos apresentando seus próprios projetos tanto nas câmaras municipais e assembleias legislativas,

quanto no congresso. Uma demonstração que fortalece a tese da competição partidária é a que pode ser observada nas diligências cumpridas durante o governo Cardoso para aprovar a proposição legislativa de autoria do deputado Nelson Marchezan, filiado ao PSDB-RS pouco depois da apresentação da proposta, em detrimento das iniciativas advindas do PT, quando então a questão finalmente entrou para a agenda.

As razões por trás da referida competição política podem ser associadas a características intrínsecas ao Bolsa Escola, como a relativa simplicidade e a propensão de gerar reconhecimento pela população. Vetar simplesmente as propostas poderia ainda resultar em consequência prejudicial para os concorrentes, a partir do julgamento negativo da população, em face do obstáculo a uma política pública considerada por muitos (pelo menos os potenciais beneficiários) como benéfica. Uma conjuntura que indica fatores eleitorais impulsionando a decisão pela implantação do programa, ao lado da concorrência partidária que estava se alojando no ambiente político. Assim, a competição política observada no contexto teria sido determinada também pela interpretação que considerava predicados de simples implementação e possibilidade de gerar créditos políticos positivos atribuídos ao programa.

Com efeito, apesar da iniciativa para defesa da renda mínima ter começado pelos empreendedores, à época ambos integrantes do PT, o fato de muitos municípios e estados estarem sob o governo de partidos concorrentes não arrefeceu a difusão do modelo. Mais uma vez, portanto, as implicações do estudo indicam que o encadeamento de fatos e discussões que levou a questão para a agenda de governos subnacionais está relacionado à maneira como os atores e decisores do sistema político interpretaram as informações que circulavam sobre o programa Bolsa Escola.

Os eventos acima descritos são compreendidos aqui como elementos do fluxo político, apontados por Kingdon como “fatores eleitorais, partidários e de pressões de grupos” (2011, p. 145). Esses tipos de efeitos possuem potencial poder para afetar a agenda. As atividades de divulgação e revisão da ideia foram determinantes para que se chegasse a uma alternativa considerada viável no âmbito do fluxo das soluções. Mas, faltava algum grau de consenso quanto à pertinência da proposta para que a questão entrasse de fato para a agenda decisional federal. Isso só veio a ocorrer após as consequências advindas da difusão do modelo nos governos locais. Os fatores eleitorais, partidários e de pressões de grupos decorrentes da conjuntura gerada pela adoção dos programas municipais não deixou o governo intacto, na medida em que ativou o fluxo político, e demandou um consenso em torno da adesão federal ao modelo.

Pelas evidências observadas, este trabalho acompanha o argumento da relevante participação dos entes municipais e estaduais no processo que culminou com o agendamento federal do modelo de transferência de renda com condicionalidades. Kingdon alerta acerca dos prejuízos de excluir esses eventos políticos das análises sobre o processo de formulação política e sobre as causalidades para determinada política pública. Por isso o seu modelo prega que o fluxo político precisa ser acoplado aos demais para que ocorra uma mudança na agenda de governo. Kingdon (2011, p. 241) diferencia a etapa consensual dentro do fluxo político da que ocorre no fluxo das soluções. No primeiro, descreve o fenômeno em que pessoas agregam-se ao movimento de alguma ideia com crescente visibilidade por que sentem receio de serem excluídos dos benefícios a serem obtidos. Esse fenômeno se encaixa perfeitamente com a competição desencadeada pelos créditos políticos da implementação da política transferência de renda. Já o consenso do fluxo das soluções consiste na larga aceitação de uma ideia pelos especialistas da área. Em relação ao entendimento sobre a alternativa de transferência de renda com condicionalidades para o combate à pobreza, existe na comunidade de especialistas uma série de visões contrárias, grande parte apoiadas no dito antagonismo do caráter assistencialista e focalizado à universalidade dos direitos sociais.

O problema da ausência de consenso entre os especialistas, contudo, não impediu o desenvolvimento de uma alternativa no fluxo das soluções e nem mesmo que essa alternativa fosse de fato aplicada. Na perspectiva do governo federal, a alternativa ganhou mais evidência com a aplicação pelos entes municipais e estaduais. Considerando a presunção de interdependência entre os fluxos do modelo de Kingdon, é possível verificar que a ativação do fluxo político motivada pelas pressões dos governos locais não dependeu diretamente de um consenso no fluxo das soluções, mais sim de que este fluxo estivesse ativado pela existência de pelo menos uma solução compreendida como viável. Nesse sentido, a participação dos municípios no processo decisório ganha destaque por ter auxiliado no entendimento acerca da alternativa – fluxo das soluções – e por ter exercido pressões sobre o governo central – fluxo político.

#### *d) Múltiplas arenas do federalismo*

Baumgartner e Jones (2009) salientam que a receptividade de determinado assunto em arenas institucionais é um ponto crítico para o desenvolvimento de uma política. Com efeito, as esferas subnacionais de governo atuaram como *policy venues*, já que consubstanciaram-se

em verdadeiras arenas institucionais onde autorizadas decisões puderam ser tomadas a respeito do tema transferência de renda.

A configuração das relações federais como prevista no corpo da Carta Política de 88 busca pavimentar o caminho para uma participação ativa dos municípios no processo de formular e gerir programas sociais. Apesar das dificuldades administrativas e financeiras desses entes, em geral agravadas pela diversidade regional, alguns municípios de fato inovaram em determinadas ações. O Bolsa Escola municipal foi uma delas. Características do desenho da política associadas à autonomia conferida constitucionalmente fizeram com que os municípios se consubstanciassem em verdadeiras arenas institucionais para recepção da ideia de transferência de renda. Foi por esse caminho que se deu o fortalecimento da imagem da política para atingir o governo federal.

Observa-se, portanto, que a variável federativa impactou diretamente para a concretização da ideia pelos governos subnacionais, e indiretamente para a sua inserção na agenda do governo federal. Sem a prerrogativa de ser integrante autônomo da federação teria sido praticamente impossível para os entes federados de menor abrangência implantarem o Bolsa Escola. A inovação de alguns municípios integrada à relativa simplicidade de implementação e ao papel dos empreendedores, por sua vez, informou a difusão do programa, o que influenciou proposições de congressistas de diversos partidos, atingindo finalmente o governo central.

O papel da ideia, portanto, ganha destaque, na medida em que, ao demonstrar a viabilidade técnica da alternativa vinculada à educação e de simples operacionalização, neutraliza as dificuldades impostas àqueles entes para exercerem as funções de autoridade em políticas públicas conferidas no pacto federativo, e restringidas pelas reformas da década de 90.

A resposta às pressões do sistema político pela participação da União nas políticas de transferência de renda, como se viu, foi produzida através da estratégia de indução federal contida na Lei nº 9.533, de 1997. Essa alternativa consistia na implementação escalonada de convênios com os municípios que implementassem o Bolsa Escola para a concessão de um auxílio financeiros. As implicações dessa escolha incidiram em mais pressão para o próprio governo federal, diante da competição política instalada entre os entes federados em busca de recursos. Como se sabe, os interesses das lideranças locais concorrendo para receber recursos federais resultaram em pressões de grupos dentro do fluxo político afetando ainda mais o governo. Esse movimento demandou um processo de barganha e negociação, que não foi

superado facilmente e foi de encontro ao federalismo cooperativo esperado nas intenções dos constituintes.

A definitiva inserção da política de transferência de renda com condicionalidades na agenda do governo federal, portanto, apenas se concretizou após a disseminação da política em governos subnacionais, pelo que seria possível deduzir que: a atuação dos empreendedores da política não foi suficiente para que a questão passasse realmente para o rol de questões da agenda de decisões do governo.

Não se deve olvidar, porém, que o esforço por manipular as discussões, direcionar a atenção e revisar a ideia (vinculando a política à educação e incluindo condicionalidades) contribuiu de fato para a conformação do modelo de transferência de renda. Para que isso se materializasse, contudo, as iniciativas das arenas municipais e estaduais foram fundamentais para a mitigação de dúvidas quanto às possíveis consequências das ações de transferência de renda e, principalmente, para o controle da ambiguidade sobre o tema, ainda que isso tenha se concretizado a partir de pressões políticas entre os entes federalismo.

O papel das ideias destacou-se, portanto, pela maneira como foram defendidas no contexto institucional. Isso por que, se a manipulação da ideia pelos empreendedores Buarque e Suplicy não obteve sucesso suficiente para acionar o fluxo político no plano federal, foi fundamental para o acionamento desses fluxos nas demais arenas do federalismo.

#### **4.3 BOLSA FAMÍLIA E A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA**

Diante da análise até então desenvolvida, este estudo compreende o movimento que culminou na criação do Bolsa Escola Federal como a principal raiz para a constituição do modelo de transferência de renda continuado por meio do Programa Bolsa Família. O que não se contrapõe ao fato de este último ter sido originado da unificação dos programas de transferência de renda já existentes em 2003 (o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cupom Alimentação). Com efeito, a passagem dos programas de transferência de renda existentes em 2003 para o Bolsa Família foi pensada para ocorrer mediante a revisão não só do Bolsa Escola, mas também dos demais. Entretanto, foram as interações entre os atores dos três fluxos e das diferentes arenas no âmbito da formulação do Bolsa Escola que conformaram o processo decisório para a mudança na agenda social do país, ultimada com a adoção do modelo para o enfrentamento da pobreza.

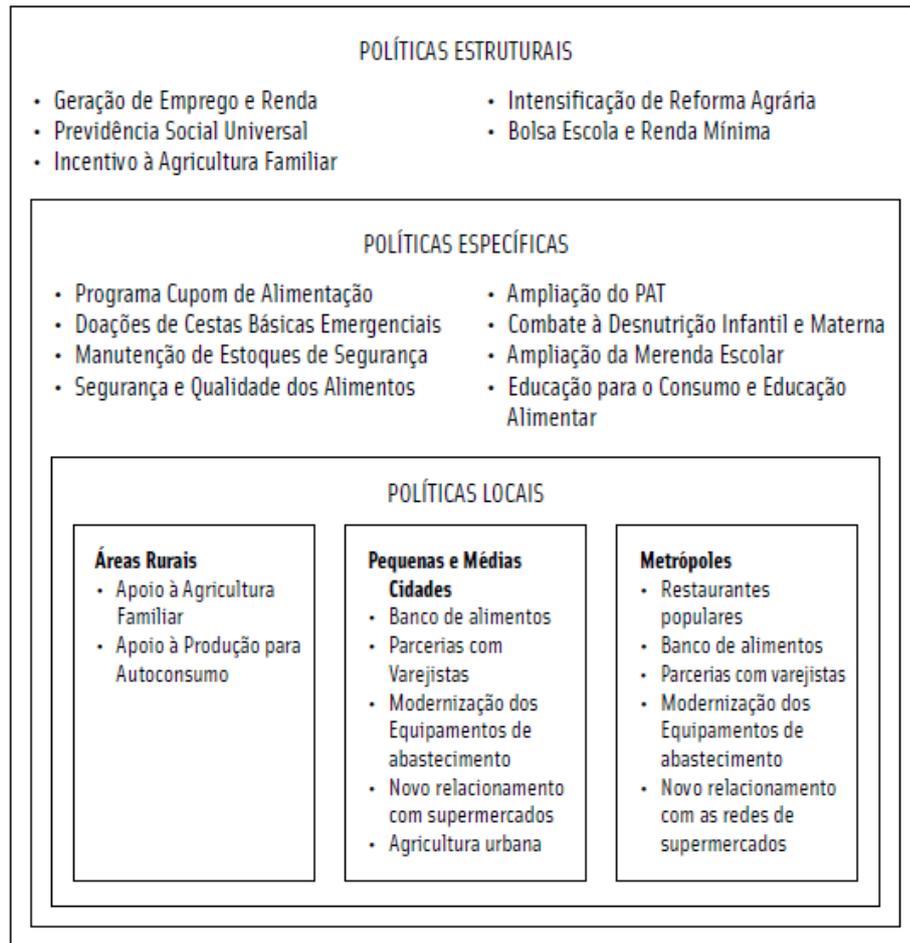
Uma causa comumente dita como determinante para novas mudanças na agenda é a troca de governo, no caso da política em análise pode-se observar que ocorreu diferente. Assim sendo, o estudo sobre a concretização dos programas de transferência de renda com condicionalidades que se apresenta não termina com a adoção do tema na agenda de um governo, mas procura analisar também o processo de conservação da política na agenda do governo posterior.

#### **4.3.1 NO CONTEXTO DO PROJETO FOME ZERO**

Ainda enquanto candidato à Presidência da República o oponente Luiz Inácio Lula da Silva já anunciava a intenção de manter o modelo de transferência de renda, porém dentro de um projeto maior de reestruturação das políticas sociais em que apontava como meta principal o combate à fome. Nesse cenário, os primeiros passos na área social do governo Lula exibiram uma imagem diferente da que, na sequência, ficou marcada pela preponderância do Programa Bolsa Família. Por essa razão, o estudo que se segue sobre o Bolsa Família tem por escopo abordar o processo desencadeado desde a sua primeira expressão – como integrante mais modesto do Projeto Fome Zero – para até a sua absorção como principal programa de governo na área social – o que passa pelas modificações nas estratégias de implementação.

Não obstante, a ausência de interesse em alterar de maneira substancial o conteúdo da agenda do governo Cardoso, o governo Lula é inaugurado com um programa desenvolvido para representar inovação nas ações sociais a partir do anúncio do enfrentamento direto ao problema da fome. Com o objetivo específico de prover segurança alimentar o Projeto Fome Zero consiste em um ‘programa guarda-chuva’ de diversas ações, onde o governo de esquerda procurava responder à mobilização popular iniciada em 1993, na luta pela cidadania (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Tendo como foco o problema da insegurança alimentar, a questão da pobreza, propriamente dita, era vista como uma parcela da problemática da fome, considerada mais ampla. Assim, para além de atender a população carente por meio dos serviços sociais básicos e das transferências de renda, o Fome Zero pretendia em última instância garantir a segurança alimentar para toda a população através de um conjunto integrado de políticas estruturais, emergenciais e locais.

**Figura 2**  
**Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero**



Fonte: INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 84.

As políticas estruturais (dentre elas as transferências de renda) foram idealizadas para ter um caráter multidimensional e intersetorial (parcerias com mercado e terceiro setor), buscando uma orientação para a estratégia de desenvolvimento econômico e social e não apenas à produção e distribuição de alimentos. Para tanto, previa-se uma articulação entre os três níveis de políticas, estruturais, emergenciais e locais, nas várias áreas de intervenção, agricultura, saúde, educação, trabalho, tecnologia, meio ambiente, globalização e relações internacionais (MALUF et al, *apud* INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 83). Assim as ações do Projeto englobavam um conjunto bem variado – abrangia desde a distribuição de cestas básicas, a construção de cisternas, dentre tantas outras iniciativas – e se configurava numa abordagem transversal às demais políticas sociais. Nesse contexto, a já pretendida ampliação da política de transferência de renda com condicionalidades para compreender um número maior de municípios, bem como de famílias beneficiadas, fora inserida no projeto do Fome Zero.

Ocorre que, com a vinculação ao discurso da fome e ao problema da insegurança alimentar passaria a ser impressa uma concepção diferenciada para o modelo de enfrentamento à pobreza pela transferência de renda. O diferencial maior consistia no estreitamento do controle do comportamento dos beneficiários. Ações específicas do Fome Zero exigiriam até mesmo a demonstração dos gastos realizados com os recursos recebidos, em vistas de se verificar a melhoria alimentar (COHN, 2010, p. 211). Um exemplo é a proposta do Programa Cupom Alimentação, com as seguintes características:

- a) complementar a renda das famílias muito pobres independentemente de já se beneficiarem de outros programas, como o renda mínima, bolsa escola, previdência social, seguro desemprego etc;
- b) exigir sempre uma contrapartida específica das famílias que se beneficiam do programa em termos de ocupação de seus membros adultos como, por exemplo, freqüentar cursos de alfabetização, requalificação profissional ou até mesmo prestação de serviços comunitários compatíveis com suas habilidades profissionais;
- c) as famílias receberão benefícios dos cupons por um período previamente de seis meses ou um ano, prorrogáveis mediante reavaliação e enquanto persistirem as causas de insegurança alimentar que os afeta;
- d) os cupons só poderão ser utilizados na compra de alimentos em supermercados, lojas, feirantes ou produtores agropecuários previamente cadastrados. A restrição vale também para quaisquer outras mercadorias não-alimentares como cigarro, produtos de limpeza, remédios, assim como bebidas, doces e salgados tipo *fast food*. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 88)

Além do mais, ao invés de exprimir um esforço para o arranjo dos mecanismos necessários para a expansão do Bolsa Escola, o Fome Zero previa novas políticas complementares, cada qual requerendo uma institucionalização específica. Talvez por isso seja comum a narrativa de que esse programa apresentou uma precária implementação, o que estaria em parte relacionado ao custo de fragmentação com a operação de várias ações de forma independente, incluindo diferentes estruturas administrativas, processos de seleção de beneficiários e composições de financiamento (HALL, 2006).

Uma vez no poder e diante da ambição de reestruturar as políticas sociais por meio das supracitadas abordagens ao problema – redefinido para versar sobre a fome – o governo Lula, necessitou arquitetar uma estrutura que fosse capaz de proceder à implantação das medidas projetadas. A primeira ação no sentido de conferir alguma institucionalidade para as ações do Fome Zero foi a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683,

de 2003. Ambos os órgãos estavam vinculados à Presidência da República. Ao primeiro compete prestar assessoria ao governo nas formulações de políticas voltadas ao direito à alimentação, “e especialmente integrar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome” (Art. 9º da Lei nº 10.683, de 2003). Ainda em atividade, esse órgão obtém como embasamento na Exposição de Motivos da MP nº 103 a prerrogativa de instituir uma instância consultiva essencial ao êxito do Programa Fome Zero. Já para o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome foram previstas funções de administração e execução.

Para a execução e coordenação de ações do Programa, é criado ainda o Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ao qual caberá formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional, articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição e estabelecer diretrizes e supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (E.M. Interministerial nº 1 /CC/MJ)

Em 20 de outubro de 2003, foi publicada a Medida Provisória nº 132, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família. Com efeito, a Exposição de Motivos nº 47/Casa Civil-PR procurou delinear em seus primeiros parágrafos a conexão entre a nova estratégia de transferência de renda e o programa de projeção do governo, o Fome Zero. Para tanto, atrela o programa em proposição à problemática da pobreza e da fome, considerada como mais estrutural. Com isso a questão da condicionalidade, antes atrelada apenas à educação, ganha escopo mais ampliado para incluir ações de nutrição e saúde, dentre outras.

Um dos principais desafios da sociedade brasileira no geral, e para o Governo Federal em particular, é o combate à fome e à pobreza, de forma a garantir aos brasileiros o pleno exercício da cidadania e de seus direitos. Nesse contexto, tem se consolidado o consenso sobre a importância de programas de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza ou de pobreza, não somente para melhorar concretamente seu nível de renda, mas também para ampliar o acesso a políticas universais, em especial as de educação, saúde e de alimentação. (E.M. nº- 47 /C.CIVIL-PR) (Grifos nossos)

Uma realidade que impactou o governo, contudo, foi o fato de que a trajetória da firmação dos programas de transferência de renda tinha alcançado uma imagem forte o suficiente para gerar incentivos políticos voltados à manutenção da ideia de condicionalidades segundo a assinalada no Bolsa Escola. Essa noção de contrapartidas reduziria os espaços para a inserção de mecanismos de controle mais acentuados sobre o comportamento do público-alvo. Não por acaso, os programas de renda mínima haviam sido posicionados como políticas estruturais, enquanto as ações que requeriam obrigações mais restritivas quanto à destinação dos recursos recebidos pelos beneficiários foram classificadas como específicas. Era o caso do Programa Cupom Alimentação no esquema das propostas do Fome Zero (Figura 2). Contudo, esse programa não resistiu como ação independente e foi abarcado na unificação que deu origem ao Bolsa Família. Nesse sentido, prevaleceu a ideia das condicionalidades como ferramenta para aumento do acesso aos serviços sociais básicos, ao contrário daquela mais restritiva em relação ao comportamento dos beneficiários, que teria de aplicar os recursos recebidos exclusivamente na melhoria alimentar. No Bolsa Família as condicionalidades “consistiam fundamentalmente em instrumento de aperfeiçoamento da implantação das demais políticas públicas, constituindo-se, portanto, em um traçador dessas políticas” (COHN, 2010, p. 211). Com isso é possível concluir que, embora tenha promovido alterações para incluir condições relacionadas à saúde e nutrição além de ações educativas, no que se refere aos critérios de controle das condicionalidades, o governo manteve-se no consenso contraído já na gestão anterior quanto ao modelo de transferência de renda.

Já no que diz respeito à questão da qualidade alimentar no combate à fome, o governo também parece ter rapidamente percebido não ser essa a principal problemática a ser enfrentada dentro do modelo de transferência de renda. Essa afirmativa pode ser constatada nos parágrafos seguintes da mesma Exposição de Motivos nº 47 da MP que cria o programa.

Os programas dessa natureza implementados no âmbito do Governo Federal, a partir de 2001, como os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, não foram planejados para formar um conjunto integrado - ao contrário - nasceram de forma independente, não se constituindo em uma política dotada dos necessários atributos de complementaridade e integralidade. A ausência de articulação entre esses programas reforça a lógica setorial e departamentalizada que pulveriza recursos, resulta na sobreposição de ações, gera disputa institucional e fragmenta ações, tornando-as pouco eficazes. (E.M. nº 47 /C.CIVIL-PR) (Grifos nossos)

O que se observa, portanto, é que o embasamento para a criação do programa apenas inicialmente se vinculou ao contexto do Projeto Fome Zero. E, brevemente volta-se para o problema da gestão. A partir de então vai se robustecendo como fundamento no novo programa de renda mínima a necessidade real de se encontrar alternativas que confirmem “racionalidade, organicidade e efetividade” à execução dos programas iniciados na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Uma etapa que concilia os planos do novo governo com os incentivos à manutenção do modelo de transferência de renda com condicionalidades como alternativa ao enfrentamento à pobreza.

O Programa Bolsa Família passa então a ser discutido e estudado por um grupo diversificado de especialistas de dentro ou próximo do governo, os quais flutuam mais no fluxo das soluções para a gestão e operação do que na definição de um novo problema. Sua trajetória começa a mudar na medida em que ele é reformulado por meio da construção de procedimentos, normatização e definição clara de papéis para sua implementação. Por esse caminho é que o programa segue para ganhar expansão e marcar a consolidação do modelo de transferência de renda no Brasil.

#### **4.3.2 DEFINIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Os requeridos ajustes de gestão não foram atingidos antes da implantação do Bolsa Família, contudo. Foi num processo desencadeado após a instituição do programa que soluções para a racionalização das ações administrativas puderam ser gradualmente apreendidas. Atividades de diversos órgãos públicos, desde os departamentos do próprio governo para até órgãos fiscalizadores de diferentes arenas do federalismo e da repartição de poderes, contribuíram nessa dinâmica, cujo resultado implicou numa nova institucionalidade para a área das políticas sociais de combate à pobreza, conforme se observa no final do período em análise. Para iniciar a exposição dessa trajetória vale observar como se distribuía as competências para a gestão e operação do Bolsa Família quando da sua concepção na Lei nº 10.836, de 2004:

- Para a atribuição de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação foi criado o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República (Art. 4º);

- À Secretaria-Executiva do supracitado conselho competia coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (Art. 5º);
- Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, ficaram sob a responsabilidade dos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Art. 7º, § 1º).

Já na sua criação o Bolsa Família ostenta o desígnio de ter uma gestão e execução que observe a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social, como também a descentralização, mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No entanto, muito ainda faltava para que se atingisse a institucionalidade apropriada para a consecução da ampliação das ações de transferências de renda segundo o referido desenho, o que dependeu do mencionado debate travado na administração pública e da correspondente regulamentação federal.

No ano de 2003 a jurisdição sobre os serviços de execução do programa estava dividida entre as diferentes pastas do executivo, passando para um órgão único no âmbito da Presidência da República, o Conselho Gestor Interministerial, que centralizaria a gestão federal do Bolsa Família. Esse órgão nascera independente do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, responsável pelo projeto mais amplo do Fome Zero. Um fato relacionado ao referido Gabinete se faz importante mencionar. Antes mesmo da criação do Bolsa Família, o Ministro José Graziano da Silva, nomeado para chefiar aquela pasta extraordinária, solicitou auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) no sentido de exercer o acompanhamento e controle dos programas integrantes do Fome Zero, conforme se observa do Acórdão nº 381 do Plenário do TCU, em abril de 2003. Partiu desse ator uma iniciativa que ao final veio a contribuir para o processo de definição das estratégias

de administração do Bolsa Família conforme se verá mais adiante, não obstante a motivação inicial ter sido a implantação do Fome Zero<sup>32</sup>.

No que se refere ao outro órgão, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, esse não perdurou por muito tempo na Presidência da República, contudo. Poucos dias após a publicação da lei de criação do programa o governo lançou a Medida Provisória nº 163, de 2004, que altera a estrutura ministerial e de órgãos da Presidência da República. Convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, a medida teve como fundamento ajustes na organização da administração pública federal, visando estabelecer estrutura gerencial adequada para a execução das prioridades governamentais. Para acomodar a estrutura governamental na área social, instituiu-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no qual foram cingidas as atribuições do antigo Ministério da Assistência Social, do próprio Conselho de Gestão Interministerial do Programa Bolsa Família e do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. A principal qualidade do ato apoiava-se em permitir a simplificação do processo decisório de definição das estratégias de implementação das ações, além da almejada sinergia entre as pastas. Conservados os Programas Fome Zero e Bolsa Família alterava-se a gestão central, que antes distribuída por dois órgãos passa a ser exclusiva do MDS, concentrando a formulação e a definição da estratégia de implementação num único órgão (conforme Exposição de Motivos nº 1 da MP nº 163, de 2004).

Com a publicação da primeira estrutura regimental do MDS por meio do Decreto n.º 5.074, de 11 de maio de 2004, realizou-se a composição dos órgãos e departamentos arranjando a divisão de trabalhos para gerenciar o Bolsa Família. A parcela referente às atividades de transferência de renda ficou destinada a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) que contou com três departamentos: um de Operação; outro de Gestão dos Programas de Transferência de Renda; e o do Cadastro Único<sup>33</sup>. Até aqui já se tinha uma boa dose de atos voltados para a institucionalização do Bolsa Família, ainda que gerais, incluindo-se a regulamentação do programa, pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

---

<sup>32</sup> A Corte de Contas, ao atender a solicitação do Ministro José Graziano, desenvolveu trabalhos que, de certa maneira, foram úteis ao desenvolvimento de uma institucionalidade condizente com o escopo do Bolsa Família.

<sup>33</sup> O Decreto foi revogado em 2005, mas manteve a secretaria e os três departamentos. Porém, em 2010, por meio do Decreto nº 7.079 é alterada a estrutura da secretaria que passa a contar com: Departamento de Operação; Departamento de Benefícios; Departamento do Cadastro Único; e Departamento de Condicionais. A estrutura vigente do MDS está consignada no Decreto nº 7.493, de 2011.

**Quadro 1**  
**Atos que contribuíram para a institucionalização geral do Bolsa Família**

<b>Natureza</b>	<b>Título</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Autoria</b>
Ato Normativo	Medida Provisória nº 103, de 01/01/03	Cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome	Presidência da República e Casa Civil
	Lei nº 10.683, de 28/05/03		
	Medida Provisória nº 132, de 20/10/03	Cria o Programa Bolsa Família e o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família	
	Lei nº 10.836, de 09/01/04		
	Medida Provisória nº 163, de 23/01/04	Altera a Lei nº 10.683 de 28/05/03 e cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	
	Lei nº 10.869, de 13/05/04		
	Decreto n.º 5.074, de 11/05/04	1ª estrutura regimental do MDS e composição dos órgãos e departamentos arranjando a divisão de trabalhos para gerenciar o Bolsa Família	
Decreto nº 5.209, de 17/09/04	Regulamenta o Programa Bolsa Família	Presidência da República e MDS	

Fonte: Elaboração própria, com base na pesquisa para esta dissertação.

Para a regulamentação mais específica do programa, foram buscados elementos e subsídios mediante parcerias do MDS com órgãos como a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, a Controladoria Geral da União (CGU), até mesmo órgãos estaduais, como os Ministérios Públicos dos Estados e com o TCU. Conforme antes citado, dos trabalhos realizados pela Corte de Contas a partir da iniciativa do Ministro José Graziano da Silva, por exemplo, emanaram desdobramentos incisivos sobre os programas de transferência de renda. São atos do Plenário do TCU sobre o tema: o Acórdão nº 1.046, de 6 de agosto de 2003, e o Acórdão nº 1.496, de 29 de setembro de 2004<sup>34</sup>. Um relativo ao planejamento de auditoria e outro contendo o relatório de realização da mesma respectivamente, o qual será mais adiante abordado.

Notícias veiculadas na imprensa nacional também fizeram parte desse processo. Uma delas, que apontava para o uso eleitoreiro do programa no Município de São Francisco de Itabapoana/RJ, resultou em fiscalização por parte da CGU<sup>35</sup>. Além de verificar o anúncio de

<sup>34</sup> É possível acessar os atos decisórios do TCU por meio do seguinte endereço eletrônico: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Processos.faces?>

<sup>35</sup> É possível acessar uma síntese do relatório de fiscalização da CGU por meio do seguinte endereço eletrônico: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2004/noticia07904.asp>

que a inclusão no programa dependeria da reeleição do então prefeito, as constatações do órgão de controle indicaram haver ausência de divulgação pelo Governo Federal de cronograma de cadastramento das famílias no Programa Bolsa Família, embora houvesse previsão de regulamento específico para esse procedimento no Decreto nº 5.209, de 2004. Constatou-se também que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Bolsa Escola, instituído pela lei municipal, não estava exercendo suas atribuições. Como também inadequações nas operações de entrega dos cartões magnéticos pelo agente operador.

Outra matéria de grande repercussão foi a de autoria do Programa Fantástico da Rede Globo, em 17 de outubro de 2004. A reportagem divulgara evidências de fraudes na concessão de benefícios a famílias não pobres, ressaltando, por outro lado, a situação de extrema pobreza de famílias não abrigadas no programa; de outras que até estavam dentre as selecionadas mais não recebiam o benefício (o que se devia também a irregularidades nas entregas dos cartões e senhas); e ainda denunciando crimes de apropriação de benefícios por funcionários públicos ou outras pessoas (TORRES e IVO, 2010).

Em geral as manifestações de atores internos ao estado e até mesmo as acusações providas da mídia tinham por objetivo incorreções na execução do programa, ao invés de atacarem a manutenção ou mesmo a expansão do modelo de transferência de renda. Diante disso, pode-se dizer que como resposta para as demandas e acusações inseridas no sistema da política o governo apressou-se em publicar a regulamentação do Bolsa Família. Fica, portanto, evidenciado que a questão por trás dessa crise do novo programa referia-se mais às alternativas de administração e procedimentos do que à sua eficácia contra o problema da pobreza em si.

De fato o Decreto nº 5.209, de 2004, abordou questões referentes ao controle e participação social (Arts. 29 e seguintes); a obrigatoriedade e monitoramento da condicionalidades (Arts. 37 e 28, respectivamente); ao procedimento de pagamento e administração dos benefícios (Arts. 22 a 25); aos critérios de cadastramento e seleção das famílias em situação de pobreza, bem como de migração dos programas remanescentes para o Bolsa Família (Arts. 17 a 18); às funções do agente operador, a Caixa Econômica Federal (Art. 16); e, às responsabilidades dos entes federados na gestão descentralizada (Arts. 11 a 15). Ocorre que as disposições do decreto foram ainda demasiado amplas para as particularidades da implementação do Bolsa Família. Foi com o desempenho do MDS, cuja criação deu-se em razão, dentre outras, do próprio Bolsa Família, que ocorreu a definição de regras e procedimentos – e a divulgação para os demais órgãos e entes participantes – tão necessária para o futuro e expansão do programa.

Assim sendo, já estava em curso uma movimentação no fluxo das soluções (correspondente às interações para a definição de estratégias de gestão e execução) devido à necessidade de encontrar alternativas para a implementação do Programa Bolsa Família. Tal afirmação pode ser confirmada a partir da observação dos termos do Acórdão TCU-Plenário de nº 1.496, de 2004. O documento demonstra-se útil nessa análise por enfatizar as limitações do desenho institucional do Bolsa Família no plano mais detalhado<sup>36</sup>.

No geral as constatações expostas no relatório de auditoria que originou o citado acórdão apresentam o resultado da investigação acerca da ausência de definição das sistemáticas de monitoramento das condicionalidades e de controle social e suas consequências sobre o alcance dos objetivos do Programa Bolsa-Família. Para esse trabalho foram selecionadas três temas de referência: (1) o efeito da criação do Bolsa-Família no cumprimento e monitoramento das condicionalidades; (2) a atuação do controle social; (3) a execução do processo de distribuição e uso de cartões e senhas aos beneficiários em relação aos procedimentos previstos pela Caixa. Em síntese, alguns dos achados:

- *Sobre a institucionalização das regras de execução:*

Carência de especificação de critérios para inclusão no Bolsa Família, cotas municipais, sistemática de acompanhamento das condicionalidades etc. Muitas dessas questões não estavam regulamentadas em conformidade com o detalhamento que a matéria requer. Constatou-se ainda que gestores municipais, diretores de escolas e de unidades de saúde possuíam informação muito limitada acerca do funcionamento e da operacionalização do Programa Bolsa-Família. Faltava, portanto, um planejamento dos mecanismos de articulação regional e também de realização de capacitação dos gestores locais. Dessa forma, além da necessidade de se regulamentar essas questões, recomendava-se também a promoção de orientações para esses atores.

- *Sobre a circulação de informações para o público-alvo e a sociedade em geral:*

Aqui também a auditoria constatou baixa qualidade no conhecimento sobre o programa, o que se devia a transmissões de informações genéricas e imprecisas, provocando algumas distorções: expectativa de recebimento do benefício pela população não pertencente ao público-alvo; ambiguidades em relação às diferenças entre o Bolsa-Família e outros

---

<sup>36</sup> Não significa que este trabalho tenha por finalidade uma análise voltada para atividades de controle da política pública, mas aproveita a clareza com que o documento elaborado pela Corte de Contas apresenta questões explicativas para a presente pesquisa.

programas, o que levava a interpretação de que o Bolsa-Família não substituiu os anteriores e possibilitaria o recebimento de mais um benefício; ausência de conhecimentos referentes a ampliação das condicionalidades.

- *Sobre a definição de indicadores de desempenho:*

Apontou deficiências nos indicadores de acompanhamento do funcionamento do programa, pelo que foi recomendando a adoção de um conjunto de indicadores de desempenho.

**Quadro 2**  
**Recomendação de Indicadores de Desempenho**

<b>Indicador</b>	<b>Periodicidade</b>	<b>Fórmula de cálculo</b>
a) Percentual de gasto administrativo.	Anual	Custo administrativo direto/valor total dos benefícios transferidos, por ano *100.
b) Percentual de acesso ao programa, por município.	Mensal	(n.º de famílias recebendo transferência financeira/ n.º estimado de famílias pobres)*100, por município.
c) Percentual de cumprimento da condicionalidade da educação, por município.	Mensal	(n.º de crianças com frequência escolar igual ou superior a 85%/n.º de crianças atendidas)*100, por município.
d) Percentual de cumprimento das condicionalidades da saúde, por município.	Mensal	(n.º de famílias cumprindo a agenda de saúde e nutrição/n.º de famílias atendidas)*100, por município.
e) Percentual de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades.	Semestral	(n.º de municípios que realizam monitoramento das condicionalidades /n.º total de municípios atendidos)*100, por estado.
f) Percentual de famílias que não sacaram o benefício, por município.	Mensal	(n.º de benefícios não sacados/n.º total dos benefícios disponibilizados)*100, por município.
g) Percentual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza, por município.	Anual	(n.º de famílias cuja rfpc após o recebimento do benefício ultrapassa a linha de pobreza/n.º de famílias atendidas)*100, por município.
h) Percentual de atendimento de famílias chefiadas por pessoa negra, por município.	Semestral	(n.º de famílias atendidas chefiadas por pessoa negra/n.º de famílias atendidas)/(n.º estimado de famílias pobres chefiadas por pessoa negra/ n.º estimado de famílias pobres), por município.
i) Percentual de famílias mais pobres atendidas, por município.	Mensal	(n.º de famílias c/ rfpc<R\$ 50 atendidas /n.º de famílias atendidas)/(n.º estimado de famílias c/ rfpc<R\$ 50/ n.º estimado de famílias pobres), por município.

Fonte: Adaptado de BRASIL – TCU, 2004.

- *Sobre o controle social do programa:*

Destacou nesse aspecto a falta de regulamentação e definição da forma de atuação dessa instância. Aqui o relatório explicita que apesar da existência de regulamentação da

composição e atribuição dos órgãos de controle social, por meio do Decreto nº 5.209, de 2004, ainda fazia-se necessário definir a sistemática de controle social a ser exercida nos municípios, para a atuação efetiva do controle social.

- *Sobre a atuação da Caixa Econômica Federal:*

Quanto a esse aspecto foi identificado a necessidade de revisão do procedimento de cadastramento das senhas, em vistas de promover o aumento do nível de segurança no saque dos benefícios. Também sugeriu-se a disponibilização mensal pelo operador da relação de beneficiários que não retiraram seus cartões ou que não estão sacando seus benefícios, no sentido de que o Município possa melhor incentivar o acesso dos beneficiários aos cartões magnéticos. Por fim, recomendou a realização pela Caixa de estudo sobre a adequação da rede de atendimento em relação à previsão de expansão do Bolsa Família.

Os fins perseguidos no trabalho da Corte de Contas permitiu o relato sistematizado dos obstáculos concretos para a consolidação do programa de transferência de renda no Brasil. As recomendações foram endereçadas à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS em razão de suas atribuições de gerência do programa. Em suma, elas tinham por escopo a divulgação para gestores municipais, agentes de controle social e beneficiários, dos critérios e pormenores sobre a inclusão no programa, as exigências de cumprimento das condicionalidades e as regras para seu controle e monitoramento. A lógica das recomendações apoiava-se na compreensão de que melhorar a qualidade das regras de implementação e promover a divulgação delas era o caminho que permitiria o alcance dos objetivos do programa, a eficiência do controle e também o aumento do apoio social ao mesmo.

Desse contexto em diante o que se observa no decorrer dos fatos referentes à política em análise é um forte empenho do MDS em conformar as regras e procedimentos definidores da estratégia de implementação do Bolsa Família. Um processo contínuo à institucionalização mais ampla do programa, caracterizada pelos atos normativos que confirmaram a decisão do governo em lidar com a problemática da estratégia de viabilizar a expansão e solidificação do modelo de transferência de renda. Assim, na sequência das referidas normas de estruturação institucional na esfera federal e, da mesma forma, em razão da conjuntura crítica revelada pelas ações fiscalizadoras e midiáticas, seguiram-se as ações voltadas para uma institucionalização mais específica do programa. Especialmente nos primeiros anos que se seguiram, já a partir do final de 2004 e até 2006. O produto do trabalho desempenhado no âmbito do MDS revelou-se fundamental para que o Bolsa Família pudesse chegar ao *status quo* presente no término do governo Lula.

**Quadro 3**  
**Atos que contribuíram para a institucionalização detalhada do Programa Bolsa Família**<sup>37</sup>

<b>Natureza</b>	<b>Título</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Autoria</b>
Ato Decisório	Acórdão nº 1.046, de 06/08/03	Determina planejamento de auditoria sobre o Programa Fome Zero	Tribunal de Contas da União
	Acórdão nº 1.496, de 29/09/04	Aprova relatório de auditoria sobre o Programa Bolsa Família	
Ato Normativo – Estabelece regras e Procedimentos	Portaria GM/MDS nº 660, de 11/11/04	Autoriza os CMAS a atuarem temporariamente como instância de controle social do PBF	Gabinete do Ministro do MDS
	Portaria MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/04	Regulamenta a condicionalidade de educação do PBF	Ministério da Educação e MDS
	Portaria MS/MDS nº 2.509, de 18/11/04	Regulamenta a condicionalidade de saúde do PBF	Ministério da Saúde e MDS
	Portaria GM/MDS nº 246, de 20/5/05	Regulamenta a adesão dos municípios ao PBF	Gabinete do Ministro/MDS
	Portarias GM/MDS nº 360, de 12/7/05, e nº 454, de 6/9/05	Regulamentam a atualização cadastral com apoio financeiro do Governo Federal aos estados e municípios	
	Portaria GM/MDS nº 532, de 3/11/05	Fixa o Calendário de Pagamento dos Benefícios Financeiros do PBF	
	Portaria GM/MDS nº 551, de 09/11/05	Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do PBF	
	Portaria GM/MDS nº 555, de 11/11/05	Regulamenta a Gestão de Benefícios do PBF	
Portaria GM/MDS nº 148, de 27/04/06	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa e do CadÚnico nos municípios e cria o Índice de Gestão de Descentralizada.		
Ato Normativo – Divulga regras e Procedimentos	Instrução Normativa nº 1, de 20/5/05	Divulga regras para criação e funcionamento das instâncias de controle social do PBF	MDS
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 1, de 19/5/04	Divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral	SENARC/MDS
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 5, de 15/2/05	Divulga procedimentos para importação da base CadÚnico nos municípios	
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 7, de 20/5/05	Divulga procedimentos sobre o teste de consistência do CadÚnico	
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 9, de 5/08/05	Divulga procedimentos para adesão dos municípios ao PBF	
	Instrução Operacional SENARC/MDS nº 13, de 20/04/06	Divulga critérios para o bloqueios dos benefícios dos Programas Remanescentes e orienta as prefeituras acerca da complementação dos dados	

Fonte: Elaboração própria, com base na pesquisa para esta dissertação.

<sup>37</sup> O quadro apresenta atos elaborados nos primeiros anos do Bolsa Família, visando garantir a viabilidade técnica de sua administração, posteriormente foram elaborados novos atos e realizadas alterações em vários desses atos do MDS para adequá-los a novas circunstâncias.

Embora a gestão descentralizada confira grande parte da responsabilidade da execução do programa aos municípios, gerenciando a implementação junto às famílias beneficiárias, a função exercida pelo órgão federal foi fundamental para que os entes federados e demais órgãos, pastas e atores envolvidos (inclusive as famílias) obtivessem conhecimento das regras definidas para o programa<sup>38</sup>. Com isso limita-se a abertura de espaços para interpretações erradas das informações. Destarte, o que garantiu a consolidação e duração do modelo de transferência de renda foi a referida institucionalidade, na medida em que conferiu subsídios para implementar o programa em consonância com as diretrizes e metas atribuídas na legislação.

### 4.3.3 ANÁLISE

No exame da conservação da política de transferência de renda por meio do Programa Bolsa Família este trabalho busca manter-se alinhado com os pressupostos teóricos selecionados para a composição da base analítica. Nesse sentido, vale ressaltar que percebe-se aqui duas nuances do fenômeno: (i) uma indicativa de certa estabilidade no que diz respeito à presença dos programas de transferência de renda na agenda social do país e (ii) outra referente a ajustes incrementais nessas políticas, os quais resultaram essenciais para garantir a consolidação e permanência do modelo.

Assim, a Teoria do Equilíbrio Pontuado é aplicada nessa fase da pesquisa segundo o entendimento de que mecanismos de *feedback* negativo incidiram sobre as interações dos atores como também sobre as instituições nacionais para marcar o período incremental das políticas em análise<sup>39</sup>. Já o Modelo de Múltiplos Fluxos tem função apropriada para decifrar o processo decisório de definição das estratégias de implementação, etapa considerada também

---

<sup>38</sup> “As principais atribuições dos municípios são: articular os diversos órgãos e entidades locais afetos ao programa; assegurar a oferta de serviços essenciais de saúde, educação, acompanhamento alimentar e nutricional para viabilizar o cumprimento das condicionalidades; viabilizar a oferta de ações complementares ao Programa; coordenar o processo de cadastramento, seleção, renovação, suspensão e desligamento das famílias beneficiárias; atender diretamente aos beneficiários; capacitar os profissionais envolvidos (em conjunto com o nível federal); avaliar o desempenho e o impacto do Programa no município; apoiar os conselhos municipais; colaborar com o Poder Judiciário na redução do sub-registro civil e na emissão de documentação para as famílias beneficiárias; informar periodicamente ao MDS e aos ministérios setoriais os dados sobre o cumprimento das condicionalidades” (BRASIL – TCU, 2004, p. 21/22).

<sup>39</sup> Vale lembrar que mecanismos de *feedback* positivo são descritos como a dinâmica gerada por eventos que se reproduz no tempo. Ainda que discreta e consubstanciada por consequências imprevistas, tal dinâmica provoca efeitos cumulativos e termina por delinear mudanças, as quais podem chegar a proporções de larga escala. Ou seja, podem causar o desequilíbrio, as pontuações, aderindo às hipóteses de *positive feedback processes*.

importante para abranger mais completamente os fatores determinantes da política de transferência de renda no cenário político brasileiro.

*a) Fluxo dos problemas*

Ao final do governo Cardoso o agendamento do modelo de transferência de renda estava confirmado e incentivos políticos induziam diferentes partidos a acompanharem a formulação dos programas. Aberta a campanha eleitoral para o próximo governo, emblemático para a democracia representativa no Brasil, o partido desafiador precisava fortalecer o discurso oposicionista. A direção seguida nesse momento foi promover uma reativação no fluxo dos problemas, partindo para uma nova definição diferente da questão que estava estabelecida quando do início do processo de seleção das alternativas e consenso político que terminou com o Bolsa Escola.

Com base na pessoa do candidato Lula a expectativa que se lançava era de que a confirmação democrática viria mais firmemente com a eleição do candidato da esquerda que ostentava ainda o fato ser proveniente da classe trabalhadora operária. As características pessoais e a militância do candidato representariam o compromisso de mudança social tão esperado com a redemocratização. Essa esperança era alimentada pela parca evolução das condições sociais nos anos anteriores na medida em que os indicadores apontavam uma situação crítica o que influenciava o humor nacional da época – apesar de o governo de Cardoso ter de fato emplacado uma reforma social, mesmo que sem a desvincular do foco no ajustamento econômico e fiscal.

Conforme se observou do contexto da proposição do Fome Zero, imprimia-se o compromisso pessoal do candidato com a questão da justiça social como selo de campanha. Como não se defendia uma virada de grandes proporções na área das políticas sociais, o discurso formulado para apoiar o governo de esquerda buscou direcionar a atenção do público para o problema da fome. Redirecionar o foco do problema durante a campanha pode ser entendido como útil para conferir uma imagem diferenciada. Entretanto, não significa que a fome já não fosse preocupante, ela estava intrínseca ao processo de construção do problema da pobreza desde o início. Contudo, essa não era a questão central, era mais uma consequência da extrema pobreza.

Ocorre que, promover uma reconstrução social do problema não coincidiu com a disposição de manter substancialmente a agenda anterior. Com efeito, o que o governo Lula efetivamente propunha com o Fome Zero era uma reforma estrutural no desenho da

organização das políticas sociais. Diante do escopo de promover maior articulação entre políticas estruturais, emergenciais e locais, nas várias áreas de intervenção estatal, é possível concluir que tal proposta versava sobre a forma de execução. Com base nesses termos não haveria aplicação prática decompor o enfoque substancial acerca da questão que já fora definida como problema na ocasião da *agenda-setting* para a reforma na área social.

Se para acoplar os fluxos da reforma social indicadores de pobreza e movimentos sociais como o símbolo da Ação da Cidadania revelavam a urgência em se reavaliar as políticas e ações estatais no enfrentamento do problema da pobreza, com o Fome Zero pretendia-se conformar um novo símbolo que redirecionasse a compreensão do problema, mais para a questão da fome. Entretanto, – com a intenção de manter o modelo de transferência de renda com condicionalidades nos moldes do que já estava agendado – vencida a eleição presidencial os atos na área de política social da administração Lula foram direcionados para o problema da gestão e execução das políticas já existentes.

#### *b) Imagem da política*

A expansão do modelo de transferência de renda com condicionalidades seria, portanto, principiada em meio a essa conjuntura político-institucional dos meses iniciais do governo Lula. Em um primeiro plano ocorreu o empenho por se construir uma nova imagem para a agenda social, a qual fosse associada à figura do primeiro Presidente originário da classe operária. Essa imagem estava assentada na pressuposição de que seria o problema da fome o escopo maior das ações, e dentro dele é que surgiam as demais demandas sociais, inclusive a pobreza. O Fome Zero, conforme observado, de fato inseria a questão alimentar como objetivo das políticas, inclusive traduzindo uma nova função para as condicionalidades dos programas de transferência de renda, mais restritiva do comportamento dos beneficiários.

Ocorre que, já havia no sistema uma imagem forte da ideia de condicionalidades segundo a assinalada no Bolsa Escola. Baumgartner e Jones (2009) atentam para a importância que uma imagem positiva obtém na conformação de monopólios de política (já no capítulo primeiro da obra). Eles relacionam a criação ou redesenho de instituições para a promoção das atividades de uma determinada política com a edificação de uma imagem positiva. Não por acaso o Programa Bolsa Família nasceu conservando a ideia de condições para o recebimento dos benefícios como instrumento para conferir maior efetividade a serviços sociais básicos, ao contrário da noção de controle do comportamento dos beneficiários impressa na imagem do Fome Zero. Assim, não obstante o impulso inicial para

direcionar a atenção para uma nova imagem, o governo rapidamente respondeu aos mecanismos de *feedback* negativo (a preexistente imagem da política e o monopólio dela no sistema). Com isso manteve-se o consenso quanto ao modelo de transferência de renda, promovendo a estabilidade na agenda.

Em um segundo plano, a administração percebia que seriam requeridas alternativas para a estrutura da divisão de trabalho para gestão e implementação, como também no marco regulatório da política. Nessa altura estava claro que a questão da qualidade alimentar no combate à fome não era a problemática principal a lidar dentro do modelo de transferência de renda. É então desencadeado um processo que teve espaço no interior do próprio governo, onde equipes técnicas atuaram no fluxo das soluções, defendendo ideias para a reformulação das estratégias de implementação e promovendo uma virada na projeção social para o governo Lula, do Fome Zero ao Bolsa Família. Por esse caminho é que o programa vai marcar a imagem da política social, ganhar expansão e confirmar a consolidação do modelo de transferência de renda no Brasil.

### *c) Fluxo das soluções*

As justificativas da instituição de um novo programa para prosseguir com a política de transferência de renda foram embasadas dentro da necessidade real de se encontrar alternativas que conferissem “racionalidade, organicidade e efetividade” a execução dos programas existentes. Assim, iniciou-se uma movimentação no fluxo das soluções, correspondente às interações para a definição de estratégias de gestão e execução, com vistas a garantir viabilidade às diretrizes e metas previstas.

A elaboração do marco legal e da regulamentação administrativa do Bolsa Família demandou do governo o processamento de informações referentes a: (i) problemas de planejamento e execução nos programas remanescentes, em geral relacionados à gestão junto às famílias pelos entes federados locais; ao monitoramento das condicionalidades; à efetividade do cadastro e do processo de seleção das famílias; ao controle social das ações; e, à conformidade na distribuição de cartões e senhas para os beneficiários; (ii) novas dificuldades decorrentes da unificação no Bolsa Família, essas relacionadas em grande medida à ausência de definição e informação sobre o funcionamento e operacionalização do

novo programa, e às discontinuidades de ações iniciadas nos programas anteriores<sup>40</sup>; (iii) denúncias de irregularidades e fraudes veiculadas na mídia que, em 2004, apontavam para uma considerada incapacidade administrativa do governo, e também para o uso eleitoreiro do programa por alguns candidatos à prefeito.

Esses obstáculos em grande maioria relacionavam-se à ausência de definição de aspectos importantes do programa no nível federal e, conseqüentemente, da sua divulgação. A insuficiência de regras claras e informações gerava interpretações erradas, ambigüidades e incertezas que poderiam resultar em prejuízos significativos para o gerenciamento do programa no nível local e por em cheque a solidificação do modelo.

É certo que, se as questões acima relatadas representavam um momento crítico para o recém criado Bolsa Família o mesmo não se aplica para o modelo de transferência de renda com condicionalidades. Com efeito, diante dos incentivos políticos originados já com o Bolsa Escola, a oposição ao invés de contestar o programa, atuava mais reclamando a autoria do mesmo e atacando o governo com o argumento das deficiências administrativas. Mas, embora esses distúrbios não tenham evoluído para colocar todo o modelo em crise e gerar uma verdadeira revisão da agenda, eles coincidiram com uma série de ajustes no arcabouço institucional e no desenho do programa.

Não por acaso os ajustes seguintes foram marcados pela estruturação do MDS e da Senarc e sua forte atuação na conformação de regras e procedimentos destinados a execução do Bolsa Família pelos órgãos e entes envolvidos. Não significa que a motivação da energia do MDS em incrementar a institucionalização do Bolsa Família tenha provindo unicamente de demonstração das condições críticas, pelo TCU ou mesmo pela mídia. Na verdade, a explicação para os ajustes antecede e transcende as demandas surgidas após o Bolsa Família, ela deriva do próprio consenso em torno da manutenção e expansão da política de transferência de renda.

O que se deduz dos fatos observados até aqui é que foi a criação do Programa Bolsa Família, como política pública estatal selecionada para confirmar o modelo de transferência de renda e, por conseguinte, conservar a agenda, que impulsionou a nova ativação do fluxo das soluções, agora com foco nas alternativas de implementação.

---

<sup>40</sup> O Relatório de auditoria sobre o Bolsa Família foi explícito em dispor que “na transição para o novo programa, as atividades de monitoramento preexistentes em educação foram descontinuadas, sem que nova sistemática tenha sido definida para permitir o devido cumprimento do art. 3º da Lei n.º 10.836/04. Mesmo o acompanhamento dos beneficiários que ainda permanecem no Bolsa-Escola foi descontinuado, já que o envio dos relatórios pré-impresos foi suspenso em 2004 pela expectativa de adoção de nova sistemática de monitoramento no Bolsa-Família” (BRASIL – TCU, 2004, p. 29/30).

#### d) Instituições

Da criação do MDS para abarcar o Bolsa Família dentre outras políticas seguiu-se uma série de medidas voltadas à estruturação e viabilização administrativa daquele programa, através do qual se tinha a ambição de expandir a cobertura das transferências de renda. Identifica-se então uma evidência das atividades internas ao aparato estatal no processo e fluxo de definição das estratégias de administração e execução do programa (tão importante para a consolidação da agenda social). Mas, não significa que atores externos como a mídia e os bancos internacionais não tenham induzido, participado e flutuado por esse processo também.

O que se sobressai é que a administração pública e os atores que a subsidiaram tiveram papel de destaque para que a ideia de transferência de renda de fato perdurasse na agenda social do Brasil. Tudo isso por que foi a partir das regras de execução desenvolvidas por aqueles atores que se adequou o ambiente institucional para o almejado o alargamento do Bolsa Família. É nesse contexto que a consolidação do programa vai ocorrer de maneira mais decisiva, pois sem ações de execução bem definidas e conhecidas, ou seja, bem situadas na composição institucional, seria difícil imaginar que o programa chegaria à dimensão atual.

Nesse ponto da análise as instituições ganham ainda mais importância. É verdade que a modelagem dos múltiplos fluxos enxerga o papel ativo das estruturas e atores governamentais na conformação da agenda, mas também o compreende como reflexivo dos estímulos vindos do ambiente social. Contudo, Kingdon reconhece que “formas governamentais e requisitos processuais tornam alguns resultados possíveis e alguns outros improváveis” (2011, p. 230). Nesse sentido, a dinâmica da duração da política foi analisada através de um olhar para as condições sob as quais foram definidas as estratégias para implementação, o que se demonstrou altamente influenciado pela atuação da estrutura governamental.

A supracitada perspectiva coaduna-se com o pressuposto de Kingdon de que a estabilidade da agenda se deve ao que ele denomina de ‘âncora estrutural da agenda’ (2011, p. 120). No estudo sobre a comunidade de especialista em transporte Kingdon destaca o papel que certos departamentos desempenham em ambientes de relativa fragmentação. Muito embora existam limites para sua eficácia, uma *bridging departmental structure* de fato auxilia na integração dos diferentes campos de atuação de um sistema político (2011, p. 119). Assim é que a estruturação do MDS teve sua porção no processo de estabilização da política nacional de transferência de renda, na medida em que procedeu a definição das regras de

implementação necessárias à articulação e gestão do programa pelos demais órgãos e entes federados participantes.

Com efeito, esta etapa da investigação possuiu uma abordagem mais direcionada aos eventos da estratégia de implementação do programa social, ultrapassando a formulação inicial da política de transferência de renda. Entretanto, vale lembrar que as lentes proporcionadas pelo Modelo de Múltiplos Fluxos mostram-se úteis também para uma análise mais fluida entre os estágios de uma política pública. Zahariadis (2007) foi um dos que reconheceu o potencial dessa visão em abordar a vinculação entre os estágios de formulação e implementação.

Uma implicação ainda mais interessante deriva da constatação de que a estrutura governamental que atuou na definição do modo de administração não existia antes da criação da própria política e da concretização do modelo de transferência de renda, ainda com o Bolsa Escola. O fato de a política já possuir espaço consolidado na agenda do novo governo (devido aos incentivos políticos) revelou um efeito desta sobre as instituições. Isso por que, para responder à necessidade de conformar um arcabouço institucional eficaz para a expansão da política o governo criou e estruturou órgãos e departamentos, direcionou pessoas e atribuições dentro da estrutura estatal. Esses órgãos, departamentos e pessoas, por sua vez, tiveram que lidar com os *inputs* de outros setores, órgãos, mídia e mesmo do contexto político, funcionando como estruturas chaves para a integração entre setores e entre diferentes pastas e entes federados. Só assim puderam completar a específica institucionalização do Bolsa Família.

Pierson (2006), em *Public Policies as Institutions*, ao assinalar a modesta atenção que os cientistas políticos dispensam para os efeitos de políticas públicas, resolveu abordar a questão. Considerando a conveniência de auxiliar os cientistas políticos a lidarem mais diretamente com a expansão significativa do ativismo governamental (um fenômeno de grande dimensão nos dias atuais), esse autor desenvolve ideias harmônicas com os resultados encontrados neste estudo, a respeito do efeito do Bolsa Família sobre as instituições. Ele apresenta duas razões básicas do porquê as políticas públicas podem e devem ser analisadas como determinantes das instituições, para além de decorrentes do contexto delas, nos moldes mais corriqueiros dos adeptos ao novo institucionalismo. A primeira assenta-se no estímulo que essa visão proporciona para que mais e mais estudos se debrucem sobre os efeitos de certas políticas. A segunda ampara-se no fato de que isso permite a extensão das observações

apenas voltadas para os efeitos das instituições formais para abranger também os efeitos das políticas.

A visão que tende a padronizar as políticas públicas como variáveis dependentes, geralmente se apoia na característica mutável e plástica dessas estruturas. Na apreciação de Pierson essa visão subestima o fato de que são as políticas públicas que mais diretamente e intensivamente alcançam o cidadão moderno. Embora exerçam uma influência apenas indireta sobre o jogo político propriamente dito (*politics*), essas instituições não formais afetam os atores sociais que integram esse jogo ou são afetados pelos resultados dele. As políticas públicas definem a maneira como eles (os atores sociais) se engajam nos programas de governo, qual papel eles exercem, o que eles defendem, como e com quem se organizam (2006, p. 116).

Na medida em que as políticas públicas alteram a composição dos atores na sociedade, seus recursos e suas preferências, o estudo que as enxerga como instituições admite que elas causam a variação da estrutura do debate político no futuro. O que reflete uma visão de que elementos do nível micro da política também podem condicionar macro conceitos. O exemplo que Pierson oferece é bem aplicável. Ele relembra que partidos conservadores em geral se opunham a propostas de reformas sociais de *welfare state*, por outro lado, uma vez instituídas essas reformas, conservadores passavam a aceitá-las, uma mudança de postura que é atribuída ao efeito das políticas sobre a opinião pública. A população em geral aprecia políticas que confirmam benefícios sociais. Uma vez instituídas essas políticas mudam as preferências da população, e em consequência a dos atores políticos.

No caso do Bolsa Família, após a sua instituição é que se criou o ambiente do sistema da política, com a geração de investimentos em capital humano e estrutura física, bem como especificação das formas organizacionais. Nesse sentido, em consonância com a visão de Pierson (2006), uma agenda de pesquisa futura sobre o caso do Bolsa Família teria por objetivo analisar os efeitos dessa política pública sobre o jogo político e sobre os caminhos da política social. Para tanto, os achados desta pesquisa induzem a considerar em que medida os oficiais de governo, a burocracia, e inclusive os atores das diferentes arenas de gestão, execução e participação na política, aparecem mais como ativos para a conformação de novos arranjos institucionais do que como uma consequência de arranjos já estabilizados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por fim avaliar que fatores políticos e institucionais do processo decisório podem elucidar o fenômeno da formulação e consolidação da política de transferência de renda com condicionalidades, cuja presença se faz marcante no quadro da agenda social brasileira do período pós-redemocratização. Como estrutura analítica adota-se dois modelos de análise de políticas públicas, o Modelo de Múltiplos Fluxos e a Teoria de Equilíbrio Pontuado. Numa perspectiva mais geral, o arcabouço teórico que referencia esta pesquisa repousa sobre uma orientação neo-institucionalista que coexiste tanto nas análises dos modelos elegidos quanto em outras abordagens interessadas na problemática das mudanças institucionais, conforme explanado na segunda seção deste.

Tendo em vista uma análise estruturada em padrões científicos foi procedido um recorte temporal, abarcando o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, nos anos de 1995 a 2010. Entretanto, considerando que se admite aqui a importância da trajetória de processos desencadeados antes mesmo do efetivo agendamento de uma questão, os fluxos de atividades e eventos de períodos anteriores foram também projetados nesta pesquisa. A primeira seção, por exemplo, apresenta uma contextualização dos eventos políticos e sociais prévios, enquanto a parte inicial da quarta seção, denominada de Definição do problema e combate à pobreza, analisa a emergência do entendimento do problema da pobreza como argumento para se estudar novas formas de ação estatal para lidar com a questão.

Para delimitar a observação empírica, por sua vez, foram selecionados dois dos programas federais compreendidos como mais representantes da prevalência do modelo de transferência de renda como principal ação estatal em relação ao problema da pobreza: o Programa Bolsa Escola e o Programa Bolsa Família. Os pressupostos metodológicos, variáveis e hipóteses, utilizados para delinear a execução da análise estão especificados na terceira seção, porém vale lembrar que eles se erguem sobre parâmetros de indagação extraídos dos elementos e mecanismos da tomada de decisão considerados pela teoria.

Do contexto da redemocratização observa-se que uma pretensão da sociedade brasileira, para além do restabelecimento da democracia representativa, era de que o Estado realmente assumisse compromissos e obrigações com a superação da dívida social. Em razão disso, o texto constitucional foi formulado de maneira a prover disposições que ajustasse

mecanismos políticos e institucionais para a ação estatal sobre a questão social. Nesse sentido, em relação ao quadro geral na área social, evidenciaram-se as seguintes repercussões da Carta Magna, em suma: a) uma ampla constitucionalização de direitos sociais no rol das garantias fundamentais; b) a inclusão de normas detalhando atividades de formulação de políticas e, por conseguinte, direcionando o *policy-making*; e c) uma reestruturação do federalismo para conferir aos municípios o status de ente federado com a devida autonomia fiscal e política, o que também redistribuiu poderes e atribuições em políticas públicas.

Ocorre que, circunstâncias políticas e macroeconômicas sucedidas no período subsequente à promulgação da Constituição da República de 1988 adiaram a prática da reforma na agenda social do Brasil. Essas dificuldades associadas à priorização de ajustes fiscais avivaram mobilizações sociais na construção mais concreta do problema da pobreza como questão central da desigualdade social. Acrescenta-se a isso o suporte da divulgação de indicadores, que apontavam para a parca evolução do quadro social brasileiro. Assim sendo, prováveis fatores que pressionaram a agenda de reformas das políticas sociais podem ser atribuídos aos símbolos de movimentos sociais e indicadores de pobreza atuando como mecanismos para o reconhecimento do problema. Fatores esses que precederam a aplicação da alternativa de transferência de renda nas experiências dos governos subnacionais e a posterior instituição de programas federais por Cardoso.

A conjuntura pós-redemocratização e a definição do problema abriram caminho para que atores atuassem no fluxo das soluções em defesa de novas alternativas para o enfrentamento da pobreza. A concordância quanto à necessidade de se obter melhores estratégias é, portanto, refletida no fluxo das soluções pela emergência de discussões acerca da viabilidade técnica das políticas para o enfrentamento do item 'pobreza', já constante do rol de problemas. Da análise dessas atividades de definição e seleção de alternativas bem como da conformação da imagem da política, desenvolvida na seção intitulada Bolsa Escola e formulação da política, foi possível constatar a significância do papel dos empreendedores de política.

Esses atores se destacam na medida em que persistem na defesa da ideia apesar de, pelo menos, duas barreiras dificultarem uma genérica aceitação da mesma. Uma primeira barreira seria a ausência de consenso entre os especialistas da área, uma vez que se aquecia o debate acerca do alegado antagonismo entre a focalização das propostas de transferência de renda *versus* a universalização constitucional dos direitos sociais. A outra seria o alto grau de incertezas e ambiguidades que permeava o entendimento sobre o tema entre políticos de diversas congregações, especialistas e a sociedade em geral. Essas dúvidas versavam

principalmente sobre a viabilidade financeira da política, algumas questões administrativas, a sua possibilidade de enfrentar as causas da pobreza, e também de acomodar ‘portas de saída’ do programa, ou seja, a emancipação dos beneficiários em relação aos recursos transferidos, finalmente também preocupava o risco de uso eleitoreiro da política, dentre outras.

Os empreendedores, embora não tenham obtido sucesso em levar a questão para a agenda do governo federal como aspiravam, por seus esforços em revisar a ideia e conferir sentido a ela conseguiram alcançar governos subnacionais. Buarque que empreendera a ideia inicialmente como conveniente apenas em esfera nacional, ao candidatar-se para o governo do Distrito Federal, promoveu ajustes na proposta para adequá-la ao âmbito local e quando eleito efetivamente a colocou em prática. O prefeito do Município de Campinas-SP, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB) interessou-se pela ideia e recebeu apoio de Suplicy e outros empreendedores na conformação do quadro favorável à aprovação da medida na cidade.

A esse processo seguiu-se uma rápida difusão de programas em estados e municípios brasileiros, o que incidia mais acelerado em ambientes políticos competitivos além de outras características locais (COELHO, 2012). Conforme evidenciado, esse evento explica-se por fatores como o sucesso das primeiras iniciativas, a disposição dos empreendedores em continuar levando a ideia para outras localidades, e também pela impressão de que a política apresenta características de relativa simplicidade na execução além de potencial geração de créditos políticos positivos. Essa última constatação, relacionada à noção de propriedades intrínsecas da política, ajudou a induzir outro quadro de competição política, a que ocorre entre partidos, na disputa pela autoria da proposta. Ou seja, identifica-se um provável efeito dos programas subnacionais sobre a dinâmica dos partidos no Congresso. A referida competição partidária, contudo, é também compreendida aqui como uma repercussão da difusão de programas em estados e municípios na medida em que essa circunstância supera muitas das preferências problemáticas de políticos da esfera federal, abrindo caminho para as proposições.

Assim sendo, a propagação de programas governamentais por todo o Brasil mostrou-se um evento de influência relevante sobre o fenômeno de estudo. Um acontecimento que chama a atenção para a inovação nos municípios, que até pouco tempo atrás não possuíam essa prerrogativa e graças à nova configuração federativa ganharam autonomia para implantar suas próprias agendas. Esse quadro ajudou a abater uma série de incertezas e ambiguidades nas preferências problemáticas de decisores da esfera federal. Com efeito, muitas das dúvidas sobre consequências futuras dos programas de transferência de renda restavam superadas no

referido cenário. Junto a isso adveio uma forte pressão política dos próprios municípios para receberem auxílio financeiro da união nas suas ações.

Na citada conjuntura, o governo federal já se encontrava diante de diversos incentivos para decidir sobre a questão. No Congresso Nacional as proposições legislativas também se multiplicaram, partiam de diferentes lados e até mesmo de diferentes propositores em um mesmo partido político. Se antes, quando a ideia era cultivada apenas por empreendedores individuais como Suplicy e Buarque, não foi possível impactar os decisores da esfera nacional, agora, com o apoio dos municípios e estados, o governo via-se de fato atingido.

Um ponto deve ser ressaltado, entretanto. O fato de o governo federal apenas ter decidido pela aplicação da alternativa após a pressão e disseminação da política pelos agentes de instâncias subnacionais não afasta a relevância dos empreendedores iniciais da proposta. O esforço de atores como Buarque e Suplicy por manipular e direcionar a atenção bem como revisar a ideia (vinculando a política à educação e incluindo condicionalidades), ainda que indiretamente, contribuiu de fato para o agendamento da questão. Isso por que, a atuação deles foi fundamental para o acionamento dos fluxos nas demais arenas do federalismo. A partir da abertura e recepção da ideia nessas arenas a proposta ganhou mais adeptos e mais força para alcançar o grau de consenso necessário para a tomada de decisão pela implementação da política em âmbito federal.

O quadro da política nacional de transferência de renda no encerramento do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso apresentava um cenário marcado pela prevalência do modelo após sua emulação por governos subnacionais, os quais foram sensibilizados pela divulgação da ideia antes mesmo do governo federal. Com os efeitos da difusão do programa nos municípios ativando mais ainda o fluxo político na arena federal foi possível acoplá-lo aos fluxos das soluções e dos problemas. Um, o fluxo das soluções, restara ativo na medida em que a ideia da política consoante à adesão das condicionalidades havia sido compreendida como viável. O outro, o fluxo dos problemas, fora acionado anteriormente, quando no contexto da redemocratização a real crise na justiça social do Brasil passou a ser mais amplamente discutida, ganhou atenção do público geral, comprovada a sua gravidade mediante a divulgação dos indicadores de pobreza.

Já no que se refere ao início do governo Lula, percebe-se que com a proposta inicial de conferir maior destaque ao Plano Fome Zero, dentro do qual se inseriu o Programa Bolsa Família, é possível notar um esforço por difundir a transferência de renda sob nova imagem. Para tanto, ainda durante o período de campanha eleitoral a estratégia adotada na candidatura consistiu em direcionar o debate para o fluxo dos problemas, o que se deu por meio dos

discursos da fome. Por essa linha, apontava-se a proeminência do problema da fome como indicativa do baixo desempenho do governo desafiado na política de transferência de renda. A partir disso, buscava-se configurar uma nova imagem à política, a qual pudesse ser associada ao candidato desafiador, uma prática condizente com a reivindicação de créditos políticos.

Entretanto, Lula ao professar o discurso da fome manteve a agenda iniciada por Cardoso de combater a pobreza via redistribuição, ou seja, continuou a repassar rendimentos à população pobre como alternativa à superação da pobreza, da fome e da miséria. Observa-se, portanto, uma consolidação desse tema na agenda pública. As diferenciações entre o Bolsa Escola e o Bolsa Família antes de configurarem uma mudança na agenda, marcaram ajustes conceituais e procedimentais com vistas a uma maior articulação entre as ações de transferências de renda e o acesso a políticas sociais básicas (saúde, nutrição, educação). Por outro lado, esforços por definir estratégias de implementação pautadas numa maior sinergia entre as pastas, bem como entre os entes federados envolvidos na execução do programa também se fizeram presentes. Com vistas a esses objetivos, as atividades de estruturação institucional, construção de procedimentos, normatização e definição de papéis engrenadas pelo governo Lula na estabilização da agenda de transferências de renda, direcionou a ênfase para discussões no fluxo das soluções.

Embora ultrapassando as análises de formação de nova agenda e formulação de alternativas, a apreciação da definição das estratégias de implementação mostrou-se proveitosa para os fins deste trabalho. Através dessa ótica foi possível compreender em que medida a duração da política dependeu das mudanças incrementais e da conformação de instituições e regras de procedimentos. O momento de crise marcado por denúncias veiculadas na mídia, bem como as deficiências apontadas por órgãos de controle reforçou a necessidade das modificações graduais endógenas no desenho de implementação da política de transferência de renda. Embora não tenha impactado a agenda, essas mudanças produziram alguns efeitos relevantes, especialmente sobre a configuração das instituições. A partir da concordância em manter e expandir a política foram criados e estruturados órgãos e departamentos, direcionando pessoas e atribuições dentro da estrutura estatal.

Este trabalho encontrou indícios de que a criação de órgãos e estruturas para a institucionalização detalhada das regras e procedimentos de execução da política de transferência de renda com condicionalidades podem ser apontados como efeitos do Programa Bolsa Família, escolhido como objeto de estudo devido ao destaque que adquire na agenda social do Brasil nos últimos tempos. Na medida em que a composição institucional do sistema de gestão da política foi configurada após a criação do Bolsa Família, uma opção fez-se

visível como agenda de pesquisa futura. Trata-se da análise dos efeitos da referida política pública sobre o contexto político-institucional e as consequências disso para os caminhos da política social, na linha do que vislumbra Pierson (2006).

Por fim, a análise desenvolvida esteve apoiada nos pressupostos teóricos e metodológicos da pesquisa. Estes, por sua vez, foram especificados de maneira alinhada com os modelos elegidos para formar o arcabouço analítico. Em relação ao Modelo de Múltiplos Fluxos, conclui-se que o mesmo se mostrou bastante favorável para os fins perseguidos em todas as etapas do estudo. Uma contribuição interessante desse trabalho para a modelagem de Kingdon pode ser extraída da constatação da importância da pressão dos prefeitos e governadores sobre a agenda federal ao lado dos empreendedores individuais.

O Modelo de Equilíbrio Pontuado também confirmou a qualidade explicativa sobre o fenômeno. Por sua perspectiva foi possível vislumbrar os mecanismos de positivo e negativo *feedback* gerando efeitos sobre a agenda. Se para a formação da agenda o reconhecimento do problema, o papel dos empreendedores, a imagem da política, a influência das arenas subnacionais constituem eventos que incentivaram à pontuação. O monopólio da política e os demais incentivos a estabilização garantiram a duração da mesma, conformando os mecanismos de *feedback* negativo. Manteve-se, portanto, vivo o diálogo com a teoria.

Conforme se aspirava, a utilização da perspectiva dos fluxos e níveis do processo decisório de fato proporcionou uma análise politizada da política pública de transferência de renda, ultrapassando análises restritas unicamente a conceitos macroestruturais da ciência política. Se variáveis exógenas como preferências de partidos políticos ou organismos internacionais dedicados a preceitos neoliberais incidiram sobre a proeminência das ações de transferência de renda na agenda social, a formação da mesma, decisivamente, também sofreu influência direta de fatores do processo decisório.

## 6. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais BIB**. Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.14, n. 40, 1999.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

\_\_\_\_\_. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BITTENCOURT, R. A. Cristovam Buarque: político ou intelectual da educação? **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. IV, n. 8, p. 75-110, 2011.

BORGES, André. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a partir de Estudos de Caso: O Debate Recente em torno da Pesquisa Histórico-comparativa. **Revista BIB**, São Paulo, n. 63, p. 47-62, 1º semestre de 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. TCU, Tribunal de Contas da União. **Relatório de Avaliação de Programa: Programa Bolsa Família**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.

BUARQUE, C. **Bolsa Escola: história, teoria e utopia**. 1 ed. Brasil: Thesaurus, 2012.

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 dez. 1991. Disponível em: [http://acervo.folha.com.br/resultados/buscade\\_talhada/?all\\_words=renda+m%C3%ADnima&commit.x=51&commit.y=14&commit=Enviar&date\[day\]=&date\[month\]=&date\[year\]=&final\\_date=30%2F12%2F1997&fsp=on&group\\_id=0&initial\\_date=01%2F01%2F1991&page=63&phrase=&theme\\_id=0&utf8=%E2%9C%93&without\\_words=&words=](http://acervo.folha.com.br/resultados/buscade_talhada/?all_words=renda+m%C3%ADnima&commit.x=51&commit.y=14&commit=Enviar&date[day]=&date[month]=&date[year]=&final_date=30%2F12%2F1997&fsp=on&group_id=0&initial_date=01%2F01%2F1991&page=63&phrase=&theme_id=0&utf8=%E2%9C%93&without_words=&words=). Acesso em: 06/04/2012.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**. São Paulo, nº 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

CASTELLO BRANCO; MATTEI; WRIGHT. **Cadernos de Pesquisa, nº 7**. Colocando a Fome na Agenda Pública Brasileira: a ação do Estado, do Banco Mundial e das organizações não governamentais. São Paulo: Cebrap, 1997.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Vinte anos de Constituição Federal. Brasília, v. 1, n. 17, 2009.

COÊLHO, Denilson Bandeira. *Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil*. *Brazilian Political Science Review*. São Paulo, v 6, n. 2, p. 56-87, 2012.

\_\_\_\_\_. **A agenda social nos governos Cardoso e Lula: competição política e a difusão do modelo renda mínima**. Belo Horizonte: Editora FIOCRUZ e FGV, 2013. (No prelo).

\_\_\_\_\_. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In: AVRITZER, Leonardo et alli. **Relatório de Pesquisa. Participação e Distribuição nas Políticas Públicas do Nordeste**. Belo Horizonte, 2007. Cap. 4, p. 91-120.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; JOHAN, Olsen P. *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. 366 p.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

CURY, Samir; SUPLICY, Eduardo Matarazzo. A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 1(53), p. 101-118, 1994.

DAHL. *The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest*. **The American Political Science Review**, v. 55, n. 4, p. 763-772, dec. 1961. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1952525> . Acesso em: 12 Nov 2011.

DRAIBE, Sônia M. **Caderno de Pesquisa nº 8**. O *welfare state* no Brasil: características e perspectivas. Campinas: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da UNICAMP, 1993.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Pesquisa nº 32**. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: O Legado Desenvolvimentalista e a Agenda Recente de Reformas. Campinas: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da UNICAMP, 1998a.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Pesquisa nº 34**. A Construção Institucional da Política Brasileira de Combate à Pobreza: Perfis, Processos e Agendas. Campinas: Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da UNICAMP, 1998b.

\_\_\_\_\_. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social. São Paulo: USP, nov. 2003.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010. Cap. 3, p. 99-129.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política Social do Estado Capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 12ª edição, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FARIAS, Pedro C. L. **A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação**. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

FERNANDES, Antonio Sergio A. **O Neoliberalismo como Categoria de Análise das Políticas Sociais no Brasil: os Equívocos da chamada “Literatura Crítica”**. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, Salvador, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2002.

GODOY, Lorena. *Programas de renda mínima vinculada a la educación: lãs becas escolares en Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL - SERIE Políticas sociales, N° 99, 2004.

GOMES, Sandra. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: um Estudo de Caso da Assembléia Constituinte (1987-1988). **Dados**, v. 49, 2006, p. 87-118.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos Fundamentais Sociais : releitura de uma constituição dirigente**. Curitiba: Juruá, 2006. 281 p.

\_\_\_\_\_. **Políticas dos Direitos Fundamentais Sociais na Constituição Federal de 1988: releitura de uma constituição dirigente**. Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas. São Luís. 2005. Disponível em: [http://ged1.capes.gov.br/CapesProcessos/919471-ARQ/919471\\_5.PDF](http://ged1.capes.gov.br/CapesProcessos/919471-ARQ/919471_5.PDF). Acesso em: 15/05/2012.

HALL, Anthony. *From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula*. **Journal of Latin American Studies**, n.38. Cambridge: University Press, 2006.

HALL, Peter A. *Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective*. Mahoney, James, Thelen, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Cap. 7, p. 204-223.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HECLO, Hugh. *Issue networks and the executive establishment*. In A. King (ed.). **The new American political system**. Washington: American Enterprise Inc., 1978. p. 87-124.

IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: E. Saraiva e E. Ferrarezi, **Políticas Públicas**, v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania/Fundação Djalma Guimarães, 2001.

IVO, A. L. A “destituição” do social: Estado, governo e políticas sociais, **Caderno CRH**, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul.-dez. 2001.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4 (104), p. 564-574, out.-dez. 2006.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman, 2011.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara (com a colaboração de VEIGA, Alinne). **Políticas sociais universais e incondicionais: há chances reais de sua adoção na América Latina?** Paper apresentado no XIII Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica, Faculdade de Administração e Economia da USP, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.bien2010brasil.com>>. Acesso em: 03 mar. 2012.

\_\_\_\_\_; GARSON, S. “O gasto social no Brasil: transparência, sim, parti-pris, não!”. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n.º 1, 2004. p. 145-162.

LICIO, E. C. **A Trajetória dos Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: O impacto da variável deferativa**. São Paulo, 2002. 194 p. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, 2002.

LICIO, E. C.; MANSOUR, T. R. **Considerações Federativas aos Programas de Renda Mínima no Brasil**. XXV Encontro da ANPAD, Campinas, 2001.

LINDBLOM, Charles E. *Muddling through*. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2010. Cap. 5, p. 161-202.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Cap. 1, p. 1-37.

MARCH, James G. *A primer on decision making: how decisions happen*. Nova York: *The Free Press*, 1994.

\_\_\_\_\_; OLSEN, Johan. *Elaborating the “new institutionalism”*. In: RHODES, R.A.W., SAHAH, A. Binder; BERT, A. Rockman. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. Cap. 1, p. 3-20.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do *welfare state* no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão n. 852).

OLSEN, Johan. *Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics*. *American Political Science Review*, v. 95, n. 1, p. 191-198, 2001.

PIERSON, P. *Public policies as institutions*. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. *Rethinking political institutions: the art of the state*. New York University Press, 2006. Cap. 5, p. 114-131.

\_\_\_\_\_. *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton University Press, 2004.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Júris, 2008.

PRAÇA, Sérgio; NORONHA, Lincoln. Políticas públicas e a descentralização legislativa da Assembleia Constituinte brasileira, 1987-1988. **RBCS**, v. 27 n. 78 fev. 2012.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n 6. Brasília, jul.-dez 2011, p. 297-337.

RHODES, R.A.W., SAHAH, A. Binder; BERT, A. Rockman. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SABATIER, Paul e WEIBLE, Chris. *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. In: SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SANDERS, Elisabeth. *Historical institutionalism*. In: RHODES, R.A.W., SAHAH, A. Binder; BERT, A. Rockman. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. Cap. 3, p. 39-55.

SANTOS, Wanderlei Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SCHLAGER, Edella. *A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes*. In: SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007, p. 293-320.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita e GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVEIRA, Antonio Maria da. Moeda e redistribuição de renda. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 1975, p. 3-15.

\_\_\_\_\_. A Renda Básica na Previsão de Keynes. **Econômica**, v. 4, n. 1, 2002, p. 117-136.

SOARES, L. T.; SETÚBAL, M. O debate sobre o gasto social do governo federal ou “os economistas da Fazenda atacam outra vez”. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, 2003, p. 91-100.

SOUZA, Celina. Regras e Contexto: As Reformas da Constituição de 1988. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 791-823.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, jul.-dez. 2006, p. 20-45.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001, p. 513 a 560.

\_\_\_\_\_. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Márcia Teixeira. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. **Lua Nova**, v. 58, 2003, p. 37-59.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, p. 79-93, 1997.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. **Políticas Sociais: O Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima**. Brasília: IPEA, Planejamento e Políticas Públicas, n. 12, 1995.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *Citizen's Basic Income: The Answer is Blowing in Wind*. In: USBIG 5th Congress, 2006. Disponível em: <http://www.usbig.net/papers/152-Suplicy-blowin.pdf>. Acesso em: 05/04/2012.

TELLES, V. S. No fio da navalha: entre carências e direitos. In: BAVA, Silvio Caccia (Organizador), **Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Programa de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades**, mimeo, 1998. p. 09-36.

TESSAROLO, Enzo Mayer e KROHLING Aloísio. A Passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, mar. 2011, p. 74 – 92.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. **Política social: universalização ou focalização: subsídios para o debate**. Brasília: IPEA, Políticas Sociais acompanhamento e análise, n. 7, ago. 2003.

TORRES, José Exaltação; IVO, Anete. **O Programa Bolsa Família na Agenda Política**. Paper apresentado no XIII Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica, Faculdade de Administração e Economia da USP, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.bien2010brasil.com>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

TRUE, James et al. *Punctuated-Equilibrium Theory; Explaining Stability and Change in Public Policy Making*. In: SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007, p. 155-187.

WASELFISZ, J.; ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C. **Bolsa escola: melhoria educacional e redução da pobreza**. Brasília: UNESCO, 1998, p. 170.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAHARIADIS, Nikolao. *Multiple Streams Framework: Structure, Limitations and Prospects*. In: SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007.

## ANEXO

**Quadro 4**  
**Compilação dos documentos oficiais utilizados na pesquisa**<sup>41</sup>

<b>Documento</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Autoria</b>	<b>Localização</b>
Lei nº 8.742, de 7/12/93	A LOAS, Lei Orgânica de Assistência Social, dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências	Poder Executivo, PL nº 4.100, de 1993	www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao
Projeto de Lei nº 80, de 1991	Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-PGRM e dá outras providências	Senador Eduardo Suplicy	www.senado.gov.br/atividade/Materia
Lei nº 9.533, de 10/12/97	Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas	Deputado Federal Nelson Marchezan	www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao
Lei nº 10.219, de 11/04/01	Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências	Poder Executivo, MPv nº 2.140-1, de 2001	
Exposição de Motivos nº 47	Justifica a urgência para implementação do Programa Bolsa Família, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20/10/2003	Casa Civil-PR	
Lei nº 10.836, de 09/01/04	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências	Poder Executivo, MP nº 132, de 20/10/2003	
Exposição Interministerial de Motivos nº 1	Justifica a relevância e urgência para implementar a organização da Presidência da República e dos Ministérios por meio da Medida Provisória nº 103, de 2004	Casa Civil-PR/Ministério da Justiça	
Lei nº 10.683, de 28/05/03	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências	Poder Executivo, MP nº 103, de 01/01/03	
Exposição de Motivos nº 1	Justifica a relevância e urgência para alterar a organização da Presidência da República e dos Ministérios por meio da Medida Provisória nº 163, de 2004	Casa Civil-PR/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	
Lei nº 10.869, de 13/05/04	Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências	Poder Executivo, MP nº 163, de 23/01/04	
Decreto n.º 5.074, de 11/05/04	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências	Poder Executivo/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MDS	
Decreto nº 5.209, de 17/09/04	Regulamenta o Programa Bolsa Família	Poder Executivo/MDS	
Síntese do Relatório de Fiscalização Município de São Francisco Itabapoana/RJ	Trabalhos de fiscalização motivados a partir de denúncias de que estaria sendo feito um cadastramento de moradores para o Programa Bolsa Família por motivação eleitoral	CGU	www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2004/noticia07904.asp

<sup>41</sup> Os atos selecionados para análise foram elaborados nos períodos delimitados como objeto da presente pesquisa, posteriormente alguns desses atos foram alterados ou revogados por outros.

<b>Documento</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Autoria</b>	<b>Localização</b>
Acórdão nº 1.046, de 06/08/03	Determina planejamento de auditoria sobre o Programa Fome Zero	Tribunal de Contas da União	<a href="https://contas.tc.u.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Processos.faces?">https://contas.tc.u.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Processos.faces?</a>
Acórdão nº 1.496, de 29/09/04	Aprova relatório de auditoria sobre o Programa Bolsa Família		
Portaria GM/MDS nº 660, de 11/11/04	Autoriza os CMAS a atuarem temporariamente como instância de controle social do PBF	Gabinete do Ministro do MDS	<a href="http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao">http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/legislacao</a>
Portaria MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/04	Regulamenta a condicionalidade de educação do PBF	Ministério da Educação e MDS	
Portaria MS/MDS nº 2.509, de 18/11/04	Regulamenta a condicionalidade de saúde do PBF	Ministério da Saúde e MDS	
Portaria GM/MDS nº 246, de 20/5/05	Regulamenta a adesão dos municípios ao PBF	Gabinete do Ministro/MDS	
Portarias GM/MDS nº 360, de 12/7/05, e nº 454, de 6/9/05	Regulamentam a atualização cadastral com apoio financeiro do Governo Federal aos estados e municípios		
Portaria GM/MDS nº 532, de 3/11/05	Fixa o Calendário de Pagamento dos Benefícios Financeiros do PBF		
Portaria GM/MDS nº 551, de 09/11/05	Regulamenta a Gestão de Condicionalidades do PBF		
Portaria GM/MDS nº 555, de 11/11/05	Regulamenta a Gestão de Benefícios do PBF		
Portaria GM/MDS nº 148, de 27/04/06	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do CadÚnico no âmbito dos municípios e cria o Índice de Gestão de Descentralizada do Programa.		
Instrução Normativa nº 1, de 20/5/05	Divulga regras para criação e funcionamento das instâncias de controle social do PBF		
Instrução Operacional SENARC/MDS nº 1, de 19/5/04	Divulga procedimentos operacionais aos municípios para tratamento de bloqueios por multiplicidade cadastral	SENARC/MDS	
Instrução Operacional SENARC/MDS nº 5, de 15/2/05	Divulga procedimentos para importação da base CadÚnico nos municípios		
Instrução Operacional SENARC/MDS nº 7, de 20/5/05	Divulga procedimentos sobre o teste de consistência do CadÚnico		
Instrução Operacional SENARC/MDS nº 9, de 5/08/05	Divulga procedimentos para adesão dos municípios ao PBF		
Instrução Operacional SENARC/MDS nº 13, de 20/04/06	Divulga os critérios utilizados para o processamento do bloqueios dos benefícios dos Programas Remanescentes, com base no Cadbes, e orienta as prefeituras acerca da complementação dos dados		

Fonte: Elaboração própria, com base na pesquisa para esta dissertação.