



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Carolina Alves Vestena

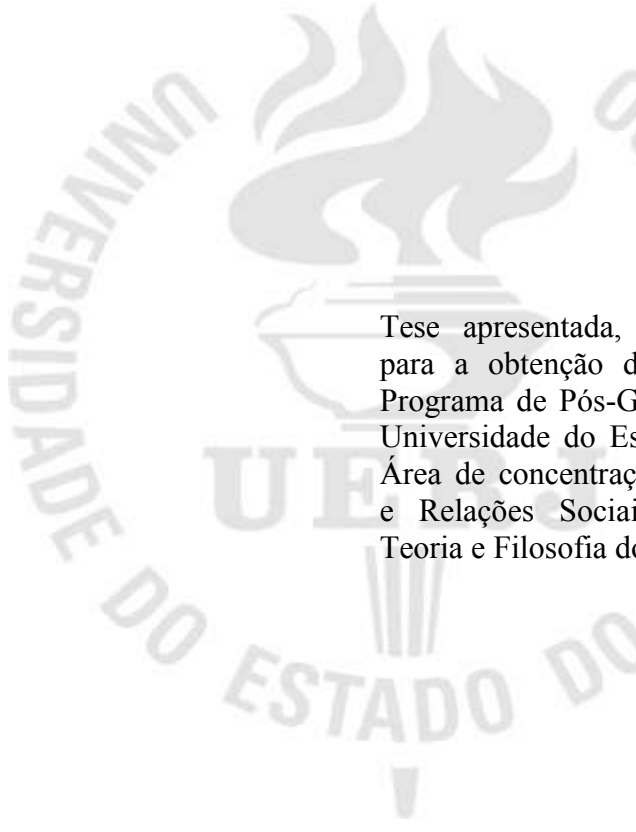
**Desigualdade, direito e estratégias políticas:
uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família**

Rio de Janeiro

2016

Carolina Alves Vestena

**Desigualdade, direito e estratégias políticas:
uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família**



Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Teoria e Filosofia do Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Cunha

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

V583

Vestena, Carolina Alves.

Desigualdade, direito e estratégias políticas : uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família / Carolina Alves Vestena. - 2016.

227 f.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Cunha.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Política social - Teses. 2. Programa Bolsa Família (Brasil) –Teses. 3. Política pública– Teses. I. Cunha, José Ricardo. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 304.4

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Carolina Alves Vestena

**Desigualdade, direito e estratégias políticas:
uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família**

Tese apresentada, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de Pesquisa: Teoria e Filosofia do Direito.

Aprovada em 4 de março de 2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Ricardo Cunha (Orientador)

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Guilherme Leite Gonçalves

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Diogo Rosenthal Coutinho

Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Breno Bringel

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP/UERJ

Rio de Janeiro

2016

DEDICATÓRIA

Para as irmãs e os irmãos que a vida me deu.

Para o Yoann.

AGRADECIMENTOS

O resultado de uma pesquisa jamais é uma conquista individual. Muitas pessoas contribuíram para que fosse possível realizar esse trabalho.

Agradeço ao meu orientador, professor José Ricardo Cunha, que, desde minha chegada ao Rio de Janeiro em 2009, abriu portas e ofereceu oportunidades de desenvolvimento acadêmico até a conclusão do doutorado. Neste período, fundamos a Revista Direito e Práxis, hoje uma das revistas jurídicas interdisciplinares mais bem avaliadas do país, e projeto que me impulsiona cotidianamente a acreditar na difusão do conhecimento crítico no campo do direito. Agradeço da mesma forma à todas e todos estudantes que fizeram parte da equipe editorial da revista ao longo desses anos e que nos ajudaram a plantar os frutos colhidos.

Também agradeço vivamente à professora Sonja Buckel, orientadora do doutorado sanduíche, do departamento de Ciência Política da Universidade de Kassel, Alemanha, que me recebeu nos anos de 2014 e 2015 em seu grupo de pesquisa e me acolheu de forma tão atenciosa na primeira experiência de morar no exterior. A possibilidade de debater os avanços do trabalho em seus colóquios de pesquisa foi essencial para a definição das linhas metodológicas que recortaram todo processo de redação da tese. Os comentários de Dirk Martin e Jens Wissel foram também essenciais para a construção da bibliografia e do desenho final do trabalho.

Agradeço aos professores Ricardo Nery Falbo e Guilherme Leite Gonçalves pelas críticas e comentários apresentados durante o exame de qualificação. Ao professor Falbo, especialmente pela convivência gentil e pelas discussões epistemológicas nas disciplinas do doutorado. Ao professor Guilherme, pela contínua e fraterna troca de ideias desde o mestrado, pelo incentivo em aprender a língua alemã e candidatar-se ao estágio em Kassel, além das leituras atentas das primeiras versões do projeto.

Aos professores Diogo Coutinho e Breno Bringel, agradeço pela oportunidade de diálogo na banca. À professora Fabiana Luci de Oliveira, pelas leituras do projeto de tese ainda no processo seletivo do doutorado. Ao interlocutor permanente, professor Gustavo Silveira Siqueira, muito obrigada pelos comentários especialmente em relação aos aspectos da historiografia brasileira.

No processo de coleta de dados para a pesquisa, agradeço especialmente às gestoras do MDS, Elaine Licio, Patrícia Mollo, à Ouvidora Geral do MDS, Mônica Ribeiro e à Leticia

Peçanha, do MDA, pelas entrevistas concedidas. Ao professor Walter Belik, pelas ideias trocadas sobre os projetos do Fome Zero e Bolsa Família durante sua estadia como pesquisador visitante em Kassel em 2015. Além disso, agradeço ao amigo Guilherme Abraão pela ajuda nos contatos para as entrevistas.

Faço também um agradecimento especial aos colegas de doutorado que ingressaram no PPGDir UERJ comigo em 2012, Luiz Otávio Ribas, amigo querido de tantos anos, e Gabriel Gualano de Godoy. Agradeço também à Victória e à Sarah pelas leituras das versões em inglês dos diferentes projetos, cartas e relatórios durante esses anos.

Durante o processo de redação e aprimoramento dos capítulos, agradeço à Verônica, ao Gustavo, à Maria Gabriela, à Fernanda e ao Iagê pela leitura e comentários.

Também gostaria de agradecer às agências de fomento – CAPES e DAAD – pela possibilidade de dedicação completa ao processo de condução da pesquisa e escrita da tese.

Em diferentes lugares e momentos, muitas amigas e amigos tornaram mais terno o processo de enfrentar os desafios colocados pela pesquisa e pela vida. Em Kassel, agradeço à Sofia, Maria, Carolina, Luciana, Baia, Halyna e Oksana e ao querido Daniel. Agradeço às queridas Letícia e Noelle por terem me acolhido em terras estrangeiras e ao Marcelo Torelly por ter dado um tom de sofisticação às experiências de pesquisa destes últimos dois anos.

Agradeço às amigas Cecília Vieira, Mariana, Maria Gabriela, Rosane, Cecília Perlingeiro, Fernanda e Ligia, mulheres que me inspiraram cotidianamente a ser pesquisadora e feminista na academia brasileira. Agradeço com muito carinho aos irmãos que a vida colocou no meu caminho: Marcelo, Rafael, Bruno, Mariana, Alexandre, Iagê, Alice, Dailor, Marina, Egbert, Lelo, Diego e Fábio. Teria sido muito mais difícil sem vocês. E obrigada pela Teresa, pelo Leon, pelo Fabrício e pelo Felipe.

Agradeço à minha querida mãe por estar sempre perto apesar da distância. E, ao Yoann: não há palavras para explicar quão importante foi o amor que encontrei ao seu lado.

RESUMO

VESTENA, Carolina Alves. *Desigualdade, direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do programa Bolsa Família*. 2016. 227 f. Tese (Doutorado em Teoria e Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

O presente trabalho analisa o processo de institucionalização do programa Bolsa Família (PBF), política de transferência de renda não redistributiva, focalizada para a população pobre brasileira implementada em 2003 durante o primeiro governo de Luiz Inácio da Silva do Partido dos Trabalhadores. A partir de uma análise política histórico-materialista, centrada na observação de contexto, atores e processos, sustenta-se que o PBF é uma política hegemônica no âmbito da assistência social brasileira e que reforça, portanto, um paradigma de assistência social de acesso aos serviços básicos via mercado e não como direito social universal. Sua hegemonia se consolida por meio de estratégias de unificação, centralização, pactuação e cobertura massiva que foram elaboradas no processo de definição de agenda que leva à implementação do programa. O Bolsa Família foi introduzido para superar as políticas sociais difusas dos períodos anteriores, o programa Fome Zero e a agenda de renda mínima universal de cidadania. O modelo de regulação jurídica adotado é compreendido como um recurso operacionalizado pelos gestores para garantir a sustentação da hegemonia do programa por meio de: (a) parâmetros para a consecução de metas centralizadas nas decisões do governo federal, (b) condicionalidades intersetoriais que visam sua descentralização, mas são pactuadas unilateralmente com os entes locais, (c) modelo de cobrança de performance dos municípios vinculado a recompensas financeiras, (d) controle de condicionalidades e focalização contrabalanceados com mecanismos de massificação de cobertura por meio do Cadastro Único de Programas Sociais e (e) estratégias de legitimação social diversas (prioridade de pagamento às mulheres, baixo dispêndio de recursos e ampliação de mecanismos de participação social a nível institucional). O trabalho oferece uma abordagem metodológica para a análise de dados e pesquisas sobre o programa que dialoga com o campo de avaliação de políticas sociais, especialmente com as pesquisas que analisam o papel do direito no seu interior, bem como aquelas que tratam da expansão de programas de transferência de renda condicionada.

Palavras-chave: Bolsa Família. Política social hegemônica. Transferência de renda condicionada. Regulação.

ABSTRACT

VESTENA, Carolina Alves. *Inequality, Law and political strategies: an analysis of the institutionalization process of Bolsa Família program*. 2016. 227 f. Tese (Doutorado em Teoria e Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

The present work analyses the process of institutionalization of the Bolsa Família program (PBF), a non-redistributive cash transfer policy in Brazil, targeting the poor population implemented during the first government of Luiz Inácio Lula da Silva of the Workers' Party. From a historical materialist political analysis, focusing on the observation of context, actors and processes, I argue that the PBF is a hegemonic policy within the Brazilian social assistance that reinforces a paradigm of welfare based on access to basic services through the market and not as universal social right. Its hegemony has been consolidated through strategies of unification, centralization and agreements among federal entities and massive coverage. These strategies were elaborated within the process of agenda definition that led to the implementation of the program. The Bolsa Família was introduced to overcome the diffusivity of previous social policies, the “Zero Hunger program” and the “agenda of universal basic income of citizenship”. The regulation model adopted is understood as a resource operated by federal managers in order to ensure the program hegemony by means of: (a) parameters centralized by the federal administration to achieve the goals, (b) inter-sectorial conditionalities that aim at decentralizing the program, but unilaterally agreed with local governments, (c) a model of performance control linked to financial rewards to municipalities, (d) a control of conditionalities and targeting counterbalanced by mechanisms of mass coverage through registration within the Single Registry of Social Programs and (e) various strategies for social legitimation (priority of payment to women, low expenditure of resources and expansion of mechanisms of social participation at the institutional level). The work offers a methodological approach for the analysis of data and researches conducted about the program, and establishes a dialogue with the field that focuses on the evaluation of social policies, especially with studies that examine the role of law within these policies, as well as with those dealing with the expansion of conditional cash transfer programs.

Keywords: Bolsa Família. Hegemonic social policy. Conditional cash transfer. Regulation.

RÉSUMÉ

VESTENA, Carolina Alves. *Inégalité, droit et stratégies politiques: une analyse du processus d'institutionnalisation du programme Bolsa Família*. 2016. 227 f. Tese (Doutorado em Teoria e Filosofia do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Le présent travail est une analyse du processus d'institutionnalisation du programme Bolsa Família (PBF), une politique brésilienne de transfert d'argent non redistributive, à destination de la population pauvre du pays mise en place durant le premier gouvernement de Luiz Inácio Lula da Silva du Parti des Travailleurs. Il y est étayé, grâce à une analyse politique matérialiste historique centrée sur l'observation du contexte, des acteurs et des processus, que le PBF constitue une politique hégémonique de l'assistance sociale du Brésil contribuant à renforcer le paradigme d'une assistance sociale fondée sur un accès aux services de base par le marché et non en tant que droit social universel. L'hégémonie du programme s'est consolidée au travers de stratégies d'unification, de centralisation, de pactisation et d'une couverture de masse. Ces stratégies ont été élaborées au cours du processus de définition de l'agenda qui a mené à la mise en œuvre du programme. Le PBF a été introduit afin de pallier les politiques précédentes, « Faim Zéro » et l'agenda pour un revenu universel de base, jugées trop diffuses. Le modèle de régulation juridique adopté est compris comme une ressource opérée par les gestionnaires fédéraux dans le but de garantir l'hégémonie du programme par le biais : (a) de paramètres centralisés par l'administration fédérale afin d'atteindre les objectifs, (b) de conditionnalités intersectorielles visant à décentraliser le programme, mais pactisées unilatéralement avec les gouvernements locaux, (c) d'un modèle de contrôle de la performance lié à des récompenses financières pour les municipalités, (d) d'un contrôle des conditionnalités et du ciblage contrebalancé par des mécanismes de couverture de masse au travers de l'enregistrement sur le Registre Unique des Programmes Sociaux et (e) de stratégies variées de légitimation sociale (priorité des paiements aux femmes, faible dépense en ressources et extension des mécanismes de participation sociale au niveau institutionnel). Ce travail propose une approche méthodologique pour l'analyse de données et de recherches en lien avec le programme et établit un dialogue avec le domaine d'étude se concentrant sur l'évaluation des politiques sociales, notamment les études s'intéressant au rôle de la loi au sein de ces politiques, ainsi qu'avec celles traitant de l'expansion des programmes de transfert conditionnel d'argent.

Mots-clés: Bolsa Família. Politique sociale hégémonique. Transfert conditionnel d'argent.
Régulation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro conceitual de aplicação da HMPA para a análise do Bolsa Família....	80
Quadro 2 - Programas de Transferência de Renda, situação em 2002.....	125
Quadro 3 - Diagnósticos e soluções para as políticas sociais.....	153
Quadro 4 - Atores, interesses e estratégias na definição de agenda da política social.....	166
Quadro 5 - Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina.....	217
Quadro 6 - Benefícios e Condicionalidades do programa Bolsa Família, atualizados com os novos benefícios inseridos em 2011.....	220
Quadro 7 - Resumo das principais ações do Brasil Sem Miséria.....	220
Quadro 8 - Quadro 4: Pedidos de Informação no Sistema e-Sic sobre o programa Bolsa Família, CGU após a Lei de Acesso à Informação.....	221
Quadro 9 - Regulação do Programa Bolsa Família.....	223

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Agendas em disputa no interior do governo: duas propostas para o programa central de assistência social	147
Figura 2 -	Agendas em disputa, hegemonia do Bolsa Família.....	163
Figura 3 -	Linha do tempo, Hegemonia do PBF, contexto, atores e processos.....	187

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil entre 1990-2013 (Em porcentagens de população).....	103
Gráfico 2 - América Latina (17 países): incidência da pobreza multidimensional, em torno de 2005 e de 2012 (Em porcentagens de população)	104
Gráfico 3 - América Latina (15 países): incidência da pobreza multidimensional por zona de residência, em torno de 2012 (Em porcentagens de população).....	104
Gráfico 4 - América Latina (15 países): variação anual do índice de Gini, 2002-2008 e 2008-2013 (Em porcentagens).....	105
Gráfico 5 - Associações de Caridade ou de assistência a desvalidos segundo ano - Brasil - 1952/1980.....	113
Gráfico 6 - Índice de GINI no Brasil entre 1981 e 2012.....	128
Gráfico 7 - Taxa de desemprego no Brasil entre 1992 e 2014.....	131
Gráfico 8 - Média do salário mínimo entre 1994 e 2015 (em R\$).....	131
Gráfico 9 - Salário mínimo real em torno de 2009, sete países.....	132
Gráfico 10 - Beneficiários do Programa Bolsa Família (em milhões de pessoas), entre 2004 e 2012.....	159

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	América Latina
AESP/PR	Assessoria Especial da Presidência da República
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil Sem Miséria
BRICS	sigla para o grupo de países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CadÚnico	Cadastro Único de Políticas Sociais
CCT	<i>Conditional Cash Transfer</i>
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal, refere-se à Constituição Federal Brasileira de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CIP	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
Contag	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CPS	Câmara de Política Social
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CS	Convergência Socialista
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DeD	Direito e Desenvolvimento
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBS	Estado de bem-estar
EUA	Estados Unidos da América do Norte
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FECP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FGV	Fundação Getulio Vargas
FGSE	<i>Forschungsgruppe Staatseuropa</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FMI	Fundo Monetário Internacional
FMP	Fundo de Participação dos Municípios
FSM	Fórum Social Mundial
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários(as) de Estado da Assistência Social
GT	Grupo de Trabalho Unificação dos Programas de Transferência de Renda
HMPA	<i>historisch-materialistische Politikanalyse</i> (análise política histórico-materialista)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instância de Controle Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IHU	Instituto Humanitas - Unisinos
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPC - IG	<i>International Policy Centre for Inclusive Growth</i>
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMP	Fundo de Participação dos Municípios
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes Básicas da Educação
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPS	Ministério de Assistência e Política Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MME	Ministério de Minas e Energia
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIN	Ministério da Integração Nacional
MF	Ministério da Fazenda
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NETSAL	Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina
NOB	Norma Operacional Básica
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PAC	Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC I, governo Lula; PAC II, governo Dilma Rousseff).
PBF	Programa Bolsa Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCI	Partido Comunista Italiano
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido Mobilização Nacional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEAS	Secretaria de Assistência Social
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SICON	Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento
Sesan	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUAS	Sistema Único de Assistências Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TRC	Transferência de renda condicionada
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UE	União Europeia
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
Unisinos	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, ou União Soviética
USP	Universidade de São Paulo
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	18
1	MÚLTIPLAS ANÁLISES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DEFINIÇÃO DO CAMPO DE DIÁLOGO	28
1.1	Múltiplas pesquisas, abordagens variadas	28
1.1.1	<u>As abordagens gerenciais sobre o Bolsa Família: gestão, recursos e acompanhamento de condicionalidades</u>	29
1.1.2	<u>O debate federativo sobre o Bolsa Família e a formação de capacidades institucionais</u>	30
1.1.3	<u>O desenvolvimento com caráter social, os programas de transferência de renda e a atual discussão sobre a mobilidade de classes na sociedade brasileira</u>	32
1.1.4	<u>Os estudos sobre o impacto do Bolsa Família nas disputas eleitorais</u>	35
1.1.5	<u>Os estudos técnicos de agências internacionais sobre as transferências de renda condicionadas</u>	38
1.1.6	<u>Etnografias, pesquisas a partir da perspectiva das beneficiárias</u>	40
1.2	Perspectivas em diálogo	42
1.2.1	<u>A abordagem crítica às condicionalidades e à cidadania comodificada</u>	43
1.2.2	<u>A abordagem do campo “direito e políticas públicas”</u>	48
1.3	Conclusões do capítulo	53
2	FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE POLÍTICA HISTÓRICO-MATERIALISTA DO BOLSA FAMÍLIA	56
2.1	Bases teóricas e conceituais da análise política histórico-materialista (HMPA)	59
2.1.1	<u>Precedentes do debate e contexto</u>	59
2.1.2	<u>Breves apontamentos sobre o conceito de hegemonia</u>	61
2.1.3	<u>Da hegemonia às teorias materialistas do Estado e do direito</u>	64
2.2	Desenvolvimento da HMPA para a análise do Bolsa Família	72
2.2.1	<u>Análise de contexto</u>	73
2.2.2	<u>Análise de atores</u>	74
2.2.3	<u>Análise de processos</u>	79
2.3	Conclusões do capítulo	80

3	TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADAS: PARADIGMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E CONTEXTO LATINO-AMERICANO	81
3.1	Estado de Bem-Estar Social e as categorias do debate no norte global	82
3.1.1	<u>A tipologia de Esping-Andersen</u>	83
3.1.2	<u>O modelo norte-americano por Theda Skocpol</u>	88
3.1.3	<u>Regime de bem-estar e construção de dois paradigmas de proteção social</u>	91
3.2	Regimes de bem-estar na América Latina	93
3.2.1	<u>Redes de proteção social e regimes de bem-estar na América Latina: tipologias</u>	95
3.2.2	<u>O contexto latino-americano frente à expansão das transferências de renda condicionadas</u>	101
3.3	Conclusões do capítulo	107
4.	O CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL – DO ASSISTENCIALISMO ÀS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADAS	109
4.1	A política social no Brasil: reconstrução histórica	110
4.1.1	<u>Assistencialismo benemerente e políticas de trabalho: antecedentes históricos das políticas sociais</u>	111
4.1.2	<u>Políticas sociais e regressividade durante a ditadura militar</u>	115
4.1.3	<u>Redemocratização e desafios frente às políticas neoliberais</u>	119
4.2	Doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores: a política social e as transferências de renda condicionadas	128
4.2.1	<u>O primeiro ciclo: os mandatos de Lula e a criação do PBF</u>	129
4.2.2	<u>O segundo ciclo: o mandato de Dilma e o Brasil Sem Miséria</u>	135
4.3	Conclusões do capítulo	137
5.	O BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA SOCIAL HEGEMÔNICA: ATORES E PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	140
5.1	A definição de agenda da política social	142
5.1.1	<u>A disputa no interior do governo e a definição do Bolsa Família</u>	142
5.1.1.1	Fome Zero: um projeto intersetorial de segurança alimentar	147
5.1.1.2	A proposta vitoriosa: a implementação do Bolsa Família	152
5.1.2	Institucionalização da hegemonia do PBF	157
5.1.3	<u>A estratégia invisibilizada: a proposta da renda mínima de cidadania universal</u>	160
5.1.4	<u>Análise parcial: as estratégias unificadas no programa Bolsa Família</u>	164

5.2	Mecanismos legais e regulação	167
5.2.1	<u>Índice de Gestão Descentralizada e Cadastro Único</u>	168
5.2.2	<u>Termo de Adesão</u>	172
5.2.3	<u>Modelo de condicionalidades</u>	174
5.2.4	<u>Focalização</u>	176
5.2.5	<u>Dinâmica de transferência de recursos para os municípios</u>	178
5.2.6	<u>Definição de família e beneficiários</u>	179
5.2.7	<u>Instâncias de Controle Social e participação</u>	181
5.2.8	<u>Análise parcial: regulação flexível como recurso da hegemonia</u>	184
5.3	Conclusões do capítulo	186
	CONCLUSÃO	189
	REFERÊNCIAS	196
	APÊNDICE I – Programas de Transferência de Renda na América Latina	217
	APÊNDICE II – Quadros Informativos, Programa Bolsa Família	220
	APÊNDICE III – Quadro de Legislação do Bolsa Família	223

INTRODUÇÃO

Diferentes políticas de distribuição de renda vêm sendo debatidas e implementadas em todo o mundo. Recentemente, um artigo publicado no jornal *Freitag*, na Alemanha, sob o título “Como os homens se libertam da pobreza”, relatou o desenvolvimento de programas de transferência de renda em países como o Brasil (com o exemplo do Bolsa Família), Nigéria e Irã. Em todos os casos, as características positivas dos programas foram ressaltadas com destaque para o caso do Irã, único programa no qual a transferência de renda assumia um caráter universal, não vinculado à contraprestações dos beneficiários (Schreiber, 2015). Na cidade de Utrecht, na Holanda, em 2016, será implementado um projeto-piloto de concessão de renda básica para a população com o objetivo de melhorar as condições de vida gerais e avaliar se os impactos de tal política poderiam ser estendidos para uma região maior (Doré, 2015). Na Alemanha, o debate sobre uma renda mínima básica também tomou corpo durante o início dos anos 2000. A partir da defesa das lutas por um direito social global, no plano europeu, Fischer-Lescano e Möller (2012) sustentam a importância que a pauta pela garantia de um mínimo existencial de sobrevivência teve entre movimentos sociais transnacionais no momento de construção do Pacto Social da ONU.

Um exemplo no mundo inteiro e constantemente referido como “carro-chefe” das políticas sociais brasileiras, o programa Bolsa Família (PBF) se consolidou como política pública central para o combate à miséria e à fome no Brasil. Nos últimos anos, uma série de outras medidas sociais foram agregadas ao programa, principalmente após o lançamento do conjunto de ações integradas no Brasil Sem Miséria (BSM) em 2011, o que ampliou o escopo do combate às desigualdades realizado pelo governo federal. Compreendido como uma política social de caráter não retributivo, situada no complexo da assistência social brasileira, o Bolsa Família, devido às suas condicionalidades nos âmbitos da saúde, educação e proteção infantil, também é classificado como uma transferência de renda condicionada (TRC), ou, conforme o termo em inglês, *conditional cash transfer* (CCT).

Em 2015, passados doze anos de sua implementação, as polêmicas sobre o programa ainda são muitas e continuamente trazidas ao debate público. Uma interpretação do comportamento da mídia em relação ao Bolsa Família não é objeto desse trabalho, mas como demonstraram Lindert e Vincencisi (2010) em estudo sobre o tema a partir das reportagens de seis grandes jornais brasileiros entre os anos de 2000 e 2006, o Bolsa Família é assunto

frequente, e especialmente comentado nas transições eleitorais.¹ Da mesma forma, inúmeras pesquisas procuram desvendar as diferentes dimensões do PBF. Trabalhos nos campos da ciência política, economia, serviço social, psicologia, ciências médicas, pedagogia, entre outros, formam um arcabouço de informações e dados sobre sua estrutura e desempenho. No âmbito do direito, o programa vem sendo analisado principalmente no campo chamado de “direito e políticas públicas”. As pesquisas de Coutinho por exemplo, argumentam que a condução do PBF estaria baseada em um modelo regulatório de caráter mais flexível, por meio do qual o direito administrativo praticado pelos agentes públicos estaria aberto à experiência da gestão, à necessidade de adaptações para o aperfeiçoamento da política concreta e à busca prioritária de suas finalidades (D. R. Coutinho, 2012).

No âmbito desse debate, coloca-se a questão sobre qual papel o direito desempenha no interior da política concreta e, conseqüentemente, qual seria seu impacto para influenciar os resultados obtidos. Como um desdobramento dessas pesquisas, Coutinho também analisa o papel do PBF no processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e como a ampliação de uma dinâmica participativa no interior do programa pode ampliar suas capacidades políticas (D. R. Coutinho, 2013). Como se verifica desde já, mais do que descrever um modelo regulatório, decisões no plano da administração e a modelagem pura e simples da política no plano jurídico, há um conjunto de pesquisas interdisciplinares realizadas sobre o PBF no campo do direito que se abre para uma observação dos elementos institucionais e jurídicos frente à realidade. Para isso, as pesquisas mencionadas também adotam metodologias empíricas de forma a refutar ou comprovar as hipóteses levantadas.

O presente trabalho tem por objetivo dialogar com essas pesquisas, mas propõe a análise de aspectos ainda não problematizados ou que não ocuparam o foco central de tais estudos até agora. Nesse sentido, de forma semelhante ao campo do direito e políticas públicas, que relaciona economia e política para compreender os potenciais e limites do programa, propõe-se aqui a sua compreensão enquanto fenômeno político a ser interpretado a partir de um método analítico desenvolvido no âmbito da teoria política. O objetivo central dessa pesquisa consiste em descrever e interpretar as dinâmicas de relações de força sintetizadas em paradigmas de proteção social que convergem para determinar as estratégias políticas e jurídicas adotadas pelos atores que tornaram o Bolsa Família política hegemônica no âmbito da assistência social brasileira.

¹ Trata-se de apresentação das pesquisadoras sobre o tema disponível no repositório digital do Banco Mundial. Último acesso em 11 dez. 2015.

O trabalho propõe uma perspectiva que parte da observação política para analisar o fenômeno concreto considerando o seu caráter multidimensional: social, jurídico, histórico e econômico. A forma de regulação jurídica da política pública concreta é vista aqui como recurso mobilizado no âmbito de estratégias políticas mais amplas definidas pelos atores com poder de decisão e que definem os rumos de implementação do programa. Ao propor esse tipo de análise, espera-se contribuir com um campo crescente de pesquisas que olham para aspectos regulatórios das políticas públicas de forma interdisciplinar. Essa forma de problematização é impulsionada pela compreensão de que a mera análise da regulação jurídica não é capaz de oferecer respostas sobre o papel do direito na realidade social se este não for observado no interior dos projetos políticos que acaba por conformar.

A presente tese visa responder a pergunta: em qual contexto, a partir da atuação de quais atores e frente a quais paradigmas de assistência social ocorreu o processo de institucionalização do programa Bolsa Família durante doze anos de sua implementação e condução (2013-2015). Por institucionalização compreende-se o processo de consolidação de determinado projeto político, protagonizado por um conjunto de atores que alcança hegemonia e consenso social e assim implementa políticas concretas mediadas por instituições para fazer valer o conjunto de interesses que agrega. Esse conceito de institucionalização, que claramente diferencia-se de regulamentação ou normatização, tem por base os desenvolvimentos teóricos da teoria materialista do Estado, lente analítica proposta no trabalho.²

Com base em um quadro analítico que tem como meta desvendar as relações sociais de força em conflito e diferenciar distintos projetos de poder que se embatem por hegemonia no meio social, a análise do processo de institucionalização do Bolsa Família nestes doze anos demonstra que o programa é uma política hegemônica no âmbito da assistência social. Devido a sua estrutura e modelagem reflete um paradigma específico de proteção social, ainda que uma das estratégias centrais mobilizadas pelos atores para a construção de hegemonia seja exatamente sua capacidade de agregar interesses distintos e visões aparentemente conflitantes de proteção social.

Para discutir e analisar os elementos que fundamentam essa tese, o presente trabalho é organizado em um percurso de cinco capítulos. O primeiro tem por objetivo reconstruir aspectos centrais das pesquisas acadêmicas produzidas sobre o programa Bolsa Família, a fim

² No segundo capítulo do presente trabalho, as bases teóricas aqui brevemente apresentadas serão trazidas detalhadamente. Porquanto, mencionam-se os trabalhos de Nicos Poulantzas, Bob Jessop e Joachim Hirsch, com suas interpretações a partir de Antônio Gramsci. Cf.: (Hirsch, 2005; Jessop, 1990, 2006; Poulantzas, 1969, 2014).

de descrever os principais discursos acadêmicos em relação ao programa e os diagnósticos sobre diferentes elementos de seu desenvolvimento institucional e efeitos. A partir dessa reconstrução, é possível identificar os focos de diálogo no campo da análise de políticas públicas e colher informações e análises recorrentes que servem também como base para as interpretações desenvolvidas no trabalho.

No primeiro capítulo da tese, conclui-se que o debate sobre o PBF tem sido prioritariamente direcionado para a análise de elementos distintos como efeitos econômicos, resultados eleitorais e relação entre esferas da federação, por exemplo. Contudo, há poucas pesquisas que proponham uma interpretação sobre sua institucionalização que considere quais são os interesses políticos em jogo para sua implementação. Nesse sentido, a presente tese pretende oferecer uma contribuição para a análise das dinâmicas de poder e relações de força por trás da política pública concreta.

Destacadas questões em aberto que oferecem pontos de partida para o desenvolvimento desse trabalho, no segundo capítulo são apresentados os pressupostos teóricos que fundamentam a construção do problema de pesquisa e os passos a serem seguidos para sua análise. A tese tem por base a metodologia de pesquisa de análise política histórico-materialista (HMPA, *historische materialistische politische Analyse*), cujo objetivo é a análise das relações de força que se entrelaçam na criação, implementação e desenvolvimento de políticas públicas.

Partindo da abordagem sistematizada no trabalho de Ulrich Brand (2013), os pesquisadores do Grupo de Pesquisa “Estado Europa” (*Forschungsgruppe Staatseuropa*) desenvolveram uma metodologia que reúne análise dos fenômenos sociais com uma abordagem baseada na teoria política para a compreensão de políticas públicas concretas e das relações de dominação em seu interior.³ A HMPA oferece ferramentas para compreender como as disputas de força entre os grupos sociais criam uma determinada ordem social, que não impera mais somente através da coerção ou da violência, mas, cada vez mais, através da hegemonia de um consenso da sociedade civil. Com tal metodologia, procura-se demonstrar quais são as contradições sociais, dinâmicas, lutas políticas e relações de força que se conectam na realização dos processos políticos. Por isso, mais do que uma “*policy analysis*”, o método propõe uma análise da política.

Segundo Brand, políticas públicas concretas, ou *policies*, são compreendidas como um compromisso instável entre forças sociais, e formuladas por aparatos estatais específicos.

³ Dentre outros trabalhos que serão analisados no segundo capítulo da tese, cf.: (Buckel, 2013; Buckel *et al.*, 2014).

Dado que cada força distinta se inscreve nos aparatos conforme seus recursos, compreender a heterogeneidade de cada uma delas torna-se um elemento central para compreender a própria política pública (Brand, 2013, p. 430). A estrutura da política do Estado reflete as diferentes frações, grupos, seções da sociedade, atores, ou seja, suas dinâmicas são traduzidas de forma a produzir mediação e, ao mesmo tempo, radicalizar os conflitos entre os diferentes agrupamentos, seja no âmbito da política, como analisam Kannankulam e Georgi (2014), seja no direito, segundo Buckel (2013). A partir de tais pressupostos, os pesquisadores propõem três passos para a condução de pesquisas empíricas e análises políticas: análise de contexto, análise dos atores e análise dos processos.⁴

Por análise de contexto entende-se a observação aprofundada da dinâmica histórica no entorno do fenômeno, seus conflitos, elementos estruturais, forças sociais e atores políticos. Propõe-se a retomada de fatos marcantes relacionados com o contexto, com as disputas de agenda e as transições políticas mais importantes para compreender quais as possibilidades se colocam aos agentes políticos que decidem pela implementação de uma modelagem de política específica. Considerando que um dos objetivos centrais da HPMA é uma crítica às formas de dominação, uma condição para isso é tornar tais relações visíveis. E assim compreender que as decisões tomadas estão baseadas nas estruturas sociais enquanto resultado contingente de disputas sociais.

A análise de atores procura identificar as estratégias adotadas por diferentes grupos que formam alianças e se associam conforme certas finalidades e projetos políticos. Aqui observa-se a dinâmica de partidos, grupos de interesse, movimentos sociais, governo e agências internacionais, tendo o contexto de classe social como uma condição para a análise. Ao listar os atores envolvidos no fenômeno político pretende-se diminuir a complexidade do fenômeno para possibilitar a identificação dos compromissos políticos firmados. Para analisar os atores, é necessário identificar suas estratégias contrárias, ou seja, como se colocam em disputa em uma determinada realidade histórica e frente à certa constelação de forças políticas. No caso da análise do Bolsa Família, pretende-se justamente compreender o papel dos agentes públicos em sua movimentação institucional, observando tanto os interesses no interior da coalizão de atores que sustenta sua manutenção, quanto aqueles organizados na sociedade civil e mesmo de frações partidárias que compreendem outras perspectivas políticas, no caso, outros paradigmas de assistência social.

⁴ Os passos aqui apresentados são discutidos em detalhe em: (Buckel *et al.*, 2014). No segundo capítulo da tese, serão analisados tendo em vista sua aplicação prática para a pesquisa sobre o PBF enquanto política pública concreta.

O último passo proposto pela HMPA é a análise dos processos. Este terceiro passo combina os dois primeiros em uma reconstrução do conflito a partir de sua dinâmica e de seus confrontos. Deve-se considerar as ações estratégicas, práticas e táticas dos protagonistas do conflito, bem como o significado de articulações específicas em relação às condições estruturais sistematizadas. A análise dos processos consiste em um exercício interpretativo, no qual as ferramentas da teoria política são aplicadas à realidade concreta para desenhar um gráfico das lutas por hegemonia.

Considerando o quadro analítico oferecido pela teoria materialista do Estado e a metodologia proposta, pretende-se compreender em que medida a institucionalização do PBF hegemoniza um modelo específico de proteção social. Ademais, ao observar de forma complexa os atores, projetos políticos e estratégias, é possível verificar em que medida sua dinâmica jurídico-política é manejada conforme os interesses dos gestores da política pública como recurso de hegemonia. No plano concreto, a escolha metodológica procura oferecer substratos para uma análise de cunho crítico da política pública como resultado de um processo de disputa por hegemonia.

Ainda em relação ao segundo capítulo, não se propõe uma reconstrução teórica inédita no plano da teoria materialista do Estado, mas sim uma abordagem inovadora sobre as possibilidades de operacionalização prática dos conceitos dessa teoria a partir de uma metodologia de análise de políticas públicas concretas. Nesse sentido, o plano de análise adota o sistema capitalista como eixo geral e as realidades políticas concretas, a partir da reconstrução histórica do contexto de implementação da política pública, como eixo local. Como foi afirmado no plano literário por Roberto Schwarz, não há teorias eminentemente estrangeiras e teorias precipuamente locais. Elas se relacionam conforme o processo de interpretação que os atores oferecem sobre a realidade observada (Schwarz, 1987). Assim, no segundo capítulo da tese, a teoria é operacionalizada para detalhar os passos para o desenvolvimento da análise de contexto, atores e processos envolvidos na definição da agenda e delimitação de paradigmas de assistência social na rede de proteção social brasileira. Nos capítulos seguintes, realiza-se a aplicação concreta da metodologia de análise política histórico-materialista do processo de institucionalização do Bolsa Família para compreender como este alcança hegemonia.

No capítulo terceiro, com recurso à pesquisa bibliográfica e dados sobre a realidade social na América Latina, são retomadas interpretações forjadas no debate sobre Estado de bem-estar social e reconstruídos os principais paradigmas de assistência social. Nesse capítulo, como aquisição analítica, duas visões de proteção social são sistematizadas. Uma

primeira, fundada nos conceitos de decomodificação, participação social e universalização de direitos, na qual os indivíduos se veriam libertos das relações de mercado para a garantia de sua subsistência mínima a partir de direitos sociais consolidados. E uma segunda, voltada para o desenvolvimento de capacidades e oportunidades, por meio das quais os indivíduos buscariam o acesso aos bens necessários para a satisfação de suas necessidades no mercado, submetidos a um controle de condições e avaliação de sua performance que balizam as possibilidades de intervenção do Estado. Os dois paradigmas são sistematizados a partir da realidade latino-americana, na qual a expansão de programas de transferência de renda condicionada tem sido observada já desde os anos 1990.

No capítulo quatro, mais um passo em relação à análise de contexto é dado, aumentando-se o detalhamento da “lupa” de análise sobre o panorama das políticas sociais brasileiras, desde governos pré-ditadura até a implementação do Bolsa Família nas últimas administrações petistas entre 2003 e 2015. Nesta etapa da pesquisa, as diferentes fases e modelos de políticas sociais que constituíram o contexto concreto que leva à implementação do PBF são analisadas. Demonstra-se que o Bolsa Família foi implementado como modelo que se visava superar um histórico de políticas sociais eminentemente fragmentadas, filantrópicas e transferências de renda de cobertura social reduzida. Nesse capítulo, diferentes fontes documentais e bibliográficas são utilizadas para reconstruir as transições de modelo de políticas sociais ou iniciativas de proteção social de cada época.

O quinto e último capítulo oferece uma análise concreta do processo de institucionalização do Bolsa Família a partir da sistematização de atores e suas estratégias e processos que levaram à hegemonia do programa como política de assistência social. Nesse capítulo, são diferenciados dois aspectos centrais: o processo de definição de agenda do Bolsa Família e sua dinâmica regulatória. Sendo assim, são destacadas quatro estratégias centrais de construção e consolidação da hegemonia desenvolvidas por atores distintos: unificação, pactuação, centralização e cobertura massificada. Essas estratégias são acompanhadas de um modelo flexível de regulação jurídica que agrega mecanismos institucionais, ou lacunas na formalização, como um recurso mobilizado pelos gestores do programa para conformar as estratégias centrais de hegemonia e ampliar a legitimidade do programa. Para demonstrar o desenvolvimento dessas estratégias, diferentes fontes são mobilizadas e reinterpretadas com as lentes da metodologia de pesquisa proposta: estudos acadêmicos, dados primários obtidos nos portais do governo federal sobre o programa, entrevistas realizadas com gestoras do governo federal, análise de documentos, dados econômicos, textos de partidos e movimentos sociais sobre o programa, além de materiais de campanha eleitoral.

A título de conclusão, o caráter hegemônico que o Bolsa Família alcançou na sociedade brasileira nos últimos anos é detalhado para compreender quais os recursos mobilizados, por qual constelação de atores e em prol de qual paradigma de assistência social fez com que uma política social, até hoje tão polêmica na esfera pública, tenha alcançado a hegemonia necessária para sua manutenção. Sustenta-se que suas características e modelo regulatório oferecem uma base híbrida que agrega uma constelação de atores políticos que não necessariamente compartilham da mesma visão de assistência social. Pode-se afirmar que, nesses doze anos, o Bolsa Família foi o carro-chefe das políticas sociais brasileiras, não porque o PT tenha mantido um compromisso político com as classes populares, mas sim por consolidar uma política eficiente no combate à pobreza, mas que reflete uma visão oposta a de universalização de direitos sociais.

Como deve-se ressaltar, no entanto, a análise política histórico-materialista traz em si um caráter temporal. A constelação de forças sociais e interesses em conflito se altera a cada momento. Ao finalizar a redação desta tese, alguns indícios de instabilidade no Bolsa Família vêm sendo observados, o que pode refletir o caráter precário da associação de atores e estratégias que oferece sustentação à política, ou, pelo contrário, comprovar novamente sua capacidade de manutenção devido ao seu caráter híbrido. O quadro apresentado delimita-se, contudo, a uma série histórica – 2003 a 2015 – aqui analisada.

Apresentado o percurso de desenvolvimento do trabalho, segue uma breve nota sobre o problema da neutralidade científica na pesquisa sobre o programa Bolsa Família.

Escrever sobre um tema socialmente polêmico e analisado sobre olhares tão múltiplos é um desafio. Foi justamente o caráter controverso do programa o elemento motivador para a escolha do tema de pesquisa. Desde sua implementação, o Bolsa Família permanece nos debates públicos, seja para reforçar seus efeitos positivos, seja para atacar problemas de sua execução. O que se percebe nos debates do dia a dia é a predominância de afirmações baseadas no senso comum, forjadas a partir de informações inverídicas ou não verificadas. É comum ouvir em discursos parlamentares, conversas informais ou em textos que circulam pelas redes sociais que o Bolsa Família é um programa assistencialista, que gera dependência e acomodamento das classes populares, que incentiva o aumento da fertilidade entre as mulheres beneficiárias, de modo que estas obtenham mais benefícios conforme o número de filhos. Esses são alguns exemplos de argumentos comuns utilizados por aqueles que criticam

o programa, mas que seriam facilmente rejeitados por informações obtidas em pesquisas acadêmicas ou em uma simples consulta ao portal do programa no site do MDS.

Por outro lado, há uma preocupação institucional crescente em produzir e divulgar informações acuradas sobre o PBF de forma a desfazer certos mitos. Dentre inúmeras iniciativas, uma das mais recentes foi a realizada no mês de outubro de 2015, quando o PBF completou doze anos de implementação. O MDS iniciou uma campanha informativa nas redes sociais. O objetivo era demonstrar os resultados positivos obtidos ao longo desse período e contribuir para um debate informado a respeito do programa. Essa iniciativa se soma a outras como informativos, diversas pesquisas disponíveis no sítio do MDS na internet, entrevistas concedidas por seus gestores no âmbito dos canais de comunicação oficial do governo e na mídia em geral. Pode-se verificar que atores políticos, cidadãos engajados ou não em partidos políticos e pesquisadores procuram ressaltar a importância do programa devido aos seus efeitos positivos no combate à pobreza e à fome. Estes visam destacar os impactos do programa em espectro social mais amplo, como o incentivo ao emprego gerado e a formação adquirida como consequência da garantia da renda mínima e da pluralidade de medidas que, ao longo dos anos, passaram a complementar o programa junto com suas condicionalidades.

Como consequência da implementação de políticas de governo, é normal a difusão de discursos conflitantes no debate público. Em relação a políticas sociais implementadas por governos anteriores não foi diferente. No caso do Bolsa Família, contudo, algumas das conquistas do programa ao longo do tempo contribuíram para acirrar essas posições. Primeiro, o programa foi consolidado e aperfeiçoado nesses doze anos sem ter sido interrompido ou substituído por outra medida. Segundo, seu âmbito de cobertura foi massificado. Em menos de dez anos, mais de 80% do público-alvo beneficiário potencial – o que representa aproximadamente 25% da população brasileira – foi abrangido.⁵ Terceiro, ao longo dos anos, certas conquistas sociais foram atribuídas ao programa, como por exemplo, a retirada de boa parte da população brasileira de situação de miséria e do Brasil do Mapa da Fome da ONU (DA EFE, 2015; ONU, 2014). E, por fim, tais conquistas motivaram o reconhecimento nacional e internacional do potencial do programa, que passou a ser apresentado como exemplo por agências internacionais como o Banco Mundial e FAO, de forma a impulsionar outros países a adotarem medidas de combate à fome e à miséria semelhantes.

⁵ Dados obtidos no sítio do MDS. Em menos de 10 anos, o Bolsa Família alcançou mais de 14 milhões de famílias beneficiárias. Ver em: www.mds.gov.br.

Poder-se-ia especular, livre de evidências acadêmicas, que boa parte da polêmica que envolve o Bolsa Família está diretamente vinculada à dimensão do sucesso que lhe é atribuído. Por um lado, seria muito simplista afirmar que todos aqueles que criticam o programa têm uma posição política conservadora ou apoiam um partido de oposição ao atual governo do PT. Por outro lado, também não se pode sustentar que aqueles que ressaltam a importância do PBF defendem as políticas do governo atual como um todo. Ambas as explicações, além de questionáveis, não são capazes de abarcar a complexidade de atores, interesses e instituições que se entrelaçam a nível político e administrativo para a condução do programa.

A presente tese também tem por objetivo, portanto, oferecer substratos, oriundos de uma análise política histórico-materialista sobre o Bolsa Família para fomentar o debate informado. Pretende-se analisar como a política pública concreta é formulada e conduzida, quais são os compromissos centrais assumidos pelos atores interessados – os quais, por sua vez, implicam a renúncia de alternativas em jogo – e como ela é concretizada e aperfeiçoada a partir de instituições jurídicas. Em outras palavras, o presente trabalho se debruça sobre a política no interior da política concreta a fim de tornar visíveis quais pressupostos e caminhos formam o processo de institucionalização da política social. Trata-se assim de mais um discurso de base acadêmica, dentre tantos outros, sobre a principal política social implementada no Brasil ao longo dos últimos anos e que reconhece a importância de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza.

Por fim, alguns destaques em relação a aspectos formais do trabalho e opções de redação adotadas. Primeiramente, todas as traduções de textos estrangeiros apresentadas foram feitas de forma livre pela autora. Segundo, durante o texto, procurou-se adotar as expressões “pesquisadoras e pesquisadores”, ao invés de pesquisadores ou “autoras e autores” ao invés de simplesmente autores, para dar visibilidade ao protagonismo de cientistas mulheres no desenvolvimento das discussões teóricas e metodológicas que embasam esse trabalho. Essa também foi a opção adotada pelas pesquisadoras e pesquisadores do grupo *Staatseuropa* e, portanto, foi respeitada em todas as traduções.

1. MÚLTIPLAS ANÁLISES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DEFINIÇÃO DO CAMPO DE DIÁLOGO

Considerando a multiplicidade de pesquisas sobre o Bolsa Família a partir das mais diversas abordagens, esse capítulo tem por objetivo sistematizar os principais discursos acadêmicos sobre o programa, além de descrever o estado atual das pesquisas de avaliação do PBF como política pública. Os estudos foram organizados em oito grupos conforme suas abordagens. Os trabalhos refletem elementos gerais a partir dos quais o PBF é debatido na academia e os principais enfoques aplicados para sua avaliação e análise. Os dois últimos têm destaque especial, pois representam o conjunto de pesquisas com as quais se pretende dialogar diretamente no desenvolvimento da presente tese. A partir desse levantamento, direciona-se a contribuição que a presente pesquisa oferece no campo interdisciplinar de análise de políticas públicas.

A sistematização aqui apresentada foi construída a partir da análise do conteúdo de cada um dos trabalhos com enfoque em seus aspectos centrais. Em alguns casos, autores aparecem em mais de um grupo, pois suas pesquisas dialogam com temas diversos. Reconstruídas tais abordagens, ao final do capítulo será apresentado um resumo de seus principais ganhos analíticos e limites encontrados que oferecem pontes para o diálogo a partir dos resultados desse trabalho.

1.1 Múltiplas pesquisas, abordagens variadas

Neste primeiro subitem, são apresentados brevemente alguns dos principais enfoques de pesquisa sobre o Bolsa Família. A abordagem gerencial sobre o PBF (1); o debate federativo sobre o programa e a formação de capacidades institucionais dos agentes locais (2); as discussões sobre o desenvolvimento com caráter social e sua relação com os programas de transferência de renda, bem como as interpretações sobre a mobilidade de classes na sociedade brasileira (3); os estudos sobre o impacto do Bolsa Família nas disputas eleitorais (4); os debates internacionais sobre as transferências de renda condicionadas e o PBF (5) e, por fim, os estudos com os beneficiários do programa, baseados em etnografias e análise do impacto do programa sobre a socialização das mulheres beneficiárias (6).

1.1.1 Abordagens gerenciais sobre o Bolsa Família: gestão, recursos e acompanhamento de condicionalidades

Um conjunto de pesquisas de avaliação de políticas sociais situado nos campos do serviço social, saúde pública e administração pública concentra-se mais intensamente na descrição das tecnologias de gestão desenvolvidas para a execução do programa. Observam o papel dos agentes na execução local do PBF, discutem os problemas enfrentados pelas instâncias locais para realizar as metas estabelecidas, ou apenas descrevem as muitas inovações presentes no PBF, como controle de condicionalidades e o Cadastro Único de políticas sociais (CadÚnico).

Cuervo e Ramos, por exemplo, debatem, por meio de entrevistas de caráter empírico, qual a compreensão que os profissionais de saúde possuem sobre o PBF e como a articulam com o programa de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na prática direta com os beneficiários (Ramos e Cuervo, 2012). Vieira detalha os desafios de implementação e atualização do Cadastro Único como tecnologia central da administração do PBF e de outras políticas sociais (Vieira, 2011). Já os trabalhos de Monnerat, Amaral, Monteiro e outros pesquisadores trabalham com o acompanhamento das condicionalidades do PBF. Essa perspectiva toca no gerenciamento do programa, pois detalha as estratégias de controle das condições. No entanto, também oferece informações sobre os resultados do programa nas esferas de saúde e educação, por exemplo (Amaral e Monteiro, 2013; Monnerat *et al.*, 2007).

No mesmo sentido, um conjunto de publicações do MDS e IPEA, lançadas recentemente, reúne inúmeras pesquisas que procuram descrever e avaliar os impactos do Bolsa Família nas mais diversas esferas: inclusão no mercado de trabalho, ampliação do acesso escolar, avaliação de serviços de saúde, refutação da hipótese de que as mulheres beneficiárias teriam maior fertilidade, efeitos econômicos, entre outros (Campello e Neri, 2013; Campello *et al.*, 2014). Por fim, também devem ser mencionados neste primeiro grupo os trabalhos que analisam o Bolsa Família em comparação com outras políticas sociais de governos anteriores, com projetos implementados localmente ou aqueles que tratam de políticas de renda básica. Um exemplo são os estudos de Eduardo Suplicy, histórico defensor do projeto de renda básica universal de cidadania no Brasil (Suplicy, 2006a; Suplicy e Buarque, 1997).⁶

⁶ O debate sobre renda básica de cidadania será retomado nos capítulos quatro e cinco deste trabalho.

As pesquisas mencionadas contribuem para formar um mosaico das múltiplas dimensões que o programa abarca. Oferecem, além disso, dados e informações sistematizadas que podem ser reinterpretadas para a análise do programa. Conforme seu escopo de cada uma delas contribui para descrever o PBF e levantar aspectos que devem ser considerados tanto para o debate público sobre o programa quanto para sua análise.

1.1.2 O debate federativo sobre o Bolsa Família e a formação de capacidades institucionais

Um segundo grupo se destaca por apresentar análises sobre a divisão de responsabilidades federativas e desenvolvimento de capacidades institucionais nas esferas estadual e municipal para a gestão do programa. Neste grupo, dentre autoras do campo da ciência política, da administração e do serviço social destacam-se os trabalhos de Renata Bichir e Elaine Licio (cf.: Bichir, 2010, 2011; Licio, 2012).

No âmbito das discussões federativas, o trabalho de Licio (2012, p. 24) sustenta e demonstra que a dinâmica federativa do programa foi se alterando ao longo dos anos para dar maior sinergia às relações interministeriais, sendo estas fundamentais para o cumprimento das condicionalidades vinculadas ao programa. Ressalta a articulação crescente do MDS com os Ministérios da Saúde e Educação e com a rede SUAS para argumentar que essa aproximação demonstra a descentralização federativa do programa. Assim, questiona o grau explicativo da teoria da recentralização nas transformações recentes do federalismo brasileiro a partir da análise do Bolsa Família como caso central. Sua escolha se dá justamente por seu caráter transversal que agrega políticas nacionais de saúde, educação e assistência social. Cabe destacar no trabalho de Licio como a autora observa a presente tensão entre a homogeneidade das políticas sociais – no caso do PBF, com diretrizes nacionais explícitas – e a heterogeneidade da capacidade institucional dos agentes (Licio, 2012, p. 8–10). Em relação a este último aspecto, não se trata somente dos municípios que aderem ao programa e precisam criar as condições de sua implementação concreta, mas também da própria União, que teve de fomentar a criação de tecnologias de gerenciamento dos cadastros e concessão de benefícios, além de aprimorar a relação com os governos locais para que as metas fossem realizadas dando dinamismo à implementação do programa.

A autora coloca uma série de questionamentos em relação à teoria da recentralização, ressaltando aspectos do gerenciamento do Bolsa Família. Sua tese final é a de que o Brasil apresenta um tipo de federalismo cooperativo em relação às políticas sociais de distribuição de renda e que, portanto, tal modelo possui “um elemento de centralização (política nacional distributiva) e um elemento de descentralização (necessidade de implementação local)” (Licio, 2012, p. 24).

No trabalho de Renata Bichir (2011), o PBF é analisado a partir do estudo das diferentes capacidades institucionais criadas pelos municípios a fim de atender às metas nacionais do programa. A autora realiza pesquisa sobre a dinâmica federativa do Bolsa Família com foco no modelo de implementação do programa nos municípios de São Paulo e Salvador. A experiência do PBF em dois municípios tão diferentes e ao mesmo tempo tão representativos é retratada pela autora de forma a oferecer uma análise sobre o modelo federativo com foco sobre a execução do programa nas instâncias locais. Para Bichir, o PBF representaria um passo adiante da tese do federalismo cooperativo conforme defendida por Licio. Ao agregar suas decisões ao diálogo com o SUAS, a pesquisadora sustenta que o programa estaria caminhando na direção da construção de um novo sistema de proteção social no Brasil. Seu desenho prevê a articulação entre objetivos mais imediatos para o combate à pobreza – transferências monetárias – com uma “dimensão estrutural de geração de capital humano e combate intergeracional da pobreza –, o que se realiza por meio das condicionalidades de educação e saúde (Bichir, 2011, p. 19).⁷ A autora chega a afirmar que o PBF se “consolida cada vez mais como um programa de Estado e não de governo, como evidenciado nas últimas eleições presidenciais, uma vez que candidatos com diferentes posições deixaram claro seu apoio ao programa” (Bichir, 2011, p. 19–20). No entanto, ela mesmo não esclarece em seu trabalho o que se compreende por política de Estado e política de governo, o que diferencia uma da outra e porque o Bolsa Família teria alcançado tal patamar. Pode-se desprender de seu argumento que o programa se desenvolveu ao longo desses doze anos no sentido de aprofundar suas relações federativas e consolidar sua manutenção independente de ideologias partidárias.

Dado que interessa compreender o processo de institucionalização do Bolsa Família sob uma dimensão política e não apenas administrativa, tais pesquisas contribuem para oferecer um *input* sobre como o processo de centralização ou descentralização é definido e

⁷ Ainda, segundo a autora: “De acordo com esse Protocolo, no cenário de quase universalização da cobertura de programas de transferência de renda como o BPC e o PBF, torna-se necessário avançar na articulação desses benefícios com os diversos serviços assistenciais da proteção básica e especial, de modo a contribuir de maneira mais efetiva para a superação de situações de vulnerabilidade social” (Licio, 2012, p. 22).

analisado. Sistematizam as discussões sobre as atribuições federativas e capacidades institucionais de modo a explicitar as características da estrutura administrativa do programa como a divisão de atribuições e o papel desempenhado nas esferas locais para sua execução.

1.1.3 O desenvolvimento com caráter social, os programas de transferência de renda e a atual discussão sobre a mobilidade de classes na sociedade brasileira

O terceiro grupo de trabalhos aqui sistematizados observa as atuais transformações das classes sociais à luz das políticas de desenvolvimento e de transferência de renda. Consideram aspectos econômicos e políticos das TRCs, mas principalmente seus efeitos sobre o combate à miséria, a fim de compreender a atual mobilidade de classes na sociedade brasileira representada pela ascensão dos estratos mais baixos em direção ao médio. As pesquisas dos economistas Marcelo Neri (2010, 2013; Neri *et al.*, 2013) e Márcio Pochmann (2012, 2014) são representativas desse grupo. Seus trabalhos discutem em que medida se pode falar na emergência de uma nova classe média no Brasil como resultado das atuais políticas econômicas e de redistribuição social. Trabalhos acadêmicos do sociólogo e membro do PT, Emir Sader (2013),⁸ também podem ser mencionados nesse grupo.

Em suas pesquisas sobre o tema, Pochmann analisa a mobilidade entre as chamadas classes E e D e o crescimento na classe C, mas questiona se a transição de estratos econômicos não estaria restrita apenas ao acesso ao consumo. Coloca, portanto, sob prova a sustentabilidade e o real significado dessa transformação, e assim questiona o próprio uso do termo “nova classe média”. Para o pesquisador, a adoção dessa expressão teria caráter ideológico, uma vez que ressalta seu poder de consumo e não sua expressão como classe trabalhadora (Pochmann, 2014, p. 44).⁹ Sustenta que integrar esse grupo à classe trabalhadora é um processo que deve ser acompanhado de outras dimensões sociais, como integração aos serviços de saúde, educação, seguridade social e pleno emprego (Pochmann, 2014, p. 44). O autor ainda ressalta que ao empregar o termo “classe média” ao invés de “classe trabalhadora”

⁸ Outro sociólogo que vem realizando pesquisas sobre o tema das classes sociais no Brasil contemporâneo é o atual presidente do IPEA, Jessé de Souza. Optamos por apenas mencionar o trabalho do pesquisador, pois, além de ser uma pesquisa que requereria um tratamento próprio, seu trabalho não foca especificamente nos impactos de políticas sociais. Cf.: (J. Souza, 2012, 2013)

⁹ Para Pochmann, o reconhecimento desse contingente populacional como classe trabalhadora consiste no desafio colocado, uma vez que ele se insere no mercado de emprego formal, mas fundamentalmente a partir do mundo dos serviços e muitas vezes de trabalhos precarizados.

reforça-se a ideia de que o vínculo de solidariedade entre os trabalhadores seria sua inclusão no mercado de consumo e não seu papel social enquanto trabalhadores (Pochmann, 2014, p. 45).

Um outro aspecto importante das pesquisas de Pochmann é a sua interpretação sobre o novo padrão econômico e de desenvolvimento da sociedade brasileira. Segundo o autor, este momento seria caracterizado pela combinação entre crescimento econômico e distribuição de renda como fatores fundamentais para a retomada das mudanças da pirâmide social. Esse processo deveria implicar, contudo, a participação dos trabalhadores no “projeto social desenvolvimentista”, o que não ocorre de fato (Pochmann, 2014, p. 71). Assim, conclui que a volta da mobilidade social ascendente nada teria a ver com uma nova classe média. Representaria, por outro lado, a retomada da possibilidade de melhoria das condições de vida da classe trabalhadora na base da pirâmide social (Pochmann, 2014, p. 139).

Ainda neste grupo, uma segunda abordagem é a de Marcelo Neri, ex-coordenador do Centro de Pesquisas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, ex-diretor do IPEA, além de ter atuado na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República entre 2014 e 2015. Neri realizou uma série de pesquisas que apresenta uma radiografia socioeconômica do Brasil. Seu principal foco foi a análise da formação da nova classe média. Assim, procurou investigar quais seriam as características desse estrato social, como ela se forma no contexto econômico brasileiro, e em que medida ela é sustentável nessa posição. Por meio de pesquisas empíricas de cunho econométrico, identificou elementos que influenciaram tais mudanças como: acréscimo salarial, fontes de renda em trabalho, aluguéis, aposentadorias, programas sociais e também a posse de certos bens de consumo, como carro, bens duráveis, moradia e, por fim, o uso de “ativos de produção” como educação, internet, carteira de trabalho (Neri, 2010, p. 07).

Avalia a magnitude e a sustentabilidade dessa nova classe média incluindo também análises qualitativas a respeito da mobilidade econômica entre classes. Destaca o crescimento das classes AB, mas principalmente da classe C, sendo que a última atinge um contingente de 50,5% da população brasileira até 2010. Observa, nesse sentido, que “a nova classe média brasileira não só inclui o eleitor mediano tido como aquele que decide o segundo turno de uma eleição, mas que ela poderia sozinha decidir um pleito eleitoral” (Neri, 2010, p. 13–14). Com essa análise, demonstra a importância política dessa fração social e indica a necessidade de conhecê-la para avaliar possíveis estratégias eleitorais. Todavia, para o autor, sua importância não é só política. Ela é também econômica, pois concentra mais de 40% do poder de compra, “chegando a superar, inclusive, as próprias classes AB” (Neri, 2010, p. 15).

Das pesquisas de Neri sobre a nova classe média, destaca-se novamente a questão da inclusão pelo consumo. O autor corrobora o diagnóstico do aumento do poder de compra das classes sociais tradicionalmente subalternizadas, que passam a ser incluídas na dinâmica de mercado. A renda que possibilita esse acesso é aquela do trabalho, que teve um papel mais importante no avanço dos indicadores sociais no Brasil. Mas o “forte aumento da renda derivada de programas sociais e aposentadorias ligadas ao salário mínimo” também impactou esse contexto (Neri *et al.*, 2013, p. 200).¹⁰ Dos trabalhos de Neri é central destacar sua defesa do termo “nova classe média” e de como destaca a importância do Bolsa Família para o processo de crescimento econômico. Por outro lado, os próprios dados produzidos pelo pesquisador demonstram que o PBF teria tido menos impacto do que outras políticas estruturais de emprego conduzidas no período.

Por fim, ainda neste grupo, cabe retomar brevemente alguns dos trabalhos de Sader dedicados a transformações socioeconômicas no Brasil contemporâneo (Sader, 2013). Como parte de um grupo de intelectuais ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), Sader foca suas análises nos impactos de distribuição social das políticas implementadas e utiliza o termo “desenvolvimento com caráter social” para descrever a política econômica e social dos governos do PT. Atribui um papel pioneiro ao PT em relação aos governos progressistas latino-americanos iniciados nos anos 2000 para “a construção de uma hegemonia pós-neoliberal”, pois realizou volumosos investimentos sociais no interior das políticas de desenvolvimento (Sader, 2013, p. 8).

As pesquisas aqui agrupadas, apesar de seus diferentes focos, metodologias e abordagens, oferecem elementos para contribuir com o diagnóstico sobre as transformações sociais no Brasil nos últimos anos e a importância das transferências condicionais de renda para tais resultados. Além disso, adotam o termo “desenvolvimento com caráter social” como chave explicativa para caracterizar o foco social da política econômica dos anos recentes. No interior desse debate, as leituras sobre o Bolsa Família também apresentam certa convergência entre os autores. Todos destacam a importância do programa para garantir a saída de tantos brasileiros das classes E e D rumo à classe C, sem deixar de reconhecer que

¹⁰ Importante destacar uma das críticas feitas por Jessé de Souza à concepção de “classe média” de Neri: “Efetivamente a construção do conceito de uma ‘nova classe média’ por Marcelo Neri carece de qualquer reflexão aprofundada. Neri simplesmente toma o ‘rendimento médio’ como indicador da ‘Classe C’ ou ‘nova classe média’. Em seguida diz que não está falando de ‘classe social’, supostamente para tranquilizar os ‘sociólogos’, mas sim de ‘classes econômicas’. O conceito de ‘classe econômica’ é absurdo, já que ou pressupõe que as determinações econômicas são as únicas variáveis realmente importantes para o conceito de classe ou, caso contrário, deveria simplesmente se referir a ‘faixas de renda’ e não a ‘classes’”. Cf.: (J. Souza, 2013, p. 57).

outras políticas sociais e de emprego foram importantes para o processo de melhora de condições de vida da população das classes mais baixas.

1.1.4 Os estudos sobre o impacto do Bolsa Família nas disputas eleitorais

O quarto grupo de pesquisas aqui sistematizadas se situa na ciência política e procura compreender a influência do PBF sobre as últimas eleições disputadas no Brasil que levaram à reeleição de Lula e às duas vitórias de Dilma Rousseff. Representativos desse grupo são os trabalhos de cientistas políticos como Jairo Nicolau, Vitor Peixoto (2007) e Marcos Coimbra (2007), entre outros (cf.: Carraro *et al.*, 2007; Bandeira Coêlho, 2009; Rennó *et al.*, 2009; Zucco, 2009), que discutem as bases municipais da votação ou seus resultados em relação ao impacto do recebimento de benefícios sobre as decisões dos eleitores. As pesquisas de André Singer (2009, 2012) sobre o fenômeno do “Lulismo” no Brasil também pode ser agregadas nesse grupo.

A pesquisa de Nicolau e Peixoto interpretou os resultados diretos da reeleição de Lula em 2006 e baseou-se em um tipo de análise que considera as características dos municípios, ou seja, o “grau de urbanização, tipo de atividade econômica predominante, nível de desigualdade e padrões de competição política” nas localidades. Os autores procuraram mostrar a correlação entre os investimentos direcionados aos municípios via programa Bolsa Família e os resultados eleitorais. Utilizaram como variáveis para o estudo o tamanho dos municípios, a região, o desenvolvimento social (representado pelo IDHM-Renda) e o montante de recursos recebidos através do PBF. Analisando as variáveis em regressão, comprovaram que há uma correlação entre o investimento do programa nos municípios mais pobres – nos quais a base eleitoral de Lula cresceu na reeleição – e os votos no candidato. Segundo os autores, esses elementos explicam em boa medida os resultados municipais da eleição, ainda que outros também possam ser somados à análise (Nicolau e Peixoto, 2007, p. 23).¹¹

Como afirma a pesquisadora Maria Celina D’Araújo (2007) ao comentar a pesquisa de Peixoto e Nicolau, os dados detalhados pelos autores comprovam uma impressão intuitiva dos cientistas políticos sobre os efeitos eleitorais do Bolsa Família. Essa impressão consiste

¹¹ Demonstrem que cada cem reais a mais de investimento per capita no PBF provocou um acréscimo de 3 pontos percentuais na votação de Lula nos municípios.

justamente na afirmação recorrente de que, nas regiões mais pobres, o programa atua de modo a impulsionar os votos no candidato do governo. A pesquisa conduzida por Carraro e outros, por sua vez, sustenta que tais impactos poderiam ser atribuídos justamente ao fato de que as condições materiais de vida das pessoas concretamente melhoraram e, nesse sentido, não seria nada irracional confiar novamente o governo a um candidato que já demonstrara estar voltado a sanar as principais mazelas dessa parcela da população (Carraro *et al.*, 2007, p. 3).¹²

Na avaliação de Coimbra sobre a reeleição de Lula, atribui-se menos peso ao programa Bolsa Família. Para o autor, houve uma soma de fatores, desde sua trajetória política, passando pelas condições econômicas favoráveis, até a sua sensibilidade ao fazer a campanha após os episódios de corrupção, que impactaram a distribuição de votos para o candidato. Nesse sentido, a importância do PBF, segundo o autor, estaria exatamente direcionada ao aspecto de que Lula teria “cumprido sua promessa”, ou seja, em seu governo teria “privilegiado os mais pobres” (Coimbra, 2007, p. 8). Isso por si só, para o pesquisador, não explicaria o resultado, mas indicaria o fato de que, no final da campanha do segundo turno, os votos perdidos de eleitores decepcionados com o caso do mensalão teriam sido compensados por votos de pessoas que anteriormente não teriam votado em Lula, ou seja, mulheres de baixa renda, o público-alvo específico do Bolsa Família. Tanto a interpretação de Peixoto e Nicolau como a de Coimbra são convergentes no sentido de demonstrar que há um impacto na dinâmica eleitoral provocado pelo programa, mas que é necessário analisar tais dados com cautela, sem desconsiderar os efeitos concretos da política social, como também propõe Carraro, por exemplo.

Por fim, destacam-se as análises de André Singer, que dialogam com as pesquisas anteriormente detalhadas para desenvolver sua tese sobre a ideologia e o projeto político hegemônico do Lulismo. Para explicar o fenômeno, primeiro apresentado em um artigo de 2009 (Singer, 2009, p. 84) e depois detalhado em outros trabalhos até o livro publicado em 2012 (Singer, 2012, p. 85), o autor parte da observação dos resultados eleitorais de 2002 e 2006, nos quais se verifica a alteração da base de votação do PT, comparando-os com dados socioeconômicos do período.

Para Singer, a base eleitoral para a reeleição de Lula estaria fundada exatamente naqueles que recebem até dois salários mínimos como renda mensal familiar, e este cenário se repetiu em 2010, quanto Dilma Rousseff foi eleita (Singer, 2012, p. 46). O autor inicia seu

¹² Os autores demonstram a partir de dados econométricos que o maior impacto no resultado das eleições de 2006 foi causado pela melhora nas condições de vida da população carente que estaria embasada mais diretamente nas mudanças do mercado de trabalho, baixa inflação e no sucesso exportador da economia durante o primeiro governo Lula.

argumento ressaltando aspectos que chamam a atenção dos cientistas políticos: o montante de diferença de votos entre PT e PSDB nas duas eleições – 2002 e 2006 – permanece praticamente o mesmo, em torno de 20 milhões de votos. Contudo, ao avaliar essa diferença de forma mais detalhada, identifica um deslocamento na base eleitoral de Lula. Para Singer, em 2002 e 2006 finalmente o “subproletariado” teria aderido à candidatura do PT, enquanto a classe média se afastou. Assim, se realizou o projeto político já almejado pelos líderes do partido: ampliar sua base eleitoral para além das classes médias, funcionalismo e burguesia esclarecida, para a base da pirâmide social, na qual se encontram os trabalhadores mais precarizados (Singer, 2009, p. 84).¹³ A partir daí apresenta sua tese para a interpretação do fenômeno e das características assumidas pelos governos do PT sob Lula: “a explicação estaria em uma nova configuração ideológica, que mistura elementos de esquerda e de direita (Singer, 2009, p. 87). O discurso e a prática que unem manutenção da estabilidade e ação distributiva do Estado encontram-se na raiz da formação do Lulismo” (Singer, 2009, p. 83).

Segundo a tese de Singer, os elementos dessa política podem ser entendidos sob as seguintes ações: aumento do salário mínimo, implementação do programa Bolsa Família, uso do crédito consignado. Todos esses três teriam expandido o financiamento popular, o que, segundo Singer, “incluiu um aumento expressivo do empréstimo à agricultura familiar, do microcrédito e da bancarização de pessoas de baixíssima renda” (Singer, 2009, p. 93). Todos esses programas federais atuariam no sentido de aumentar a predisposição dos eleitores em votar em Lula, pois o identificariam como grande gestor de um conjunto de políticas voltadas para a melhoria das condições de vida da população pobre do país. A ideologia e o projeto de Lula podem ser resumidos com as seguintes características: manutenção da estabilidade com expansão do mercado interno, sobretudo para os setores de baixa renda (Singer, 2009, p. 94).

Para Singer, as características da política socioeconômica de Lula são fundamentais para o seu sucesso eleitoral em 2006 e, em certa medida, para a continuidade dada no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Vai ainda mais a fundo ao sustentar que o fenômeno do Lulismo se descola da ampliação da base social do PT, o que corrobora seu caráter personalista. Ademais, para alguns, a eleição de Lula e o caráter conciliador de seu governo teriam criado um processo de “diluição das diferenças ideológicas entre os partidos (e lideranças políticas)”, o que teria provocado a vitória de Lula em 2006 (Singer, 2009, p. 95–

¹³ Ver também, no mesmo artigo, trecho de entrevista de Lula quando analisa a derrota de sua campanha presidencial em 1989: “A verdade nua e crua é que quem nos derrotou, além dos meios de comunicação, foram os setores menos esclarecidos e mais desfavorecidos da sociedade [...]. Nós temos amplos setores da classe média com a gente — uma parcela muito grande do funcionalismo público, dos intelectuais, dos estudantes, do pessoal organizado em sindicatos, do chamado setor médio da classe trabalhadora.”

97).¹⁴ O Bolsa Família é um elemento central em sua análise, não somente por sua importância no contexto econômico, mas porque representaria, para o autor, o “lado esquerdo” dessa política.

As pesquisas apresentadas neste subitem, por analisarem efeitos eleitorais atribuídos contextualmente ao programa, já indicam pontos abertos sobre os quais esse trabalho se debruça. Uma delas é a importância que o programa adquire na dinâmica eleitoral, podendo ser um dos elementos que influenciou a construção da base de votação do PT nos últimos anos. A outra, em diálogo direto com a pesquisa de Singer e o fenômeno do Lulismo, centra-se em uma dimensão de análise não diretamente considerada pelo autor. Ao observar o projeto ideológico em sentido mais amplo e o Bolsa Família como uma das políticas em seu interior, sua pesquisa não descreve qual visão de assistência social se consolida junto ao programa. Nesse sentido, seria possível questionar em que medida o PBF seria realmente um dos lados à esquerda do Lulismo. Como se demonstra nesse trabalho, é justamente o caráter híbrido do programa que sustenta sua hegemonia.

1.1.5 Os estudos técnicos de agências internacionais sobre as transferências de renda condicionadas

O quinto grupo aqui sistematizado reúne trabalhos sobre transferências de renda condicionada na América Latina produzidos no âmbito de estudos técnicos de agências internacionais. Alguns dos trabalhos representativos desse grupo são as pesquisas de Mkandawire, Stampinini e Tornarolli (cf.: Mkandawire, 2005; Stampinini e Tornarolli, 2012). Tais trabalhos, além de analisar os impactos e implementação de tais medidas, também apresentam sugestões de aprimoramento para as políticas públicas, como os de Lindert e de la Briere (cf.: de la Briere e Lindert, 2005; Lindert *et al.*, 2007).

Um dos temas em debate diz respeito à dicotomia entre focalização e universalização de políticas sociais. Mkandawire, ex-diretor do Instituto de Pesquisa para Desenvolvimento Social das Nações Unidas, afirma que tais políticas focadas para os mais pobres têm efeito negativo sobre esforços de criação de solidariedade social entre as camadas pobres e aquelas

¹⁴ Ainda segundo Singer: Lula com seu “combate à desigualdade dentro da ordem, acaba por desideologizar o campo político e tentar combinar áreas que não pareceriam, em tese, ser possíveis de adequação” (Singer, 2009, p. 98).

representadas em associações como sindicatos. Além disso, implicariam o risco de fortificar relações clientelistas, uma vez que a política é focada em localidades com baixas capacidades institucionais, nas quais a possibilidade de que esse tipo de relações se perpetue é mais alta (Mkandawire, 2005, p. 7). As questões colocadas pelo autor foram objeto de discussão no processo de implementação do PBF, como será demonstrado no capítulo cinco do trabalho. A alternativa encontrada foi a “focalização massiva”, ou seja, a estratégia de desenhar uma cobertura ampla da população potencialmente beneficiária, ao mesmo tempo em que mecanismos de condicionalidades e controle das gestões locais foram desenvolvidos para evitar relações clientelistas.

A adoção de condicionalidades e seu acompanhamento e mecanismos de cadastramento da população são temas recorrentes em *policy papers* de consultores internacionais de políticas sociais. Por estarem diretamente relacionados com o acesso a serviços básicos, são a esfera do programa por meio da qual a produção de capital humano é garantida (A. B. de Souza, 2010, p. 69). Tradicionalmente, coloca-se a questão de que os custos do controle de condicionalidades não podem superar os custos de implementação em geral e de recursos a serem transferidos previstos para os programas. Considerando que a necessidade de implementação de políticas de transferência de renda reflete um problema de desigualdade social nos países que adotam tais medidas, e que, normalmente estas são somadas a processos de ajuste de gastos administrativos no plano de governo, torna-se necessário o planejamento de estratégias que permitam a execução da política com custos adequados à realidade econômica do país. Para resolver essa questão, as soluções oferecidas por consultores internacionais se concentram nas seguintes: (1) controle de qualidade e unificação de cadastros de políticas sociais; (2) estabelecimento de mecanismos de fiscalização na base que permitam verificar se não há erros ou má-fé dos beneficiários e agentes públicos no cadastramento; (3) realização de fiscalização em loco, ou seja, na casa de beneficiários para verificação; (4) criação de tecnologias de informação que permitam integrar o acompanhamento das condicionalidades com as demais políticas sociais do governo (de la Briere e Lindert, 2005; Vilas-Bôas, 2011; Paiva *et al.*, 2013). No processo de definição do desenho institucional do Bolsa Família, estes temas tomaram o centro da agenda decisória. O léxico produzido nos estudos técnicos das agências internacionais também foi incorporado ao desenho do programa que adota a perspectiva de formação de capital humano, focalização, condicionalidades e cadastramento da população.

1.1.6 Etnografias, pesquisas a partir da perspectiva das beneficiárias

O sexto e último grupo sistematizado nesta primeira parte do capítulo reúne pesquisas que se direcionam à análise das percepções dos beneficiários sobre múltiplas dimensões do Bolsa Família. Nesse sentido, congregam análises qualitativas sobre seus resultados baseadas, por exemplo, em método etnográfico ou observação participante. Apesar de sua abordagem geograficamente delimitada, oferecem elementos para compreender alguns aspectos da dinâmica do programa sob o ponto de vista principalmente das beneficiárias.

Neste grupo, Walquiria Domingues Leão Rego, Alessandro Pinzani e sua equipe conduziram um estudo etnográfico durante os anos de 2005 e 2011, para o qual entrevistaram beneficiárias do programa no nordeste brasileiro (Rego e Pinzani, 2005, p. 21).¹⁵ Suas conclusões indicam que elas teriam passado, ao longo dos anos, por um processo de maior autonomização em relação às suas posições tradicionais na família e na sociedade devido ao fato de serem as responsáveis pela administração da renda obtida com o Bolsa Família. Assim, por serem as beneficiárias prioritárias do programa, assumiriam a prerrogativa da gestão do dinheiro e, portanto, não estariam mais dependentes de relações abusivas para garantir suas necessidades básicas e dos filhos (Rego e Pinzani, 2014, p. 103–112).

Em outra pesquisa, também etnográfica, Pires entrevistou beneficiários, principalmente mulheres, mas não exclusivamente, no município de Campinas. O objetivo do pesquisador era verificar as percepções dos beneficiários sobre relações de gênero e orçamento familiar, no contexto do espaço urbano de uma grande cidade. Durante as entrevistas, o programa foi interpretado como uma “ajuda”, ou seja, um recurso que por si só não é suficiente para garantir a vida na cidade, mas que desempenha um papel importante na economia familiar por garantir o acesso a certos bens de consumo fundamentais tanto para a sobrevivência quanto para a sociabilidade dos beneficiários.¹⁶ Ademais, por ser percebido como “dinheiro feminino, que deve ser administrado e gasto pelas mulheres”, essa marca simbólica de “ajuda” é reforçada. Na maioria dos casos, as entrevistadas mulheres apresentaram um compromisso moral no direcionamento dos recursos que deveriam

¹⁵ Os autores conduziram um estudo de longo prazo, no qual as mulheres foram entrevistadas mais de uma vez. Seu objetivo era verificar “mudanças morais e políticas” ocorridas entre as mulheres beneficiárias. Deste estudo empírico, os autores publicaram um livro e outros artigos teóricos discutindo o programa a partir das teorias da cidadania e da sociologia do direito. Cf.: (Rego, 2008; Rego e Pinzani, 2014). Para ver um retrato visual da região das entrevistadas e um resumo sobre o empoderamento feminino recomenda-se o filme *Severinas, as novas mulheres do sertão* de Eliza Capai. (Capai, 2013).

¹⁶ No mesmo sentido, cf.: (Costa *et al.*, 2012).

prioritariamente atender às necessidades dos filhos, seja para a compra de alimentação, seja para prover acesso à internet, telefone, ou outros elementos caros à socialização da juventude. O autor argumenta que o programa garante melhorias à vida das mulheres, principalmente “acesso a padrões de consumo antes difíceis de serem atingidos”. Além disso, sustenta que o processo de controle sobre o cumprimento das condicionalidades incentiva as mulheres a estabelecerem vínculos com o Estado, o que possibilita relações diretas entre as mulheres e a esfera pública sem a mediação de figuras masculinas. Por outro lado, no entanto, não deixa de ressaltar uma crítica em relação ao PBF, uma vez que tais elementos positivos são efetivados por meio de uma “política pública que reforça a naturalização do exercício da maternagem como competência exclusiva das mulheres” (Pires, 2012, p. 133).

As duas pesquisas brevemente sintetizadas destacam uma das principais controvérsias do debate a respeito dos programas de transferência de renda condicionada. Por um lado, se reconhece que tais políticas promovem a garantia da renda prioritariamente administrada pelas mulheres, o que traz resultados positivos de autonomização das beneficiárias. Ainda que o nível de análise das pesquisas seja local e que as metodologias aplicadas sejam distintas, as múltiplas avaliações qualitativas do programa formam um mosaico que indica a alta plausibilidade de tais impactos percebidos não apenas nas opiniões subjetivas das mulheres, mas também em seu comportamento público e em suas relações perante o Estado (cf.: Mariano e Carloto, 2009; Costa *et al.*, 2012; Testa *et al.*, 2013).¹⁷

Por outro lado, tanto na literatura sobre TRCs,¹⁸ como nas pesquisas empíricas com as beneficiárias do Bolsa Família, ressalta-se o fato de que tais políticas reforçam um papel tradicional das mulheres na família. Estas devem continuar a exercer a função de cuidado, de administração do orçamento doméstico, além de serem responsáveis pelos filhos, enquanto aos homens, quando muito, se reserva um papel subsidiário e auxiliar. Nesse sentido, segundo Pires, a responsabilidade sobre o uso do dinheiro também reforçaria um sentimento moral sobre a qualidade da maternidade, na medida em que se cria um imperativo de que a renda obtida seja direcionada apenas às necessidades dos filhos ou às compras comuns para a casa, e não aos interesses das mulheres (Pires, 2012, p. 148).

Em resumo, argumenta-se que as instituições governamentais, ao determinarem as regras de concessão dos benefícios, atuariam no sentido de naturalizar a identidade materna

¹⁷ Ainda sobre os impactos do PBF sobre as beneficiárias mulheres negras, cf.: (Mariano e Carloto, 2013).

¹⁸ No terceiro capítulo do trabalho, o tema será novamente analisado a partir das discussões sobre Estado de bem-estar e regimes de bem-estar na América Latina.

das mulheres, algo que já reflete uma assimetria nas relações de gênero.¹⁹ Ademais, nesse tipo de política estaria implicado ainda o risco de que as mulheres sejam co-responsabilizadas pelo enfrentamento da pobreza, uma vez que devem tomar as decisões sobre a gestão do orçamento familiar de forma mais otimizada. Quaisquer insucessos poderiam vir a ser atribuídos às suas falhas (cf.: Klein *et al.*, 2014; Lavinias, Cobo, e Veiga, 2012; Pires, 2012, p. 153).

Como se pode observar, as pesquisas apresentadas trazem uma questão importante a ser levada em conta nas avaliações do Bolsa Família. Deixam claro que os impactos do programa devem ser analisados em perspectiva qualitativa, para que sejam consideradas dimensões para além dos resultados econômicos. Nesse sentido, outras pesquisas também analisam “as mulheres” no Bolsa Família, ressaltando seu ingresso no mercado de trabalho, o aumento ou diminuição da natalidade,²⁰ entre outros aspectos. Como se demonstra mais a frente, a opção em designar as mulheres como beneficiárias prioritárias faz parte de um dos recursos mobilizados no interior da estratégia regulatória para a legitimação e hegemonia do programa.

1.2 Perspectivas em diálogo

Nesta segunda parte do capítulo, são sistematizados dois grupos de pesquisas com as quais se estabelece o diálogo central nessa tese. O primeiro consiste no trabalho de Lena Lavinias, que traz uma abordagem fundada na economia para desenvolver sua crítica às políticas focalizadas e ao processo por ela classificado como comodificação da cidadania. Seus trabalhos, além disso, oferecem uma reflexão sobre paradigmas de assistência social, que, como se analisa mais a frente, se colocam em disputa na sociedade brasileira. O segundo são as pesquisas situadas no campo do direito e políticas públicas, especialmente representado pelos trabalhos de Diogo Coutinho sobre o Bolsa Família. O pesquisador, ao descrever os mecanismos participativos e regulatórios do programa e problematizar o papel do direito para projetos de desenvolvimento, também propõe uma análise inovadora da regulação jurídica para a avaliação interdisciplinar de políticas públicas.

¹⁹ Outra abordagem que também destaca essa problemática são as pesquisas embasadas no debate da biopolítica. Tais estudos discutem o papel normalizador que as políticas de Estado teriam sobre as subjetividades individuais. Cf.: (Lavergne, 2012; Lockmann, 2013).

²⁰ Cf.: (Alves e Cavenaghi, 2013; O Globo, 2015) (Último acesso em 7 ago. 2015).

1.2.1 A abordagem crítica às condicionalidades e à cidadania commodificada

Uma das principais críticas levantadas em relação ao Bolsa Família diz respeito ao caráter condicional e focalizado que a política adota. Como já discutido nesse capítulo, tanto no debate internacional como no nacional, somam-se pesquisadores que problematizam os limites de tais políticas e as dificuldades de sua implementação. As pesquisas conduzidas por Lena Lavinas²¹ e de outros pesquisadores do mesmo campo apresentam elementos embasados em abordagens econométricas que permitem analisar dimensões controversas do Bolsa Família e questionar as estratégias envolvidas em seu processo de definição e implementação. Dentre os múltiplos aspectos levantados em seus trabalhos, a autora realiza interpretações e sustenta um conjunto de teses: (a) destaca o histórico latino-americano de transferências de renda condicionadas; (b) demonstra como o baixo custo do PBF faria parte de uma estratégia liberal de políticas sociais dos governos brasileiros; (c) como Singer e outros, problematiza o impacto das políticas de pleno emprego, desenvolvimento e salário mínimo para o combate à pobreza; (d) critica o processo de aquisição de direitos sociais frente à inclusão pelo consumo; (e) vincula a ideologia política que deu origem ao modelo das TRCs e aos processos de privatização e, por fim, (f) analisa como esse modelo de política social leva à estigmatização da população beneficiária.

Para demonstrar a *expansão do modelo de TRCs na América Latina*, Lavinas analisa como algumas das primeiras experiências na região foram iniciadas em países como Chile (ainda durante a ditadura Pinochet), Brasil e México (nos quais se previa garantia de renda mínima diretamente em programas locais) (Lavinas, 2013a, p. 18). Após esses primeiros programas de sucesso, este modelo passa a ser incorporado por diversos países. Para Lavinas, a expansão relaciona-se com o contexto de melhora econômica, ainda que não uniforme, na região. Tais programas podiam ser executados com *baixos custos* em relação ao PIB e gerar uma melhora socioeconômica considerável, ainda que focalizada nos índices de pobreza e miséria que assolavam o continente (Lavinas, 2013a, p. 28).

Atualmente, todos os países latino-americanos possuem algum tipo de política condicionada de transferência de renda ou política social não redistributiva.²² Ao longo dos anos, este modelo mostrou sua compatibilidade com processos de reforma econômica que

²¹ Lavinas escreve pelo menos desde os anos 1990 sobre políticas de transferência de renda e políticas sociais no Brasil. Especificamente sobre o PBF, cf. alguns artigos recentes: (Lavinas, 2007, 2013a, 2013b).

²² Ver quadro em: (Lavinas, 2013b, p. 17).

visaram a diminuição do Estado e a realização de privatizações em setores essenciais da economia (Lavinias, 2013a, p. 17). Ao mesmo tempo, também no Brasil, o PBF foi acompanhado de políticas de investimento estrutural, emprego e aumento do salário mínimo que, pelo menos até o ano de 2014, tiveram efeitos positivos sobre a redução de desigualdades (Boschetti, 2013, p. 357). Segundo Leubolt (2013, 2014a) e Paulani (2009), esta seria uma era de mudança de regime de acumulação que impactou profundamente o Brasil. As políticas de incremento do salário mínimo e de incentivo produtivo por parte do governo foram fundamentais para inaugurar uma era de investimentos sociais no Brasil, especialmente após o início do segundo mandato do presente Lula.

Nesse sentido, as políticas de transferência de renda estariam inseridas em um contexto de transformações sociais econômicas no caso brasileiro. No âmbito da região latino-americana, estariam também vinculadas a um conjunto de políticas do período de redemocratização pós-ditadura e teriam por objetivo incentivar o desenvolvimento econômico interno ao mesmo tempo em que promoveriam melhoras nas condições de vida da população. Sem ignorar os efeitos integradores das TRCs, Lavinias não deixa de acrescentar aos seus estudos críticos sobre o PBF o limite que tais políticas assumiriam, pois não impulsionariam um processo de paulatina aquisição de direitos pela população. Ao contrário, a autora sustenta, no mesmo sentido de outras pesquisas aqui já sistematizadas, que tais políticas são vistas como mera ajuda pelos beneficiários, cujo resultado mais imediato seria abrir as portas do consumo para uma classe social que continuaria encontrando dificuldades para acessar serviços básicos, como os de saúde, por exemplo (Lavinias, 2013a, p. 29).

Um dos pressupostos de sua crítica é a concepção de que o Estado deve ser capaz de garantir *políticas sociais universais*, as quais a autora descreve a partir da formação dos Estados de bem-estar social no norte global. Sem fazer uma defesa normativa sobre a necessidade de a realidade latino-americana se adaptar a esse tipo de desenvolvimento, afirma que políticas sociais cristalizadas em direitos seriam fundamentais para a construção de uma teia de proteção social. Apenas assim seria possível garantir o enraizamento de direitos livres das esferas de mercado na sociedade (Lavinias, 2013a, p. 6).²³

Para a autora, “universalidade e incondicionalidade constituem dimensões inseparáveis para o acesso efetivo aos benefícios da proteção social que surgem e se

²³ Para desenvolver seu argumento, a autora recorre à tipologia de um dos principais representantes do debate sobre modelos de Estado de bem-estar social, Gøsta Esping-Andersen. Trabalha também com autores como Carmelo Mesa-Lago, cujos estudos empíricos sobre as reformas da previdência na América Latina também são centrais para o debate. No terceiro capítulo do trabalho, tais teorias serão detalhadas de forma a complementar os elementos críticos sistematizados a partir das pesquisas de Lavinias.

desenvolvem em sociedades de mercado” (Lavinias, 2013a, p. 7). No caso latino-americano, com o avanço do modelo neoliberal de Estado e mercado, o sentido racional da ação que deveria ser exercida pelo Estado teria se alterado. Ao invés de assumir o papel de provedor das condições de realização dos indivíduos, o Estado torna-se um “agente capacitador” (*enabling state*) ou ativista. É aquele que provê as condições mínimas para que os indivíduos realizem suas vontades conforme sua responsabilidade, mas não estaria responsável por prover direitos sociais por meio de políticas universais simplesmente acessíveis a todos (Lavinias, 2013a, p. 8).

Uma aquisição importante do argumento apresentado por Lavinias é a sua afirmação de que os direitos universais, que deveriam ser concedidos a todos de forma incondicionada, assumem a característica de deveres no interior das políticas de TRC. Tornam-se prestações a serem recebidas conforme determinado requisito nas sociedades em transição entre um modelo de *welfare* universal e aquelas já atingidas pelas restrições neoliberais. Ainda nas palavras da autora, a noção de “prêmios, não de direitos, constitui a pedra de toque da abordagem neoliberal sobre proteção social” (Lavinias, 2013a, p. 8).

Este argumento está na base da ideia de que as políticas sociais de redistribuição de renda condicionadas, como o caso do Bolsa Família, apresentariam um alto risco de “comodificação” da cidadania. Comodificação significa, a partir dessa perspectiva, a redução do processo de conquista de direitos ao mero ingresso dos beneficiários no mercado de consumo a partir da realização das ações-requisito planejadas no interior do programa. Nesse esquema, os indivíduos assumem a responsabilidade de realizar certas ações como requisito para poderem acessar direitos básicos, ou seja, para tornarem-se titulares de direitos efetivos (Lavinias, 2013a, p. 10).²⁴

Lavinias destaca ademais que este processo é acompanhado de uma crescente financeirização. Uma política comum de desenvolvimento e ampliação do mercado de consumo nos países em desenvolvimento é a concessão de crédito ou renda mínima para as populações mais empobrecidas. A questão de como incluir as classes mais pobres torna-se uma meta central para o capitalismo neoliberal ou capitalismo com *welfare*, nas palavras da pesquisadora, pois a necessidade de um mercado de consumo amplo e vibrante é central para o sucesso do sistema. Transferências de renda condicionadas serviriam, dessa forma, não apenas para atacar a pobreza, mas sim para estender a capacidade do capitalismo em

²⁴ No mesmo sentido, ver os trabalhos de Saad Filho, que serão abordados com mais detalhe nos capítulos seguintes do trabalho. Cf.:(Saad-Filho, 2015).

comodificar relações de prestação social ou de integração dos pobres no mercado (Lavinias, 2013a, p. 12).

As pesquisas de Lavinias argumentam no sentido do desenvolvimento de uma certa racionalidade de mercado que não segue a dinâmica pensada pela construção das políticas universais do *welfare*. Predominam, ao contrário, medidas de incentivo a auto-responsabilização individual, ao invés de dividir os riscos entre a sociedade como um todo. Restaria, portanto, aos países em desenvolvimento aplicar políticas traçadas conforme uma racionalidade típica de mercado que prega valores individualistas e que reproduz sua dinâmica como a mais eficiente para o crescimento econômico (Lavinias, 2013b, p. 39).

As pesquisas aqui sistematizadas partem do pressuposto de que as políticas neoliberais e o processo de privatizações experimentado na América Latina durante os anos 1990 deixou marcas que foram incorporadas nos seus modelos de proteção social desde então. A manutenção de políticas de transferência de renda condicionada indica que as medidas privatizantes daquele período não foram substituídas por um dinâmica de projetos para a universalização de direitos sociais (Lavinias, 2013a, p. 18). Não deixam de reconhecer, contudo, que houve iniciativas, chamadas de contrarreformas, que visaram retornar o processo de liberalização, privatização e flexibilização dos anos 1990. Durante o início dos anos 2000, uma série de mudanças nos sistemas de previdência foi realizada nos países latino-americanos visando a retomada de sistemas universais ou mais benéficos. Contudo, as transferências condicionadas de renda mantiveram sua importância da região, alcançando um papel central tanto na agenda dos serviços sociais, quanto nos discursos políticos sobre o tema.

Neste sentido, a partir dos trabalhos de Lavinias é possível sistematizar as características atribuídas à “*origem liberal*” do modelo de transferência de renda. Segundo a autora, essas políticas poderiam ser determinadas pelos seguintes elementos: (a) a população atendida é definida por critérios de focalização; (b) os benefícios são geralmente pagos às mulheres ou esposas, a partir do pressuposto de que elas seriam mais habilidosas para otimizar recursos escassos; (c) os benefícios tendem a variar de acordo com o tamanho da família; (d) eles são pagos mensalmente sujeitos a certas condicionalidades (presença escolar, acesso a serviços de saúde, participação em reuniões comunitárias, por exemplo); (e) os controles sobre o cumprimento das condições são imperativos, e, por fim (f) penalidades podem ser aplicadas em caso de não cumprimento, fazendo com que famílias sejam removidas do cadastro e percam sua remuneração (Lavinias, 2013a, p. 25).

Para a pesquisadora, tais políticas teriam um caráter predominantemente paliativo, cujas conexões institucionais fracas não seriam capazes de criar redes de proteção social

integradas e reflexivas (Lavinias, 2013a, p. 38). Além disso, sustenta que esse modelo de assistência social manteve-se paralelamente a um esquema de separação entre serviços de qualidade privados (com exceções públicas) e falta de investimento público geral (Lavinias, 2013a, p. 51). A partir dos argumentos desenvolvidos nos capítulos três e cinco do trabalho, será possível tanto analisar como diferentes paradigmas de assistência social se desenvolvem no contexto latino-americano e brasileiro, quanto compreender em que medida a institucionalidade desenvolvida no processo de regulamentação do PBF lidou com esse contexto e atendeu mais ou menos a tais características.

Por fim, um último elemento trazido por esse conjunto de pesquisas é a crescente *estigmatização que a população empobrecida* sofreria devido ao fato de ser beneficiária de transferências de renda. Para Lavinias, estas políticas reforçam o preconceito existente em relação às chamadas políticas assistencialistas e pelo fato de haver uma distinção entre aqueles que têm acesso aos serviços privatizados de qualidade e aqueles que são obrigados a utilizar os serviços públicos de menor qualidade como uma condição de recebimento do benefício. Para a autora, esta realidade somente impulsiona um processo de provimento desigual de serviços, reforçando a defesa da privatização pelos indivíduos na esfera pública (Lavinias, 2013a, p. 55).²⁵

A título de resumo sobre os trabalhos reunidos neste subitem, pode-se afirmar que os problemas ressaltados nas pesquisas mencionadas indicam a falta de um projeto de redistribuição de renda no Brasil vinculado à realização de políticas sociais universais. Lavinias afirma, em artigo de 2013, que dois paradigmas de proteção social estariam disputando hegemonia na América Latina. O primeiro considera “mecanismos de inclusão pelo mercado”, no qual as TRCs seriam o carro-chefe por cristalizarem um modelo de responsabilidade individual sobre a questão da pobreza. O segundo seria aquele que “atribui valor ao compartilhamento de risco e prevenção, de modo a proteger e equalizar o acesso e oportunidades não vinculadas a níveis de rendimento e status social”. Este último privilegiaria a promoção de equidade de forma a evitar a continuidade de uma sociedade fragmentada e dual (Lavinias, 2013a, p. 55).

²⁵ Segundo a autora: Enquanto metade dos brasileiros com idade de 16 anos ou mais acreditam que serviços públicos “decomodificados” como saúde e educação deveriam ser universais e não condicionados, a mesma porcentagem é contra o aumento de impostos para melhor financiar esses serviços e adequadamente atender a demanda. Como um terço da população vê isso, serviços públicos deveriam ser limitados aos destituídos, e portanto focalizados em escopo e qualidade. Uma grande maioria (75%) apoia alguma redistribuição em direção aos destituídos, não como direito, mas vinculado a condicionalidades e controles com o não cumprimento implicando a perda do status de beneficiário. Cf. também em: (Lavinias, Cobo, Veiga, *et al.*, 2012).

Como se sustenta nessa tese, o Bolsa Família, enquanto política hegemônica no âmbito da assistência social brasileira, adota o primeiro modelo em maior parte, que será, no capítulo três, compreendido como um projeto de proteção social. O PBF oferece a garantia de prestações sociais para uma parcela massiva da população brasileira, mas o faz de forma vinculada a condicionalidades não cristalizadas em direitos sociais e no âmbito de uma dinâmica de performance e recompensa pela atuação dos entes federados como modelo de pactuação. No entanto, uma das estratégias que garante a sua hegemonia é justamente a capacidade de agregar interesses distintos e, portanto, paradigmas aparentemente contrários de assistência social em seu interior. A contribuição a ser feita em diálogo com as pesquisas de Lavinias situa-se na descrição dos atores que materializam tais interesses e executam estratégias em jogo no processo de disputa por uma ou outra concepção de política social hegemônica. Suas pesquisas identificam o conflito e as características do modelo. Aqui pretende-se demonstrar como tal modelo se torna hegemônico em um contexto específico e a partir da mobilização de quais atores.

1.2.2 A abordagem do campo “direito e políticas públicas”

O último conjunto de trabalhos destacados neste capítulo situa-se no entorno de análises interdisciplinares a partir do direito sobre políticas públicas, como os que vêm sendo conduzidos por Diogo Coutinho e outras pesquisadoras e pesquisadores.²⁶ Um de seus objetivos centrais é compreender qual a função dos mecanismos de regulação no interior de tais políticas, tendo em vista seu potencial de influenciar a consecução de finalidades concretas e de abrir espaços de diálogo democrático em seu interior. Como pano de fundo, as pesquisas de Coutinho também podem ser situadas em um outro grupo de análises interdisciplinares entre direito e economia que observa o papel das instituições jurídicas no processo de desenvolvimento econômico, o campo do Direito e Desenvolvimento (DeD) (*Law and Development*, dominação em inglês frequente na literatura). Atualmente, as observações situadas no entorno dessa abordagem vêm direcionando especial atenção ao caso dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), países considerados emergentes por terem tido um crescimento econômico importante no início dos anos 2000. Um dos pressupostos dessas

²⁶ Cf. p. ex.: (Annenberg, 2014; D. R. Coutinho, 2012, 2014).

pesquisas é o de que a economia e as formas de regulação jurídica se inter-relacionam, promovendo certos modelos de desenvolvimento.²⁷

Ainda que a presente pesquisa não tenha como objetivo descrever a formação desse campo, alguns elementos sobre seu histórico podem contribuir para compreender suas concepções e formas de abordagem para o estudo de políticas públicas. Segundo Schapiro e Trubeck, atualmente há novas leituras nos debates de direito e desenvolvimento que superam leituras mais tradicionais, que foram marcadas “pela visão dos países desenvolvidos e pela tentativa de transplantes normativos, quase sempre frustrados ou com resultados distintos do esperado” (Trubeck e Shapiro, 2012, p. 19). Hoje em dia, procura-se avaliar as realidades concretas dos países emergentes de forma a identificar as adaptações concretas que realizaram diante dos modelos colocados pelas agências internacionais. Segundo os autores, haveria, portanto, dois pressupostos aparentemente contraditórios entre si para justificar a importância da constituição de uma agenda para o direito e desenvolvimento a partir dos diálogos entre os BRICS. De um lado, o diagnóstico do fracasso das reformas nos países em desenvolvimento. E de outro, uma nova configuração global da economia, que posiciona esses países [os BRICS] como emergentes na dinâmica global. Sendo assim, “a recente trajetória bem-sucedida desses países, seguindo arranjos institucionais menos convencionais do que apostavam as agências internacionais de promoção do desenvolvimento, é o ponto de partida para uma série de investigações e questionamentos” (Trubeck e Shapiro, 2012, p. 28–29). Anteriormente, as propostas para a resolução do *problema do subdesenvolvimento* eram oriundas de modelos rígidos, propostos de cima para baixo. Este tipo de estratégia política foi, ao longo dos anos, criticada pelos mais diversos ramos teóricos e políticos.²⁸ Hoje em dia, o próprio campo do DeD se abre para a análise concreta das políticas e suas respectivas formas de regulação (Trubeck e Shapiro, 2012, p. 30).

No contexto atual, segundo os autores, há menos abertura para a ideia de modelos prévios. Hoje em dia, os programas de direito e desenvolvimento estariam menos voltados aos pontos de chegada e mais aos pontos de partida. Para os autores, a proposta liberal, vinculada com a ideia de fim da história e apogeu definitivo das democracias liberais de mercado, também soa como ideia fora de lugar. Os trabalhos atuais sugerem uma visão menos absoluta e fechada de desenvolvimento. Negam, por um lado, as concepções exclusivamente voltadas à

²⁷ Exemplos de trabalhos representativos do campo do DeD. Cf.: (D. R. Coutinho, 2010; Trubeck e Santos, 2006; Trubeck e Shapiro, 2012).

²⁸ Cf., p. ex: (Castelo Branco, 2008, 2012).

industrialização e, por outro, o fundamentalismo de mercado. Estão abertos à descoberta e à experimentação (Trubeck e Shapiro, 2012, p. 44).

Para os autores, no interior dessa agenda, o Brasil teria iniciado um novo desenvolvimentismo que conjuga três elementos a partir dos anos 2000: (a) democracia política; (b) atuação do Estado, sem estatização da economia e (c) a indução do crescimento, com medidas de inclusão social. A democracia política pós-ditadura foi reforçada pelos mecanismos de controle público (*accountability*) e também a descentralização administrativa de algumas políticas, tais como saúde, educação e transporte, saneamento e assistência social (Trubeck e Shapiro, 2012, p. 47). Destacam, por fim, que estas mudanças significam que o desenvolvimento passou a ser mediado de forma efetiva pelas instituições do Estado de Direito, o que obriga os agentes públicos a manterem permanente diálogo com os atores políticos e grupos de interesse (Trubeck e Shapiro, 2012, p. 48).

Nesse sentido, cada vez mais as reformas sociais e o problema da desigualdade fazem parte da discussão do desenvolvimento e de sua agenda. Dentro do campo do DeD se consolida a ideia de que são necessários novos modelos capazes de oferecer elementos concretos para o desenvolvimento com igualdade e justiça social. Nesse escopo, o campo do direito e políticas públicas dialógica com os pressupostos do direito e desenvolvimento para observar especificamente o potencial da regulação jurídica no interior de políticas sociais como o Bolsa Família. Os trabalhos de Coutinho, por exemplo, observam especificamente os efeitos, fórmulas institucionais e atuação concreta dos agentes administrativos no interior da política de transferência de renda com base em pesquisas empíricas e teóricas sobre o tema conduzidas nos últimos anos.

Segundo o autor, o direito atua nos seguintes aspectos da configuração da política social: (a) definição e objetivos a serem perseguidos pela política pública; (b) estabelecimento de uma moldura institucional, a partir da qual o programa é estruturado em suas relações público-públicas e público-privadas; (c) vocalização dos grupos sociais, garantindo os meios de deliberação sobre a execução da política; e (d) definição das ferramentas de articulação e coordenação, que instrumentalizam a persecução de seus objetivos (D. R. Coutinho, 2012, p. 78).

Para o pesquisador, o Bolsa Família consiste em um marco para as políticas sociais, uma vez que é um programa de transferência condicionada de renda com traços distintivos que seriam responsáveis por seu amplo impacto. Para Coutinho, os principais traços do PBF seriam: larga escala; mecanismo de gestão descentralizada; utilização de mecanismos de estímulo ao desempenho administrativo dos municípios e papel de política social integradora.

O autor adverte, contudo, que o direito pode atuar cristalizando desigualdades e garantindo a manutenção do *status quo* (D. R. Coutinho, 2014, p. 18).

A criação do Bolsa Família nos governos do PT representa, para Coutinho, uma síntese do processo de descentralização e expansão das políticas sociais iniciado no período da redemocratização brasileira após 1988. Nesse sentido, destaca que o modelo elaborado se caracteriza pelo federalismo descentralizado, que, ao longo dos anos se verifica na intensificação das funções atribuídas aos municípios. Em 1990, com a criação do SUS, seus princípios democráticos também vêm a influenciar as atuais políticas sociais (D. R. Coutinho, 2012, p. 103). Assim é criado o Bolsa Família, tecnologia de reforma social inovadora em toda a América Latina, um programa de transferência de renda condicionada, cujos objetivos são o combate da pobreza no presente e a redução da desigualdade futura. Esta se daria a partir da realização das condicionalidades impostas aos beneficiários, ligadas principalmente à saúde e à educação (D. R. Coutinho, 2012, p. 90).

Nesse sentido, o autor propõe a análise da regulação do PBF sob as perspectivas do direito como moldura ou ferramenta, como vocalizador de demandas e como arranjo institucional. A interpretação do direito como moldura reúne as funções discursiva, distributiva e constitutiva (D. R. Coutinho, 2012, p. 92). Esses três elementos funcionais da moldura jurídica podem ser resumidos da seguinte forma: a lei teria o papel de emoldurar os objetivos da política de desenvolvimento e lhes conferir operacionalidade. Os agentes públicos precisam das normativas para gerir os investimentos e o programa social. E, além disso, são limitados pela legislação, que estabelece, por exemplo, mecanismos para o controle de clientelismos. Além disso, também é a legislação que estabelece a obrigação dos processos de controle social e descentralização (D. R. Coutinho, 2012, p. 100).

No que diz respeito à vocalização das demandas a partir do direito, essa função se relaciona com um outro aspecto: o elemento democrático ou a construção de capacidades políticas da política social. Isso implica que, junto à aplicação das políticas sociais, há um dever de fundamentação e de justificação das decisões tomadas em sua gestão, que estão sempre a mercê da avaliação pública. Assim, mesmo àqueles grupos de interesse menos organizados, em geral os mais pobres, deve ser garantida a oportunidade de deliberação, controle social e participação para a decisão conjunta sobre os rumos do programa (D. R. Coutinho, 2012, p. 105–106).

Por fim, quanto ao arranjo institucional, Coutinho sustenta que o grau de eficácia da política pública guardaria relação com a adequação ao meio jurídico-institucional escolhido. A modelagem jurídica do programa estaria no limiar entre a institucionalização e o

“engessamento” de sua operacionalidade.²⁹ Além disso, as condicionalidades inseridas em seu arranjo institucional teriam a finalidade de induzir comportamentos e criar mecanismos de alerta. Para o pesquisador, servem para incentivar o exercício de direitos, como os gestores afirmam, e não para excluir os indivíduos que não as cumprem. Servem também como mecanismo de alerta para o Estado, pois revelam os casos em que o beneficiário não consegue cumprir a condicionalidade por falta de serviço disponível em seu município. Assim, seria possível a complementação de serviços de forma interinstitucional (D. R. Coutinho, 2012, p. 109).

Em resumo, pode-se concluir que as pesquisas do campo do direito e políticas públicas se afastam de concepções tradicionais que compreendem o desenvolvimento apenas como crescimento econômico. Muito pelo contrário, focam suas análises especificamente sobre o potencial de produção de igualdade imbricado nas políticas sociais. Nesse sentido, alguns autores classificam essas pesquisas como “neo-desenvolvimentistas”, pois destacam-nas como distintas das políticas *top down* tradicionais dos anos 1970-1990. Além disso, debatem o processo de consolidação de direitos sociais e regimes de proteção social como características centrais desta nova fase.³⁰

Cada vez mais as análises sobre o direito no interior das políticas públicas é realizada de forma interdisciplinar. Nos trabalhos consultados, somam-se referências do direito e da economia, mas também do serviço social, ciências sociais, administração, entre outros, a fim de produzir uma versão mais complexa dos mecanismos jurídicos no interior das políticas públicas e, assim, analisá-las como resultado de fenômenos sociais concretos e contexto econômico. Assim, os autores propõem análises do Bolsa Família considerando que sua regulação é um elemento complexo, que pode assumir distintas funções conforme a ação dos agentes públicos que o manejam. Além disso, suas funções não são estáticas, elas se aprimoram continuamente durante a própria implementação do programa.³¹

As pesquisas deste último grupo inauguram uma agenda de investigação que compartilha questões colocadas neste trabalho, dentre elas, por exemplo, qual o papel desempenhado pelo direito no processo de institucionalização do Bolsa Família. Por outro

²⁹ Segundo os gestores entrevistados nas pesquisas conduzidas pelo autor, normas de caráter inferior (Portarias, Instruções Normativas) são frequentemente utilizadas para remodelar e aperfeiçoar o programa, o que permite seu ajuste frente às necessidades encontradas ao longo da implementação (D. R. Coutinho, 2012, p. 108). Este aspecto será retomado no capítulo cinco do trabalho.

³⁰ Cf.: Draibe e Riesco, 2011; Siscú *et al.*, 2007.

³¹ Nesse aspecto, o trabalho de Annenberg traz um estudo detalhado sobre o processo de aprimoramento do modelo regulatório do Bolsa Família. A pesquisadora compartilha pressupostos do campo do direito e políticas públicas. No capítulo cinco do trabalho, sua pesquisa também será retomada para discutir a institucionalização do PBF. Cf.: (Annenberg, 2014).

lado, da mesma forma como indicado em relação às pesquisas de Lavinias, os atores envolvidos e suas estratégias que conformam projetos políticos não são objeto de problematização. Portanto, a análise institucional nesse caso acaba por ressaltar potencialidades expressas no discurso dos gestores do programa, mas que não necessariamente se refletem em práticas concretas, cujo impacto resulta em mudanças nos rumos da evolução do programa. Nesse sentido, a abordagem de investigação sobre o Bolsa Família desenvolvida nesse trabalho oferece um método de análise que observa diretamente a constelação de interesses em jogo e como eles se concretizam em estratégias desenvolvidas por atores específicos. A tese aqui sustentada indica que o Bolsa Família alcança hegemonia política no âmbito da proteção social, pois é capaz de agregar interesses contrários para consolidar uma visão de assistência social voltada ao acesso de direitos básicos através da mediação do mercado. A análise dos recursos mobilizados pelos gestores por meio da construção institucional do programa indica que os mecanismos jurídicos também contribuem para a hegemonia do PBF frente a alternativas em jogo. Como se verá detalhadamente nos capítulos seguintes, interpretações semelhantes às de Coutinho sobre o potencial do programa estão entre aquelas presentes nos discursos oficiais dos atores com poder de decisão.

1.3 Conclusões do capítulo

Neste capítulo, diferentes discursos acadêmicos foram sistematizados e analisados para demonstrar o estado da arte dos debates sobre a avaliação e impactos do Bolsa Família. As pesquisas foram organizadas em grupos que reúnem características específicas, seja quanto ao método de investigação, quanto às perguntas colocadas, ou quanto às principais teses e argumentos defendidos pelos autores representativos de cada um deles. No entanto, apesar de diferentes enfoques, é possível identificar que as pesquisas refletem mais ou menos explicitamente visões sobre assistência social e, nesse sentido, concentram-se sobre elementos específicos da política pública, de modo a avaliar seu desempenho a partir desses pressupostos. Dessa forma, o sentido político que a medida social assume acaba sendo menos problematizado, em muitos casos para compreender sua tecnologia administrativa e desafios de gestão.

Nos trabalhos de Singer, Sader e Pochman, por exemplo, apesar da clara problematização política, observa-se o modelo de desenvolvimento dos governos petistas,

sendo o Bolsa Família um elemento em seu interior e não o foco central da análise. Nas pesquisas realizadas com beneficiárias do programa, o potencial emancipatório da política – claro elemento político – acaba por ser observado como um resultado da implementação do programa, sem uma análise que possa responder se efetivamente esta meta faz parte do processo de construção de agenda e é compreendida e levada em consideração pelos atores que a definem. As pesquisas de caráter mais gerencial, ou as que observam as interações federativas ou os estudos técnicos produzidos pelas agências internacionais debruçam-se sobre a tecnologia de gestão do programa, o que condiciona seus efeitos políticos, sem, no entanto, questionar a quais interesses tais estratégias administrativas servem em um contexto de disputas pela consolidação de projetos de assistência social.

As pesquisas sistematizadas no campo do direito e políticas públicas, por outro lado, partem do pressuposto de que o modelo de regulação adotado tem impacto sobre o desenvolvimento e efeitos democratizantes potenciais. Nesse sentido, também refletem uma preocupação em relação a legitimação social do programa que se daria pela ampliação de suas capacidades políticas. No entanto, deixam em aberto para outras pesquisas a descrição de quais alternativas de assistência social se encontram em jogo e como os atores envolvidos na questão se articulam no entorno de estratégias específicas que levam à consolidação da política específica centrada nas transferências de renda condicionadas.

Por fim, as pesquisas de Lavinias e sua visão crítica sobre o Bolsa Família explicitam o confronto entre concepções de assistência social, uma que considera a inclusão pelo mercado e outra que prioriza a divisão de responsabilidades sociais sem recorte de classe ou rendimento por meio da consolidação de direitos sociais. Para a autora, esta seria uma questão de disputa por hegemonia de política social. Sua análise direciona-se para a descrição do processo de expansão das TRCs na América Latina e Brasil, sem, no entanto, observar como este processo se desenvolve concretamente nos contextos locais a partir de interesses específicos.

Como se sustenta nesse trabalho, o Bolsa Família, como uma política de transferência de renda condicionada, alcançou hegemonia no plano da assistência social no Brasil. No entanto, não se trata apenas de uma importação do modelo incentivado pelas agências internacionais – ainda que este seja um fator de influência –, mas sim um processo de definição de interesses e estratégias que paradoxalmente envolve concepções distintas de proteção social. A capacidade do Bolsa Família em tornar-se hegemônico e refletir o paradigma de inclusão pelo mercado foi definida a partir de um contexto regional e local específico, a partir de interesses organizados em estratégias no momento de definição de

agenda e que adota um modelo de regulação específica. Para descrever esse processo, no capítulo seguinte, serão apresentadas as linhas para o desenvolvimento de uma análise política histórico-materialista que visa explicitar o contexto, atores e processos que configuram a implementação de uma política pública concreta. Nesse sentido, pretende-se oferecer uma contribuição para o campo de pesquisas que avaliam o programa Bolsa Família, bem como para as que observam o papel do direito no interior de políticas públicas.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE POLÍTICA HISTÓRICO-MATERIALISTA DO BOLSA FAMÍLIA

No capítulo anterior, foi apresentada uma síntese das pesquisas atuais que investigam e avaliam o programa Bolsa Família a partir de sua estrutura administrativa, instituições, impacto sobre a vida dos beneficiários e efeitos políticos. Como demonstrado, apesar de implicarem concepções sobre modelos distintos de assistência social, tais estudos em sua maioria não se dedicam prioritariamente a analisar como diferentes visões são articuladas politicamente e tomam parte no processo de definição de agenda de políticas sociais. Tendo em vista a tese de que o programa Bolsa Família é uma política hegemônica no âmbito do sistema de proteção social brasileira e que reflete uma concepção voltada para o acesso aos serviços básicos por meio da mediação do mercado, pretende-se, nesta etapa do trabalho, discutir os passos metodológicos que conduzem à interpretação de dados e pesquisas produzidos sobre o PBF. E, dessa forma, identificar o contexto no qual diferentes paradigmas de assistência social se forjam, quais atores defendem interesses específicos sobre a questão e, por fim, a partir de quais processos uma política específica torna-se hegemônica de forma a alcançar consenso social e garantir sua permanência.

Nesse sentido, dialoga-se com o diagnóstico de Lavinias de que haveria dois projetos de política social em disputa por hegemonia no plano das políticas sociais na América Latina, um voltado para políticas de inclusão pelo mercado e outro para a universalização de prestações sociais descomodificadas (Lavinias, 2013a, p. 55). Como será delimitado mais a frente, apesar de não incorporar a visão de projeto, mas sim de paradigma de política social, pretende-se tomar seu diagnóstico como ponto de partida e oferecer um quadro de análise que possa responder o que significa uma disputa por hegemonia no contexto das políticas sociais, quais os elementos são determinantes nesse conflito e a partir de quais estratégias uma política se torna hegemônica no contexto social, no caso, o brasileiro.

O termo hegemonia é recorrente quando se fala de conflitos sociais e disputas de interesse. Contudo, seu uso livre não revela as dimensões essenciais do conceito, cujo principal expoente, na tradição marxista, é o pensamento de Antônio Gramsci.³² Por outro lado, uma análise abstrata do termo hegemonia também não é suficiente para compreender como se forjam as relações de força e conflitos sociais em um fenômeno concreto. Nesse

³² Uma análise sistemática da obra de Antônio Gramsci também não é objeto desse trabalho. Sobre a história do conceito de hegemonia, que será debatido mais a frente, cf. p. ex: (Opratko, 2014).

sentido, o presente capítulo tem por objetivo retomar aspectos do debate da teoria materialista do Estado que se centra nas discussões sobre hegemonia, a fim de oferecer um quadro de análise para o problema de pesquisa colocado: em qual contexto, a partir da atuação de quais atores e frente a quais paradigmas de assistência social ocorreu o processo de institucionalização do programa Bolsa Família durante doze anos de sua implementação. As diferentes problemáticas colocadas sobre o PBF, que mostram a complexidade de sua estrutura de governança, indicam, por outro lado, a necessidade de uma análise que observe seu processo de institucionalização de forma contextual, histórica e política.

Analisar uma política pública concreta é uma tarefa que pode ser desenvolvida a partir de diversas perspectivas. No campo do direito, cada vez mais juristas se dedicam a desenvolver ferramentas de análise para compreender como a regulação é manejada em seu interior de forma a contribuir para o alcance dos objetivos definidos pelos agentes com poder de decisão. Como visto no capítulo anterior, o campo de pesquisas centradas na análise do direito e políticas públicas destaca elementos políticos que se manifestam a partir do modelo regulatório impresso no Bolsa Família. Para os pesquisadores, a partir da regulação jurídica é possível reconhecer os mecanismos institucionais que consolidam suas finalidades e indicar mecanismos de participação e democratização de sua gestão.³³ No entanto, como já destacado, tais análises não se dedicam a uma investigação sobre quais interesses determinam a mobilização de estratégias jurídicas específicas.

Nesse sentido, para reformular o foco da análise propõe-se uma mudança de direção das perguntas lançadas. Ao invés de questionar qual o modelo de política adotado, perguntar em qual contexto a criação desse modelo é forjado. Ao invés de descrever o desenho da política, analisar por que um modelo específico foi adotado frente a um conjunto de alternativas existentes. Ao invés de analisar potenciais efeitos de seu modelo de regulamentação, investigar quais atores estão por trás da modelagem da política e como se relacionam. Em suma, identificar quais estratégias são mobilizadas para implementar e sustentar um modelo de política social.

Sendo assim, na primeira parte do capítulo serão apresentados os pressupostos teóricos e caminho metodológico de uma análise política histórico-materialista que visa oferecer uma contribuição no campo de pesquisas sobre políticas públicas, com enfoque central sobre políticas sociais. Na primeira parte, são retomados elementos conceituais que fundam o quadro de análise, baseados na tradição marxista em seu recorte sobre hegemonia e teoria

³³ Tais abordagens já foram detalhadas no capítulo anterior e serão retomadas ao longo do trabalho, especialmente no quinto capítulo.

materialista do Estado. Não se propõe aqui um estudo de autores dessa tradição, apenas a mobilização das referências no âmbito da metodologia de análise política histórico-materialista. Nesse sentido, considerando o volume de trabalhos sobre os temas da hegemonia e das múltiplas leituras sobre a teoria materialista do Estado, as interpretações foram baseadas nos trabalhos de Poulantzas (2000, 1969) e Jessop (1990, 2006, 2009), conforme sua recepção no interior da teoria da regulação³⁴ em sua vertente na academia alemã, da qual as análises de Hirsch (2005) e Buckel (2007) são exemplos. Assim, mobiliza os conceitos da teoria da regulação para compreender como as instituições do Estado conformam normas sociais explícitas e implícitas que mediam interesses distintos no meio social.³⁵ Oferece, portanto, uma abordagem de investigação que relaciona o contexto social com o desenho das instituições e, reciprocamente, como essas influenciam os comportamentos sociais.³⁶

Na segunda parte do capítulo, os elementos teóricos apresentados são operacionalizados no âmbito do quadro metodológico que visa analisar a política no interior da política pública (Brand, 2013, p. 426). Para isso, serão sistematizados os passos de investigação da metodologia de análise política histórico-materialista: análise de contexto, análise de atores (e suas estratégias) e análise de processos. Essas etapas oferecem parâmetros para a análise do Bolsa Família como política hegemônica frente a paradigmas em disputa em relação à agenda de políticas sociais brasileiras.

³⁴ A teoria da regulação surgiu no campo econômico, no contexto de críticas ao keynesianismo e seus limites em relação a uma análise da economia que considerasse fatores institucionais e sociais. Em diálogo das teorias marxistas na França, representadas pelos trabalhos de Lipietz e Aglietta principalmente, foi desenvolvida de diferentes formas no contexto dos debates franceses e alemães. Um dos pontos centrais da teoria da regulação, segundo Hirsch, é que ela “parte do pressuposto de que não existe uma lógica do desenvolvimento capitalista que se imponha linearmente na história, nem tampouco um puro efeito dedutível das categorias abstratas da lei do valor. Mais bem, ambos são sempre políticos, condicionados e conformados pela ação de atores sociais em contradição e a sua condensação em um complexo de instituições sociais. Por sua vez, toda ação social está sujeita a condicionamentos e coerções estruturais enraizadas nas condições materiais de produção.” Nesse sentido, a teoria da regulação se apoia em categorias chamadas de regime de acumulação e modo de regulação (Hirsch, 2010, p. 104–105). Cf.: (Bocchi, 2000; Boyer e Saillard, 2002; Jessop, 1990; Lipietz, 1989).

³⁵ Como indicado acima, as categorias regime de acumulação e modo de regulação são centrais na teoria da regulação. Segundo Hirsch, o conceito de “regime de acumulação” designa um modo de produção determinado que garanta “por períodos mais extensos as relações de correspondência entre as condições materiais de produção e seu desenvolvimento (isto é, o volume de capital investido, a estrutura do aparelho produtivo segundo setores, bem como as normas de produção), com o seu consumo social (gastos de consumo dos assalariados e outras classes, consumo coletivo, consumo induzido por medidas sociais estatais). (Joaquim Hirsch, 2010, p. 106). Dörre define o conceito de modo de regulação como “a totalidade de formas institucionais, organizações, normas explícitas e implícitas, que estabelecem a coesão da sociedade. Por meio deles, interesses contrários e comportamentos de grupos sociais e indivíduos harmonizam-se com as exigências da valorização do capital” (Dörre, 2015, p. 558).

³⁶ A análise das instituições proposta no trabalho é recortada pela operacionalização de conceitos da teoria da regulação, como se demonstra ao longo do capítulo. Não se situa, portanto, em uma análise neo-institucionalista. Sobre essa perspectiva, cf. (P. A. Hall e Taylor, 2003; March e Olsen, 2008).

2.1 Bases teóricas e conceituais da análise política histórico-materialista (HMPA)

Neste subitem são explicitadas as referências teóricas centrais que dão base ao desenvolvimento da análise política histórico-materialista. Serão analisados os precedentes e contexto do debate, os contornos do conceito de hegemonia e, por fim, seus desenvolvimentos ulteriores nas teorias materialistas do Estado e do direito conforme recepcionadas para formar o quadro conceitual de interpretação de políticas públicas.

2.1.1 Precedentes do debate e contexto

O presente trabalho adota o quadro de análise desenvolvido pelo grupo de pesquisa “Projeto de Estado Europa” (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, FGSE), conduzido por pesquisadoras e pesquisadores alemães nas Universidades de Frankfurt am Main, por meio do Instituto de Pesquisa Social, e na Universidade de Marburgo.³⁷ O grupo analisou a formação do que chamou de um aparato de Estado europeu. Seu objetivo geral era compreender a partir de quais projetos políticos se fundava a integração da União Europeia (UE) e, conseqüentemente, como foram moldadas políticas públicas específicas para controle de imigração, tema central nos dias atuais. No âmbito da pesquisa, discutiu-se como agregar uma interpretação crítica baseada na teoria política com estudos empíricos e análise de dados e discursos acadêmicos. Quanto à possibilidade de desenvolver um método de estudos empíricos, focaram na obtenção de informações produzidas pelos agentes envolvidos na condução das políticas analisadas por meio de entrevistas e textos de posição política de instituições-chaves. Quanto à análise de dados, focaram-se na análise e reinterpretação dos discursos presentes em pesquisas, manifestos, resoluções e *policy papers*. Assim, o grupo desenvolveu uma metodologia a qual batizou de análise política histórico-materialista (“*historisch-materialistische Politikanalyse*” – HMPA, na sigla original que será adotada nesse trabalho).

As políticas de migração desenvolvidas na Europa desde o final dos anos 1990 trouxeram novos desafios para as teorias clássicas de interpretação do Estado, uma vez que

³⁷ Cf. em: http://www.staatsprojekt-europa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=53 (Último acesso em 15 jul. 2015).

elas são conduzidas em um contexto de territórios sobrepostos, no qual vige uma regulação transnacional que desloca para esse nível também o monopólio das decisões sobre a violência e a cidadania tomadas por instituições supra-estatais (Buckel *et al.*, 2007, p. 3). O grupo investigou como esse novo conjunto de instituições se formou, quais seriam suas características e quais estratégias e projetos políticos seriam materializados em suas políticas públicas.

Nesse contexto, visavam compreender qual seria uma teoria das instituições apropriada, considerando sua dimensão global e transnacional e levando em conta as contradições fundamentais e relações de poder no capitalismo. Essa questão colocada por Kannankulam e Georgi (2014, p. 60) resume um dos objetivos centrais da teoria crítica do Estado materialista, que propõe a análise do Estado realizada a partir dos fundamentos sociais e econômicos e dos deslocamentos de relações de forças em conflito no interior do sistema capitalista. Nesse sentido, o sistema econômico não é compreendido como uma determinante do Estado, mas como a materialização de um conjunto de relações de força específicas que, estas sim, determinam as configurações sempre contingentes e conflitantes tanto da economia quanto do Estado ele próprio.

Nesse sentido, a pesquisa ofereceu uma interpretação alternativa ao debate no plano europeu que se concentra especificamente na apreciação das instituições a partir da ideia de técnicas de governança multi-escalar para analisar medidas políticas concretas (Buckel *et al.*, 2014, p. 22).³⁸ Por isso, retomam a importância da problematização da dominação política, tema central na teoria do Estado que, nos últimos anos, perdera o foco nos debates sobre UE e suas políticas, ficando restrita a ramos especializados da teoria política (Buckel *et al.*, 2014, p. 24). Enquanto o *mainstream* continua a se ocupar com a solução de problemas, adota uma perspectiva que acaba por naturalizar e não questionar os fins políticos impressos nas medidas concretas, e assim não oferece subsídios para um debate democrático sobre fins a serem perseguidos pelo Estado ou quais estratégias de ação política este prioriza. Nessa abordagem, as questões estruturantes que atuam para produzir o contexto do conflito não são investigadas.

Já desde os anos 1970, as interpretações materialistas vêm destacando a necessidade de uma abordagem não homogênea do Estado, de forma a compreender como as lutas e disputas de classe travadas em todas as esferas sociais se materializam no interior das

³⁸ O ponto de partida da análise sobre o novo conjunto de aparatos institucionais europeu é a noção da configuração transnacional da região a partir da unificação do mercado, de formas de regulação e do estabelecimento da União Europeia. A possibilidade de livre-circulação, ampliada nos últimos anos com a entrada de um número cada vez maior de países, intensificou a criação de agências supranacionais responsáveis pelo controle e administração do espaço e território (Buckel *et al.*, 2014, p. 22).

instituições (Buckel *et al.*, 2014, p. 22; Poulantzas, 2000). Uma interpretação do Estado deve identificar as lutas sociais, deve compreender seu processo de transformação em diferentes fases do capitalismo. Sendo assim, para desenvolver uma análise política do Bolsa Família a partir dessa abordagem, um conjunto de categorias centrais dessa perspectiva teórica é apresentado no item seguinte. Ao final, indica-se como estas podem ser operacionalizadas para uma análise do programa e sua construção de hegemonia dos últimos doze anos.

2.1.2 Breves apontamentos sobre o conceito de hegemonia

Uma questão-chave que se coloca entre os pressupostos da análise política histórico-materialista consiste em compreender sobre qual base um governo forja a estabilidade necessária para governar tendo em vista a tessitura conflitiva da sociedade. Para responder a este problema, o conceito de hegemonia, como desenvolvido por Antonio Gramsci nos *Cadernos do Cárcere*, exerce uma função analítica essencial (Opratko, 2014, p. 15).³⁹ A problemática da capacidade de governar e a investigação sobre a tessitura do Estado foram discutidas diretamente na obra de Marx, mas não são objetivo de uma teoria analítica acabada. Segundo Opratko, duas linhas interpretativas do conceito de hegemonia foram originadas a partir das obras de Marx. A primeira estaria baseada na ideia de “hegemonia como resultado de estratégias de manipulação das classes dominantes”. A segunda se vincularia com o caráter fetichista das mercadorias, ou seja, ao modelo de produção capitalista e sua ideologia. Gramsci, na interpretação do autor, segue uma outra estratégia conceitual e política. Discute hegemonia a partir da questão da concordância das classes subalternas em relação ao projeto político das classes dominantes (Opratko, 2014, p. 30), nesse sentido, renova a própria concepção de Estado (Gramsci, 2014a, p. 41–56).

As preocupações teóricas de Gramsci estavam inseridas nos debates políticos da Itália e do socialismo. O autor, engajado no Partido Comunista Italiano (PCI), retoma as discussões

³⁹ Segundo Opratko (2014, p. 15), antes dos trabalhos de Gramsci, o conceito de hegemonia já era debatido na tradição aristotélica a partir da ideia de “liderança sob iguais, para o interesse de todos”. Em seguida, na tradição liberal, o conceito é trabalhado de modo a explicar de forma abstrata e moral um modelo de liderança capaz de produzir ordem e garantir estabilidade para o exercício da liberdade individual. É apenas a partir da crítica à economia política desenvolvida por Marx que o sistema de produção econômico é visto como um elemento gerador de conflitos sociais e, assim, as classes e não os indivíduos passam a ser seus atores centrais. O conceito crítico de hegemonia irá se desenvolver desta perspectiva, que assume, por sua vez, o pressuposto de que os conflitos são inerentes à sociedade capitalista, e que esta possui aparatos que podem apenas processá-los, mas não conciliá-los.

do socialismo internacionalista do século XIX na Rússia, nas quais o conceito de hegemonia já era aplicado (Opratko, 2014, p. 32).⁴⁰ No caso de Gramsci, o autor discutia a famosa questão meridional, na qual observava a realidade italiana em um contexto de aguda desigualdade para os padrões europeus. O país se dividia entre um norte em processo de industrialização acelerado pela indústria automobilista e um sul eminentemente agrário, no qual predominava uma população rural.⁴¹ Nesse sentido, a comparação se sustentava e a questão colocada era: como forjar uma aliança entre os trabalhadores de contextos tão distintos e desiguais? A perspectiva de análise de Gramsci, que viria a sistematizar suas reflexões durante o período do cárcere e após o fracasso do PCI em sua luta contra o fascismo, foca-se então no papel das classes subalternas. E assim pretendia compreender como a concordância dos subalternos é permanentemente reproduzida para manter de forma pacífica a reprodução do projeto de integração e compromisso das classes dominantes (Opratko, 2014, p. 30–35).

Contudo, o conceito de hegemonia vai sendo desenvolvido nos *Cadernos do Cárcere* de forma mais complexa. Hegemonia é alcançada tanto a partir da dominação (quase análoga à coerção), que inclui o uso potencial ou de fato da violência, ou é obtida a partir da liderança moral e intelectual, que significa uma dimensão moral-cultural de consenso (Gramsci, 2014b, p. 763–764; Opratko, 2014, p. 35).⁴² Gramsci (2014b, p. 764), nesse sentido, reinterpreta o conceito de hegemonia colocando-o analiticamente como parte da superestrutura. Assim, consequentemente sustenta que a luta por hegemonia deve se dar para além dos espaços de produção; deve considerar as dimensões espirituais, culturais e intelectuais de forma a abarcar os interesses da sociedade civil.⁴³

⁴⁰ Segundo o autor, naquele contexto, hegemonia era operacionalizada para analisar a estratégia de aliança do operariado incipiente com a burguesia e produtores agrícolas em prol de uma revolução burguesa socialdemocrata contra o czarismo.

⁴¹ A partir do debate meridional travado por Gramsci, diversas linhas de pensamento foram derivadas. Além, por exemplo, dos *Subaltern Studies*, há um conjunto de trabalhos que analisam relações com a questão do “sul” da Itália de Gramsci e as desigualdades regionais brasileiras. Cf. p ex.: (Pereira, 2009). Sobre o debate dos *Subaltern Studies*, entre uma vasta produção, cf. (O’Hanlon, 1988).

⁴² Cf. também: (Buckel e Fischer-Lescano, 2007).

⁴³ No debate brasileiro, um dos principais expoentes da tradição gramsciniana, Carlos Nelson Coutinho, apresentava uma interpretação da hegemonia fundada na ideia de contrato. O autor, cujos primeiros escritos foram marcantes no processo de redemocratização brasileira após a ditadura, argumenta que a estratégia socialista deveria se basear na chamada “guerra de posição”, ou seja, que as lutas deveriam se unificar em torno das liberdades democráticas e democracia política. Sua interpretação e o amplo debate intelectual a partir de sua obra não serão abordados nesse trabalho. Destacam-se apenas algumas obras centrais de sua autoria e interpretações de seu trabalho que sistematizam elementos fundadores de sua abordagem sobre a teoria gramsciniana. Cf.: (C. N. Coutinho, 1979, 2011^a, 2011b; Meneses, 2013; Nogueira, 2013).

Hegemonia encontra-se assim na sociedade civil, que, segundo o autor, é parte do próprio Estado.⁴⁴ Isso significa uma leitura do Estado ampliado, composto pela sociedade política (agentes do Estado em estrito senso) e sociedade civil. Nesse sentido, para Gramsci, o Estado nada mais é do que a forma específica da dominação política existente na modernidade capitalista, que não é executada prioritariamente por meio de coerção e violência, mas principalmente por meio de liderança e organização do consenso. Esse consenso não significa, de forma alguma, concordância completa. Ao contrário, ele é permanentemente obtido por meio de instituições, aparatos e organizações sociais que, enquanto parte do Estado, atuam na produção da hegemonia (Opratko, 2014, p. 38).

Na leitura gramsciniana, cada dimensão da sociedade, seja ela material ou espiritual, faz parte da disputa por hegemonia. Enquanto projeto de intervenção política de sua teoria, a luta contra-hegemônica deveria, portanto, reconhecer essa dimensão e adotar estratégias de ocupação dos espaços políticos e discursivos de forma a alcançar sucesso na dinâmica de “guerra de posição”, ou seja, a ocupação de tais espaços se daria com o objetivo de interferir na produção das relações de dominação colocadas. Nesse sentido, considerando o caráter de classes da sociedade capitalista, a hegemonia é identificada pelo consenso e concordância, mas não deixa de conter um caráter limitado pela violência e coerção (Opratko, 2014, p. 43).

A teoria da hegemonia de Gramsci e o arcabouço conceitual desenvolvido pelo autor para compreender o Estado de forma complexa (especialmente o conceito de Estado ampliado ou integral) são incorporados nas discussões da teoria crítica de base marxista em distintas vertentes. Tratam-se de interpretações do Estado que criticam uma visão monocrática de que o poder se deslocaria de forma homogênea do topo para a base da sociedade. Na abordagem adotada pela HMPA, ao contrário, toma-se por pressuposto que, na sociedade burguesa, a aprovação e concordância em relação à ordem existente não podem ser impostas apenas por meio de medidas repressivas. Necessitam cada vez mais da hegemonia obtida por meio do consenso da sociedade civil (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa *et al.*, 2014, p. 10).

⁴⁴ Ver também nos *Cadernos do Cárcere*, Caderno 6, §81, 88,138, Caderno 7, §1683, Caderno 8, §179, 185, Caderno 13, §7, 11, 14,, Caderno 14, §13, Caderno 15, §10, e 18 sobre Estado ampliado e Caderno 12, §1-3 sobre o conceito de intelectuais. Os parágrafos indicados correspondem ao texto original do autor na edição crítica organizada por Valentino Gerratana em italiano (Gramsci, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d). Na versão em português, os itens referidos podem ser encontrados conforme os temas específicos na edição organizada por Carlos Nelson Coutinho (Boitempo, vários anos).

2.1.3 Da hegemonia às teorias materialistas do Estado e do direito

A partir da teoria gramsciniana, uma série de desenvolvimentos teóricos foram realizados de forma a promover uma observação do Estado, não somente como mecanismo de controle, mas observando-o como uma “relação dialética entre coerção e consenso” que caracteriza a hegemonia (Oberndorfer e Caceres, 2013, p. 455). As teorias materialistas que são desenhadas a partir de tal interpretação da hegemonia visam superar a prática comum a algumas teorias materialistas que acabam por situar o Estado como unidade, centrado em formas de controle (Buckel *et al.*, 2014, p. 25). Tendo como pressuposto os trabalhos de Poulantzas e Foucault,⁴⁵ os pesquisadores do FGSE se aliam às abordagens que defendem a necessidade de abandonar a imagem de um Estado centralizado “a partir de cima sob um dispositivo único e organizado e que é justificado a partir da distribuição homogênea e hierárquica dos centros de poder, os quais decorrem uniformemente e em cascata do topo da pirâmide para a base” (Buckel *et al.*, 2014, p. 25).

Partindo de dois elementos conceituais do desenvolvimento da teoria materialista do Estado – hegemonia e Estado como materialização de relações de força –, as pesquisadoras e pesquisadores do FSGE oferecem uma chave analítica de interpretação sobre medidas concretas implementadas pelo Estado. Sua abordagem, ao olhar a política como conflito, permite identificar o contexto e interesses inseridos nas medidas concretas, de forma a tornar visíveis as suas contradições e, assim, superar análises que preocupam-se apenas com a solução de problemas. Sendo este um exercício de crítica social, permitem a análise dos problemas estruturais materializados nos processos sociais e institucionais. Para desenvolver essa abordagem, outras categorias são interpretadas em diálogo com as teorias materialistas do Estado. Os pesquisadores incorporam a questão da governamentalidade e da micropolítica presente nas práticas cotidianas (a), a interseccionalidade e transnacionalidade das formas de dominação (b), o trabalho da teoria da regulação com os conceitos de forma, especificamente forma jurídica e forma política (c), e por fim a análise dos intelectuais e os sistemas universais que forjam aparatos de Estado enquanto relações materiais de força (d).

⁴⁵ Por não se tratar de um trabalho eminentemente teórico que visa analisar os autores operacionalizados pela teoria materialista do Estado e, nesse sentido, compreender todo o debate teórico e prático originado nesse campo, os trabalhos de autores como Poulantzas e Foucault serão recortados por sua contribuição teórica para o desenvolvimento da HMPA, da mesma forma que as leituras sobre Gramsci. Para ver mais detalhadamente as possibilidades do debate poulantziano, cf.: (Bretthauer *et al.*, 2006; Buckel, 2007; Jessop, 2009; Motta, 2009).

A discussão da hegemonia soma-se à leitura sobre a *governamentalidade e a análise da micropolítica nas práticas cotidianas (a)*.⁴⁶ Assim, observam o Estado como uma tecnologia de poder que reúne a técnica da gestão do comportamento e sua “normalização”, que representa a “verdadeira arte da liderança, da direção, da condução, da orientação, de como manipular os homens pelas mãos” (Buckel *et al.*, 2014, p. 25–26). Segundo os pesquisadores, a análise da governamentalidade é também uma análise das formas de dominação. Explicita como tais formas se materializam nas relações subjetivas, nos comportamentos individuais, nas esferas micropolíticas de poder, e conseqüentemente sedimentam uma forma de gestão da vida gerida pelas instituições (Buckel *et al.*, 2014, p. 27).⁴⁷ A formação de subjetividades como resultado de processos biopolíticos pode ser analisada em distintas dimensões. Como mencionado no capítulo anterior, a observação dos efeitos do PBF sobre a autonomia feminina e sobre o papel das mulheres nas relações familiares mostra que a aplicação de uma medida política concreta compreende efeitos disseminados na construção de identidades, formas de pensamento e valores simbólicos que regem a ação individual. Considerar a dimensão subjetiva, ressaltada pela dinâmica da governamentalidade, no interior da política concreta e da sua modelagem institucional permite, portanto, explicitar relações de dominação menos aparentes do que aquelas visíveis a partir de uma crítica meramente econômica ou que vê a institucionalidade a partir de uma ideia homogênea de Estado.

A essa perspectiva soma-se a interpretação da *interseccionalidade e transnacionalidade das formas de dominação (b)*. Quanto à interseccionalidade, afirmam que para desenvolver uma análise histórico-materialista, é necessário observar os elementos materiais e sua função para a reprodução do capitalismo, mas não apenas. Relações de dominação assumem um caráter muito mais amplo do que a disputa entre classes sociais. Dominação, como os estudos pós-coloniais já mostraram ao longo dos anos, está relacionada com dominação de raça, de etnia, de linguagem, de divisão sexual de gênero, ou seja,

⁴⁶ O conceito de governamentalidade é originalmente trabalhado por Foucault em *Segurança, Território e População*. Cf.: (Foucault, 2008).

⁴⁷ Ao formular uma interpretação da micropolítica cotidiana que se desenvolve no plano da sociedade civil, Brand e Wissen descrevem como se desenvolve tanto entre as classes médias e altas do norte global, como, cada vez mais, nos países emergentes, o que os autores chamaram de uma “forma de vida imperialista”. Esse modelo tem como base o acesso global aos recursos e força de trabalho e generaliza-se sobre relações locais e específicas de classe e gênero, raça e etnias. Se materializa a partir de modelos de produção, distribuição e consumo que apenas agravam os processos de exploração da produção, bem como os efeitos nefastos sobre meio ambiente, além de conflitos sociais que se expandem sem respeitar fronteiras. Esse modelo de vida imperialista internaliza e reproduz interesses, padrões de consumo e expectativas que materializam relações subjetivas forjadas no interior de determinada fase do sistema de produção econômico e político. Cf.: (Brand e Wissen, 2011; Wissen, 2010).

dimensões transversais que se somam à dominação econômica de uma classe sobre a outra (Buckel *et al.*, 2014, p. 26). No que diz respeito ao caráter transnacional da dominação, as pesquisadoras e pesquisadores destacam que as análises tradicionais da ciência política normalmente não consideram as assimetrias de poder originadas na distinção entre norte e sul global e a manutenção de dinâmicas de colonização simbólica nas instituições (Buckel *et al.*, 2014, p. 28).

Um ganho analítico que a HMPA pode oferecer, portanto, é justamente sua abordagem para investigar políticas públicas locais a partir da ideia de transnacionalização e as diferentes dimensões que os fenômenos sociais assumem, considerando que se situam enquanto realidades entrelaçadas no capitalismo global.⁴⁸ Nesse sentido, analisar as políticas concretas do Estado significa também analisar de forma complexa como relações de força se materializam em contexto local. Ou seja, analisar os fenômenos de certa localidade significa observá-los sobre a perspectiva de que suas características locais são influenciadas e influenciam outros fenômenos locais, e essa dinâmica se entrelaça na esfera global. Nesse sentido, a análise do Bolsa família se coloca como uma observação do local e do global. Ao observar o Estado e suas medidas concretas, a experiência do sul global é visibilizada e analisada conforme seu contexto. Não se trata de analisar o fenômeno de forma “capturada” pelos padrões do centro, como alerta Gonçalves (2012). Não existem ideias fora do lugar, nesse sentido. As teorias são recebidas e incorporadas conforme o contexto local e as necessidades explicativas colocadas por este próprio fenômeno. Nesse sentido, cabe falar em uso reflexivo e instrumental das teorias conforme seu potencial analítico (Schwarz, 1987).

A análise política histórico-materialista enquanto método que leva a sério essas problematizações oferece a possibilidade de destacar as diferentes estratégias políticas em jogo em diferentes contextos. Ressalta, ademais, como, em dimensões geográficas distintas, pode-se pensar em particularidades e semelhanças na condução de estratégias políticas específicas. Em relação ao Bolsa Família, por exemplo, como já destacado na introdução desse trabalho, pode-se identificar que as alternativas de políticas sociais de transferência de renda são recorrentemente apresentadas como modelo de política social a ser implementado em outras localidades do sul ou do norte global. Como já afirmado anteriormente, ao observar quais são os diferentes interesses e projetos de hegemonia que estiveram no cenário político nos últimos anos, pode-se avaliar em que medida a própria implementação do PBF se

⁴⁸ Em outro sentido, pode-se referir à perspectiva de Randeria que trabalha com o conceito de modernidades entrelaçadas. Cf.: (Randeria, 2007).

relaciona com influências internacionais, sejam elas advindas de agências especializadas ou da troca de experiências entre governos em cenário global.

Uma terceira dimensão central para a análise política histórico-materialista são as categorias provenientes da *teoria da regulação com os conceitos de forma, especificamente forma jurídica e forma política (c)*. Como já discutido até aqui, um projeto político é tecido e se dissemina no interior das instituições, dos aparatos do Estado e também na sociedade civil por meio de formas de subjetivação e reprodução em micro-práticas do cotidiano, o que oferece ao termo “regulação” um sentido mais amplo (Buckel *et al.*, 2014, p. 27). De posse da noção de Estado ampliado e da ideia de regulação em sentido foucaultiano, a teoria da regulação sustenta que o Estado não é apenas um mero local de relações de poder entre tantos outros. Sobre o Estado “recai uma constante estatização dessas relações de poder” (Buckel *et al.*, 2014, p. 27). Para compreender como diferentes relações de dominação se materializam e assumem certo grau de autonomia na sociedade capitalista, a teoria da regulação trabalha com o conceito de *formas*. A forma *valor*, a forma *política* e a forma *jurídica* materializam relações de força e antagonismos permanentes na sociedade. São formas “por trás das costas” dos sujeitos, conforme a célebre expressão de Karl Marx no 18 do Brumário de Luís Bonaparte (Marx, 2011). Tais formas – valor, direito e forma política – são práticas reificadas, que assumem “os comportamentos recíprocos dos indivíduos em sociedade, independente de suas vontades conscientes e ação”, assim conduzem suas percepções, vontades e interesses, produzindo um contexto social quase que em sua forma “disfarçada” (Buckel *et al.*, 2014, p. 27–28).

A partir da teoria marxista, explica-se que, na forma valor, isso acontece a partir da produção de mercadorias mediada pelas trocas e, na forma jurídica, por meio de constituições, contratos e decisões dos tribunais. A forma política, por sua vez, se separa da sociedade e se coloca como sua instância externa, permanentemente ao contrário da sociedade em geral, como “sociedade segregada” (Buckel *et al.*, 2014, p. 28). Nesse sentido, para Buckel e outros, as teorias políticas tradicionais, ou o *mainstream* da governança em contexto europeu, naturalizam os atores sociais, sem questionar como estes são continuamente forjados a partir de relações materiais, às quais se somam relações de classe, gênero, raça (Buckel *et al.*, 2014, p. 29).

As pesquisadoras e pesquisadores defendem a necessidade de pensar o Estado como uma relação social, como a “condensação material de relações de forças sociais”, não como uma entidade enquanto substância, mas sim como um conjunto contraditório e fragmentado de aparelhos de Estado (Buckel *et al.*, 2014, p. 29). Cada um desses aparatos possui uma

dinâmica própria específica que, conforme a teoria da regulação, se explica a partir de diferentes formas – especialmente, no caso, a política e a jurídica. Compreender o Estado de forma fragmentada permite entender como um conjunto de estratégias, manejadas por atores no interior de diferentes aparatos, atua no sentido de manter as estruturas do capitalismo em seu sistema de reprodução contraditória. Uma visão centrada apenas nas instituições – Estado monista, direito sem análise política, observação pura e simples de regras e formas de resolução de problemas – atua no sentido de invisibilizar as relações de dominação que perpassam cada um dos aparatos e, da mesma forma, impede que suas origens e relações de forças sociais sejam identificadas. Incorporando tais aspectos analíticos para uma investigação a respeito dos paradigmas em disputa sobre a proteção social no Brasil, coloca-se a questão sobre quais formas as estratégias dos atores assumem na condução da política concreta. A análise das estratégias políticas impressas na condução do Bolsa Família e seu modelo de regulação como um recurso de poder dos atores permitem compreender de que forma, portanto, o programa assume hegemonia no âmbito da assistência social.

Por fim, também são dimensões centrais para a análise histórico-materialista a observação do papel dos *intelectuais e dos sistemas universais que forjam aparatos de Estado enquanto relações materiais de força (d)*. Retomando o problema da hegemonia e da concordância do subalterno conforme desenvolvido por Gramsci, pergunta-se, por que, mesmo aqueles que estão fora das posições de poder na sociedade, diante de condições de conflito, dominação ou carência de direitos básicos, ainda assim acabam por concordar e sustentar a dominação? Para ser dominante, uma classe política precisa ser capaz de universalizar seus interesses próprios de forma que sua posição particular seja aceita e conseqüentemente imposta sobre as ideias e instituições na sociedade burguesa. Isso significa também considerar os interesses contrários dos grupos subalternos, o que torna imperativa a tradução dos interesses particulares em uma moral, uma ética política, um conjunto de opiniões, ou seja, em uma visão de mundo ou senso comum, com o potencial de ser expandido no tecido social (Buckel, 2013, p. 18).

A visão marxiana de totalidade social e o conceito re trabalhado por Gramsci de Estado ampliado englobam a sociedade política e a sociedade civil na análise das relações de força que são travadas de forma a definir a constelação de diferentes processos e lutas da sociedade. A liderança de determinado projeto político que visa à hegemonia não é, portanto, como afirmado anteriormente, apenas baseada na força: ela pressupõe a construção de um discurso de legitimação, ou seja, uma liderança moral, política e intelectual (Buckel e Fischer-Lescano, 2009; Buckel *et al.*, 2014, p. 31). Os protagonistas da disseminação de tais discursos são os

chamados intelectuais, conforme a definição de Gramsci (2014c, p. 1513–1551). Segundo Buckel, eles são responsáveis por organizar a “relação entre conhecimento e verdade”, que está imbricada em determinados códigos da visão de mundo hegemônica (Buckel, 2013, p. 18). Esses intelectuais são divididos em dois tipos: os “grandes intelectuais”, filósofos em sentido clássico, e os “pequenos intelectuais”, que podem ser “membros de partidos e de sindicatos, e seus funcionários, apresentadores de televisão, burocratas, jornalistas e contratados de *Think Tanks*”. Estes são os “técnicos da hegemonia”, que tornam possível “que o interesse de um complexo sistema de alianças seja conceitualizado e, assim, uma visão de mundo seja descentralizadamente construída a partir de diferentes *loci* sociais” (Buckel *et al.*, 2014, p. 32).

Segundo os pesquisadores, os processos jurídicos e políticos seriam aqueles que teriam um grande potencial de formalizar os interesses dos grupos de intelectuais de forma universal (Buckel *et al.*, 2014, p. 32). Dessa forma, instituições, objeto central das análises da teoria materialista do Estado, são também espaços de mediação das formas sociais mais abstratas, como a forma valor, a forma jurídica e a forma política. Elas promovem um caminho de mediação entre essas formas e as disputas históricas concretas, o que, segundo Georgi e Kannankulam (2014, p. 61), produz um contexto complexo de conciliação. Assim, para observar como as mudanças institucionais ocorrem, é necessário analisar as relações de força em suas condensações materiais específicas, ou seja, como elas se materializam em estratégias políticas e resultam em modelos políticos concretos. No estudo aqui proposto, ao observar uma política social específica, avalia-se justamente como uma medida social condensa determinadas relações de forças sociais; ou seja, como ela é influenciada por estratégias em jogo e que forma assume a partir da dinâmica política na qual está inserida.

Uma concepção de Estado como materialização de relações de força conduz a uma interpretação dialética entre estrutura e ação, ou, da mesma forma, entre estrutura e conjuntura, a qual “possibilita diferenciar variações locais e temporais do sistema capitalista a partir de diferentes forças, ciclos de luta e estratégias” (Buckel *et al.*, 2014, p. 33). Para compreender como determinadas configurações institucionais se forjam, é necessário sistematizar e reunir elementos que caracterizam as condensações materiais específicas das instituições existentes no estado integral, ou seja, instituições político-estatais e sociedade civil. Assim, a questão passa a ser como operacionalizar tais aportes concretos em uma metodologia de análise que permita identificar as disputas concretas, as relações de forças e os processos de mudança institucional (Kannankulam e Georgi, 2014, p. 62–63). Essa questão impulsionou o esforço dos pesquisadores do grupo FGSE para a sistematização de um

conjunto de passos para a análise política histórico-materialista. Esse modelo de investigação é baseado em dados empíricos ou documentais, para uma observação tanto dos elementos conjunturais da estrutura econômica, história e cultura locais, como também dos discursos e estratégias adotadas por atores com poder de decisão, formadores das políticas públicas ou grupos políticos que resistem às novas configurações institucionais produzidas (Buckel *et al.*, 2014, p. 37).⁴⁹

Nesse sentido, a partir de uma abordagem que se convencionou chamar de neo-gramsciniana, os pesquisadores desenvolveram uma estratégia de pesquisa com o objetivo de identificar as diferentes dimensões das relações de força sociais e de sua materialização tanto nas instituições quanto nos processos de subjetivação vivenciados pelos indivíduos. Para os pesquisadores, o conceito que resume a metodologia é o de “projeto de hegemonia”, que significa o “encadeamento de uma multiplicidade de diferentes táticas e estratégias, por meio das quais uma miríade de atoras e atores procuram transformar seus interesses particulares em gerais, para tornarem-se hegemônicos” (Buckel, 2013, p. 19). As estratégias não são exclusivas de um grupo único. Ao contrário, muitas delas podem significar alianças e aproximações conforme racionalidades semelhantes em direção a certo projeto (Buckel, 2013, p. 19).

A categoria de projeto de hegemonia procura reduzir a complexidade social e tornar inteligível a pluralidade de atores e dinâmicas sociais que se entrelaçam, formando uma racionalidade específica materializada em estratégias políticas, comportamentos sociais e modelos institucionais. No entanto, mesmo conferindo a devida importância a cada uma dessas estratégias e ao poder individual de cada um dos atores relevantes na relação de poder, cabe a ressalva de que, tratando-se de redução da complexidade, os atores são observados a partir dos contextos, das práticas estratégicas, ou mesmo com construções interpretativas, nexos causais e argumentos plausíveis. Tais caminhos de pesquisa procuram revelar as estratégias dos atores sociais em sentido amplo, abrindo mão das interpretações que consideram a existência de uma coordenação política central ou um eixo homogêneo de poder (Buckel, 2013, p. 19).

Ao contrário, ao destacar especialmente os aspectos discursivos, ressaltam a importância dos intelectuais – no sentido ampliado de Gramsci –, como aqueles que são

⁴⁹ No caso da pesquisa realizada sobre a formação de um conjunto de aparatos políticos no âmbito da Europa, os pesquisadores identificaram quatro grupos ou estratégias políticas em confronto que possuem projetos políticos distintos para a definição da agenda de políticas migratórias na região da UE. Esses diferentes aparatos, contudo, não apresentam uma lógica unívoca. Concorrem entre si, cada um com suas funções específicas, sem possuir necessariamente uma coerência ou direção comum. Exemplos seriam a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e a Agência FRONTEX de controle de imigração (Buckel *et al.*, 2014, p. 37).

capazes de “conectar os elementos parciais de um projeto e racionalizar seus objetivos, interesses e compromissos em narrativas políticas” (Buckel, 2013, p. 19–20). O projeto de hegemonia se consolida e pode tornar-se hegemônico, quando “ele é bem sucedido, por meio de conexões e compromissos, ao integrar posições sociais contrárias e trazê-las em um contexto coerente” (Buckel, 2013, p. 20). Como afirmado anteriormente, as relações sociais que se materializam nas instituições, subjetividades e discursos são elas próprias conflitivas e podem ter seus rumos alterados permanentemente. Um determinado conjunto de estratégias que, em determinado contexto, conectam-se em um projeto comum e tornam-se, em certas condições, hegemônicas, pode também, frente a certas crises ou mudanças conjunturais, fracassar. Fracassadas as estratégias, novas disputas e novas lutas sociais tomam seu lugar (Buckel, 2013, p. 20).

Nesse sentido, a investigação das estratégias, atores, contexto e recursos mobilizados permite verificar como as relações de força materializadas se alteram e mobilizam novas estratégias visando hegemonia. Nesse sentido, torna-se possível avaliar, independente de projetos, como certas políticas alcançam hegemonia. A relação entre projeto e política se imbrica quando as últimas têm a capacidade de agregar estratégias centradas em projetos distintos sem, no entanto, conformar o conflito como um todo. Quando certas políticas alcançam hegemonia, elas podem atuar no sentido de fortalecer um projeto de hegemonia, pois enfraquecem a capacidade de articulação de projetos alternativos ou contra-hegemônicos, ou podem atuar como força de resistência. Portanto, as estratégias de luta a fim de combater um projeto específico, tendo ou não a capacidade de alterar as posições de poder materializadas em determinado contexto, também devem ser analisadas (Buckel, 2013, p. 21).⁵⁰

Importante ressaltar, ainda, que nem todas as estratégias analisadas possuem um caráter sistemático ou podem ser observadas claramente no nível da materialidade das instituições e decisões políticas ou do discurso de atores relevantes mais facilmente identificáveis. As estratégias contra-hegemônicas principalmente encontram-se, em muitos sentidos, dispersas, fragmentadas, ou mesmo em disputas internas que, apesar de concentrarem objetivos e estratégias semelhantes, não resultam na formação de compromissos e unidades para práticas comuns na luta por hegemonia. Suas manifestações, no entanto,

⁵⁰ No interior das estratégias políticas também é possível identificar estratégias jurídicas adotadas para desenvolver os objetivos de um projeto político específico. Como demonstrou Buckel, ao analisar as disputas jurídicas no interior do conjunto de aparatos do Estado europeu, o direito e os tribunais também podem assumir um papel relevante na materialização de estratégias de hegemonia ou de luta contra-hegemônica (cf.: Buckel, 2013).

podem ser investigadas e sistematizadas com o propósito de destacar caminhos alternativos demandados no tecido social que, com estratégias bem ou não tão bem sucedidas, constroem a tessitura dos conflitos que tomam palco na sociedade (Buckel, 2013, p. 21).

A metodologia de análise política histórico-materialista oferece ao estudo aqui desenvolvido ferramentas para reinterpretar o amplo conjunto de estudos, abordagens, dados econômicos e sociais, informativos, cartilhas, discursos, leis promulgadas, enfim, todo um conjunto de elementos sobre o programa Bolsa Família. Esse conjunto de dados reúne a manifestação discursiva de diferentes estratégias em prática. Estas refletem como distintos paradigmas sobre a proteção social se colocam em jogo na sociedade brasileira.

Para concretizar os conceitos de teoria política e teoria do Estado até agora apresentados, a metodologia da HMPA foi desenvolvida em uma sequência de três passos que conduzem a realização de pesquisas para a análise da política implícita nos discursos e estratégias dos atores envolvidos na conformação de políticas públicas específicas. No item seguinte deste capítulo, os passos para o desenvolvimento da pesquisa baseada na HMPA serão apresentados detalhadamente de forma a oferecer, portanto, as ferramentas concretas a partir das quais o programa Bolsa Família será analisando à luz das disputas por hegemonia.

2.2. Desenvolvimento da HMPA para a análise do Bolsa Família

Discutidos os conceitos que dão base para o desenvolvimento da análise política histórico-materialista, nesta segunda parte do capítulo, são apresentados os passos dessa metodologia de pesquisa para sua condução aplicada a políticas públicas concretas. Sendo assim, dois objetivos específicos serão perseguidos. Primeiro, sistematizar os elementos da crítica social trazidos acima operacionalizados em um método de interpretação dos dados produzidos em pesquisas e discursos sobre o tema a partir de um marco teórico específico. Segundo, aproximar as ferramentas metodológicas desenvolvidas em outro contexto social com a realidade e momento histórico que marca a implementação e condução do Bolsa Família no Brasil. Nesse sentido, reforça-se o pressuposto de que uma interpretação política com base em teorias materialistas deve considerar que os fenômenos ocorrem no “interior de uma constelação histórica, são momentos discursivos dos confrontos sociais”, por assim dizer, trazidos ao campo científico (Buckel *et al.*, 2014, p. 22). Com esse intuito, pretende-se interpretar o PBF enquanto fenômeno político a partir da perspectiva histórico materialista.

Nesse sentido, as pesquisadoras e pesquisadores propõem um caminho sistematizado em três passos: *análise de contexto*, *análise dos atores* e *análise dos processos*, que serão detalhados nos itens seguintes.

2.2.1 Análise de contexto

O primeiro passo da HMPA tem o objetivo de reconstruir o contexto histórico e sua dinâmica em relação ao conflito específico pesquisado. Como afirmam os pesquisadores do FGSE, trata-se de identificar cada elemento de uma situação histórica, na qual diferentes forças sociais se embatem, produzindo diferentes reações entre os atores políticos. Tal contexto, contudo, não determina de forma definitiva as estratégias de diferentes grupos em relação ao conflito em jogo. Ele é co-determinante e estruturante e, por isso mesmo, está em permanente movimento ou contingência, pois também é influenciado pelas diferentes estratégias em jogo (Buckel *et al.*, 2014, p. 54).

Uma vez que as camadas históricas e estruturas do conflito são explicitadas, é possível identificar quais elementos se combinam para produzir a dinâmica de relações de força investigadas. No caso do Bolsa Família, a análise de contexto se concentra sobre o desenvolvimento de diferentes mecanismos de proteção social. Identifica-se primeiramente quais são os paradigmas de políticas sociais e em que medida tais paradigmas se difundem em plano regional (América Latina) até chegar no âmbito local (contexto brasileiro).

Nesse sentido, no capítulo terceiro, com recurso a análises teóricas sobre os tipos de Estado de bem-estar social e as experiências concretas latino-americanas, demonstra-se como se forja o atual contexto de expansão de políticas de transferência de renda condicionada na América Latina. À análise do modelo, somam-se dados conjunturais da região de forma a compreender o impacto destas políticas na melhora dos índices sociais nos últimos anos e refletir sobre as tendências que se indicam para os futuros. No capítulo quarto, a análise se concentra sobre o contexto brasileiro e inicia-se no período anterior à ditadura para ressaltar a precariedade dos sistemas de proteção social e sua lenta evolução, mas foca-se principalmente no período contemporâneo após a promulgação da Constituição de 1988. Assim, avalia-se em que medida a opção pela adoção de um modelo de transferência de renda condicionada se relaciona com a dinâmica de luta por efetivação de direitos sociais trazidos neste período ou se dá em um momento de regressão da consolidação de tais direitos.

Como se observa, conforme o objeto e os interesses de cada trabalho, a análise de contexto assume uma forma específica. Pode adquirir, por exemplo, um caráter mais voltado ao contexto econômico e institucional e menos voltado para o caráter histórico do objeto. Pode, por outro lado, apresentar detalhadamente marcos históricos e transformações relevantes, recortadas por aspectos institucionais que devem ser destacados na investigação (Buckel *et al.*, 2014, p. 55). No caso da investigação aqui conduzida, devido à importância que o Bolsa Família assume na agenda de políticas sociais, a análise do desenvolvimento de uma agenda de política de assistência social é o foco central da análise de contexto.

Em resumo, por análise de contexto entende-se a observação aprofundada da dinâmica histórica no entorno do fenômeno, seus conflitos, características estruturais, forças sociais e atores políticos. Pressupõe-se uma reconstrução histórica dos elementos em jogo que fazem parte dos fatores levados em consideração para a formulação da política pública.

2.2.2. Análise de atores

A análise de atores tem por objetivo identificar as estratégias conflitantes presentes frente à determinada situação ou problema. Analisa quem são os sujeitos elencados em determinada disputa e procura sistematizar quais são suas posições no conflito. O objetivo mais amplo é, portanto, reduzir a complexidade do contexto social, identificando, nas relações sociais que se materializam no contexto, quem são os atores envolvidos e como concretizam diferentes estratégias, compromissos e alianças (Buckel *et al.*, 2014, p. 55). Para fins de operacionalização, a análise de atores pode ser subdividida em análise de estratégias, agregação e análise dos projetos de hegemonia e análise das relações de força. Essas dimensões procuram abarcar os diferentes elementos que formam a constelação de uma política social concreta à luz de uma análise materialista do Estado.

Um desafio central da análise de atores, portanto, consiste em identificar as múltiplas características das estratégias de atores variados, como por exemplo, classes, em sentido mais amplo, mas também sindicatos, associações, grupos políticos, movimentos sociais e mesmo partidos políticos e suas frações. Ainda que cada um desses grupos sociais sejam eles próprios formados por uma miríade de diferentes opiniões e mesmo frações internas – algumas mais centralizadas, outras menos; algumas democraticamente definidas, outras não –, deve-se investigar quais os discursos prioritários emergem em relação ao problema de pesquisa

colocado e como uma estratégia específica acaba sendo conduzida frente ao conflito. Assim, é possível estabelecer teses sobre como uma constelação específica de atores sociais se encontram, se aliam, entram em conflito entre si, ou formam, em última análise, alianças na disputa por hegemonia (Buckel *et al.*, 2014, p. 55).

Alguns atores são centrais para a análise. Partidos, sindicatos, especialistas na temática, acadêmicos proeminentes ou mesmo *Think Tanks* que se destacam discutindo o problema concreto. No caso da aplicação da HMPA para a análise de um fenômeno na sociedade brasileira, os movimentos sociais são atores de alta importância, dado seu papel central nas lutas de resistência e por direitos nesse contexto. Especificamente no processo de definição de agenda que levou à implementação do PBF, os movimentos vinculados à questão da terra trouxeram à discussão sobre a questão da fome e da precariedade da produção de alimentos em um contexto de dependência de uma estrutura rural altamente baseada no latifúndio, por exemplo. Também são relevantes as posições de ONGs e de associações que atuam próximas a elas e aos movimentos sociais. Além disso, agências internacionais tiveram influência no debate sobre a expansão de políticas de transferência de renda condicionada na América Latina com a publicação de estudos e *policy papers*, além de oferecer financiamento direto para a implementação de TRCs na região e no caso brasileiro. Por fim, as disputas partidárias entre projetos de “esquerda e direita” representadas na dicotomia PT *versus* PSDB nos anos 1990 e início dos 2000 também demonstram a importância que partidos e suas frações têm para uma composição da constelação de atores envolvidos no conflito. Estes e outros atores são analisados nos capítulos seguintes, em detalhe no quinto, a fim de compreender como suas estratégias, ainda que aparentemente dicotômicas, levaram à construção da hegemonia do Bolsa Família no plano das políticas sociais.

Nesse sentido, no capítulo cinco, são apresentadas duas dimensões do processo de institucionalização do PBF, nas quais são descritos os atores envolvidos a partir de seus interesses e como estes desenvolvem estratégias no âmbito da implementação do programa. A análise de atores é operacionalizada de forma a ressaltar os elementos que contribuem para a identificação dos protagonistas no processo de hegemonização do Bolsa Família, sem, no entanto, concentrar-se especificamente em uma aplicação passo a passo da metodologia neste quesito. Um passo fundamental é a análise das estratégias que são conduzidas no âmbito da questão social concreta. A importância de destacar as estratégias consiste na possibilidade de reconstituir a racionalidade por trás das ações dos agentes em relação ao conflito colocado. Como colocam os pesquisadores do FGSE, “a análise de atores começa com a identificação das estratégias contrárias, a partir das quais as forças sociais reagiram recursivamente à

situação histórica trabalhada na análise de contexto, ou seja, aos problemas e questões centrais do conflito” (Buckel *et al.*, 2014, p. 56).

As estratégias, portanto, podem ser identificadas a partir de como os atores descrevem o problema em questão e quais soluções oferecem para sua resolução (Buckel *et al.*, 2014, p. 56). No caso da análise das estratégias adotadas no processo de definição de agenda e implementação do PBF demonstra-se como, mesmo a partir de interesses distintos, os diagnósticos sobre o problema da fragmentação e falta de convergência entre diferentes políticas sociais levou à proposição da mesma estratégia de solução: unificação de medidas sociais e centralização da gestão no momento inicial. Assim, todos os atores convergiram para a adoção do modelo de transferência de renda condicionada como resposta ao padrão de políticas sociais dos governos anteriores, ainda que estes também tenham adotado o modelo de TRC. No capítulo cinco analisa-se em detalhe a constelação de atores que são agregados na institucionalização do PBF e ademais como o modelo de regulação forjado pelos gestores da política pública também atua no processo de consolidação da hegemonia do programa.

Nesse sentido, a análise de estratégias permite identificar como diferentes movimentos reagiram ou se aliaram para chegar a determinada decisão que define alterações ou passos importantes na condução da política concreta. Isso permite inferir se estes possuem uma estratégia própria ou individual, se aliaram-se a outros grupos para alcançar suas finalidades ou mesmo se a temática era importante conforme seus interesses de modo que chegassem a mobilizar-se politicamente.

Para analisar as estratégias dos atores no processo de institucionalização do PBF, a pesquisa fundamenta-se prioritariamente em fontes documentais, legislativas e bibliográficas, sendo estas recortadas por entrevistas exploratórias realizadas com gestoras do MDS vinculadas às políticas de implementação e acompanhamento do PBF e Brasil Sem Miséria a nível federal, além da Ouvidoria do MDS.⁵¹ Ainda que tais entrevistas não tenham coberto um número amplo de agentes do governo federal, elas foram essenciais para balizar e validar algumas interpretações desenvolvidas a partir da literatura, dados econômicos e textos legais. Um outro elemento interessante na coleta de dados e informações sobre o programa Bolsa Família é a quantidade de textos e artigos de opinião, além de pesquisas acadêmicas produzidas pelos próprios gestores do Ministério ou institutos de pesquisa vinculados ao governo em processos de avaliação. A disponibilidade dos estudos e dados produzidos por

⁵¹ As entrevistas foram realizadas em Brasília, entre os dias 24 e 25 de fevereiro de 2015. No dia 24, foram entrevistadas a gestora do MDA, parte da equipe interministerial do BSM, Letícia Medonça, e a Ouvidora do MDS, Mônica Ribeiro. No dia 25, foram entrevistadas Patrícia Mollo, da Coordenação de Acompanhamento de Condicionalidades, e Elaine Lício, da Coordenação do Cadastro Único, ambas gestoras do MDS.

aqueles envolvidos diretamente no cotidiano do programa é uma contribuição fundamental para a viabilidade da pesquisa realizada.

As fases seguintes da análise de atores são a agregação e a análise dos projetos de hegemonia. Nestes dois passos, as estratégias são analisadas não apenas a partir da individualidade e das características de cada um dos atores protagonistas de um projeto, mas como uma aliança de estratégias cujos objetivos semelhantes caracterizam uma forma de lidar com a questão posta e materializam uma posição social no conflito. Nesse sentido, avalia-se em que medida suas estratégias são complementares na disputa por hegemonia (Buckel *et al.*, 2014, p. 56). No caso da pesquisa conduzida, ao invés de olhar especificamente para projetos de hegemonia, conceito que resume a metodologia proposta, mas que exigiria uma análise mais ampla sobre outras políticas de Estado, seus padrões de desenvolvimento ou os rumos de sua economia política, optou-se por delimitar a análise dos atores e estratégias ao quadro de seus interesses no âmbito das políticas sociais. Sendo assim, foi analisado como estes os levaram a definir um tipo específico de programa de assistência social que, no caso do Bolsa Família, adota o modelo de transferência de renda condicionada. Uma pesquisa futura a partir dos resultados desse trabalho poderia ampliar o escopo de observação e relacionar os paradigmas de políticas sociais explicitados frente aos projetos de hegemonia na sociedade brasileira. Tais pesquisas poderiam dialogar diretamente com os trabalhos de Singer sobre o Lulismo, por exemplo, ou aprofundar as análises que centram-se no conceito de desenvolvimento com caráter social como categoria explicativa do atual modelo de desenvolvimento dos governos petistas nos últimos anos.

Tendo em vista que a análise dos atores no interior de um projeto de hegemonia revela também a própria complexidade e multiplicidade de posições em um projeto político, ela permanece como um parâmetro ao qual a descrição dos paradigmas de assistência social se referencia, como é detalhado no capítulo terceiro, mas não significa que um projeto de hegemonia se traduza em um paradigma de assistência social. Um paradigma concentra-se especificamente sobre uma dimensão social e, nesse sentido, não reflete um projeto de hegemonia.

Por fim, a partir da análise das relações de força, avaliam-se as “posições relativas dos projetos de hegemonia em relação de força no âmbito do conflito investigado” (Buckel *et al.*, 2014, p. 57). Um mecanismo para identificar as estratégias proeminentes e atores centrais é verificar quais recursos de poder cada um deles mobiliza. Por recursos compreende-se não exclusivamente os recursos econômicos, mas também organizatórios (a capacidade e grau de organização dos atores, sua “inventividade”, criatividade, inovação), discursivos

(conhecimentos, capacidade de invocar discursos reconhecidos publicamente ou de alcançar um amplo público), sociais e políticos (capacidade de agregação, organização em rede ou acesso às instituições estatais), sistêmicos (capacidade de tomar decisões relevantes para o sistema, ou influenciar de forma convincente processos relevantes, ter capacidade de pressão, ameaça) e, por fim, recursos estruturais (capacidade de alcançar privilégios por meio de seletividades estruturais) (Buckel, 2013, p. 20–21).

Os recursos apresentados por Buckel a partir das estratégias de pesquisa do FGSE destacam precipuamente elementos da dinâmica de equilíbrio de relações de força entre distintos atores envolvidos no conflito. Na análise conduzida sobre o Bolsa Família, verifica-se que os atores mobilizam recursos sociais e políticos, pois são capazes de agregar interesses distintos e integrar-se em instituições do Estado mesmo. Usam também recursos discursivos, pois desenvolvem mecanismos institucionais e um desenho da política que constrói sua legitimidade no espaço de discussão pública e, por fim recursos organizatórios, no âmbito de um complexo modelo regulatório.

Ainda que pareça um processo simples quando esclarecido didaticamente, a análise de relações de força implica sempre dificuldades estruturais. Como alertam os pesquisadores do FGSE, “a posição em uma relação de força é sempre relacional, dependente e refere-se a outras forças e ao conflito concreto, assim como as relações entre os diferentes atores e projetos de hegemonia” (Buckel *et al.*, 2014, p. 57). Do ponto de vista materialista, é bastante complexo produzir pesquisas sistemáticas a partir do conceito de relações de força. Contudo, a partir da análise de como diferentes atores mobilizam recursos de poder, é possível avaliar e posicioná-los de forma relacional. Os pesquisadores sustentam, no entanto, que o “desafio da análise consiste em, a partir de um determinado contexto, especificar como essas diferenças se manifestam e quais os mecanismos e dinâmicas levaram alguns atores a possuir uma posição mais forte na relação de forças e outros a serem marginalizados” (Buckel *et al.*, 2014, p. 58). Como já afirmado, em relação ao PBF, as estratégias oferecidas trazem parâmetros para a análise qualitativa dos dados reunidos e dos discursos que refletem as estratégias adotadas. Assim, é possível contribuir para a análise de como se dá a disputa concreta em relação à política adotada.

Em resumo, a análise dos atores permite identificar as estratégias adotadas por diferentes grupos, o que, por sua vez, explicita as relações políticas em sua heterogeneidade. Ao listar os atores envolvidos no fenômeno político, diminui-se a complexidade da questão e identifica-se quais os compromissos políticos são firmados frente aos diferentes interesses. Para analisar os atores, é necessário identificar suas estratégias contrárias, ou seja, como se

colocam em disputa em uma determinada realidade histórica. São reconstruídos seus conhecimentos e discursos para analisar a racionalidade política que eles forjam. Essas estratégias devem ser resumidas de forma a destacar quais estratégias complementares são manejadas para aproximar ou acirrar o conflito entre grupos divergentes. E, por fim, é possível avaliar as posições ocupadas pelos diferentes grupamentos de atores no interior da relação de forças ou conflito. Analisar os recursos de poder de cada grupo, ou seja, como vinculam-se aos aparatos do Estado ou criam certo modelo regulatório é uma das estratégias de pesquisa desenvolvida neste trabalho, principalmente no capítulo cinco.

2.2.3 Análise de processos

O terceiro e último passo da HMPA é a análise de processos. Esse passo consiste na combinação dos dois anteriores de forma a “reconstruir o conflito pesquisado em sua dinâmica”. É possível reconstruir o objeto pesquisado em suas diferentes fases e marcos políticos, além de destacar quais as viradas ou decisões políticas tiveram mais impacto sobre seus rumos e modelo de implementação. Assim, alguns elementos devem ser especialmente considerados, como as ações, práticas e táticas estratégico-recursivas dos protagonistas do conflito, o significado e a articulação específica de condições estruturais a partir de sua relação com o contexto (Buckel *et al.*, 2014, p. 58).

Conforme destacam os pesquisadores do FGSE, dependendo do foco da pesquisa conduzida e dos interesses específicos, sejam eles sociais, políticos ou direcionados ao plano do direito, a análise de processos deve assumir formas distintas. Pode-se direcionar o foco de análise e a própria definição do problema sobre atores específicos e seus projetos políticos em conflito e suas soluções, ou mesmo sobre a consolidação das relações de força no contexto das instituições, leis e aparatos de Estado (Buckel *et al.*, 2014, p. 58).

Para exemplificar, no caso da análise do Bolsa Família, o foco da presente pesquisa se direciona prioritariamente sobre a materialização das relações de força identificadas na institucionalização político-jurídica do programa, que é descrita no capítulo cinco. Analisa-se os aparatos de Estado e seus correlatos jurídicos, mediados pelo processo de definição de agenda que implementou o programa. Procura-se, nesse sentido, compreender a institucionalização do programa como um processo, que conduziu à hegemonia do Bolsa Família e que reflete uma categoria vinculada à ideia de Estado ampliado de Gramsci, pois

agrega as instituições estatais com seus agentes e a tessitura da sociedade civil, movimentos e atores. A influência destes atores é analisada a partir da reconstrução dos interesses em jogo na definição de agenda do programa.

2.3 Conclusões do capítulo

Os três passos previstos para o desenvolvimento da HMPA consistem nas diretrizes utilizadas para delimitar os elementos concretamente analisados no caso do programa Bolsa Família e permitir a aplicação de um quadro analítico que visa identificar lutas por hegemonia na sociedade. No entanto, nos capítulos seguintes, tais etapas serão agregadas a partir de uma narrativa dos elementos contextuais e históricos que influenciam na formação do programa, mas não serão necessariamente divididos em passos correspondentes à análise de contexto, atores e processos. Os capítulos três e quatro, como já afirmado anteriormente, ressaltam especialmente o contexto, e o capítulo cinco traz a articulação de atores, estratégias e processos com mais destaque. As dimensões específicas se entrecruzam constantemente, o que permite descrever em qual contexto, a partir da atuação de quais atores e frente a quais paradigmas de assistência social ocorreu o processo de institucionalização do programa Bolsa Família durante os doze anos de sua condução. No quadro abaixo são sistematizados os conceitos fundamentais apresentados no capítulo aplicados à análise concreta do programa

Quadro 1: Quadro conceitual de aplicação da HMPA para a análise do Bolsa Família

Conceito	Aplicação para a análise do PBF
Intelectuais	Análise da produção discursiva dos “pequenos intelectuais”, ou seja, aqueles que traduzem as concepções de proteção social em conceitos, termos técnicos que visam a influenciar práticas.
Projetos de Hegemonia e projeto hegemônico	A análise da política hegemônica no âmbito da proteção social pode indicar tendências e caracterizar uma dimensão interna a um projeto de hegemonia (ou que alcança hegemonia), mas não significam o mesmo. Um projeto de hegemonia alcança a dimensão de um projeto de Estado.
Paradigmas de política social	Visão sobre o modelo de acesso a serviços básicos. No trabalho, um voltado para o acesso pela mediação do mercado, outro que sustenta a consolidação de direitos sociais.
Política Hegemônica	Programa Bolsa Família.
Atores/Estratégias	Conjunto de atores observados a partir da sua implicação direta no processo de definição de agenda do Bolsa Família.
Interesses	Forma como cada um dos atores identifica o problema no contexto e constrói suas alternativas de solução para defendê-las no momento decisório.
Recursos	Os atores mobilizam recursos sociais, políticos e discursivos para agregar interesses distintos no plano institucional e construir a legitimidade do programa no espaço público. E organizatórios no âmbito da formulação de modelo regulatório que consolida as estratégias gerais.

3. TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADAS: PARADIGMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E CONTEXTO LATINO-AMERICANO

No capítulo anterior, foram discutidas as linhas metodológicas para a realização de uma análise política histórico-materialista do Bolsa Família, desenvolvida para compreender como o programa torna-se uma política pública hegemônica no âmbito do sistema de proteção social brasileiro. Sustenta-se que o PBF reflete um paradigma específico de proteção social voltado à formação de capacidades individuais para o acesso aos serviços básicos por meio do mercado. Neste capítulo, investiga-se como duas concepções de proteção social se formam e são compreendidas no contexto latino-americano em que a expansão de políticas de transferência condicionada de renda torna-se preponderante. São elas, (a) uma visão de acesso universal a serviços básicos, alcançada por meio da universalização e descomodificação de direitos sociais e (b) uma concepção centrada na formação de capacidades que tornariam os indivíduos aptos a suprir suas necessidades com a mediação do mercado, sem uma divisão equânime dos riscos sociais.

Para analisar estas duas visões, o capítulo é dividido em duas partes. Na primeira são apresentadas as abordagens sobre o Estado de bem-estar social (EBS) desenvolvidas por Gøsta Esping-Andersen e Theda Skocpol e as categorias então forjadas a partir da observação das experiências do norte global. No interior desse debate, é possível definir as características presentes nos dois paradigmas de proteção social. Tais trabalhos foram posteriormente desenvolvidos de forma a incorporar críticas e considerar as experiências concretas de localidades diferentes daquelas por eles originalmente estudadas. Dessa forma, na segunda parte do capítulo, tendo em vista os desdobramentos das teorias e de suas recepções nos debates na América Latina, as categorias são analisadas em relação ao processo de expansão de TRCs na região. Ao final do capítulo, discute-se efeitos dessa expansão no âmbito da desigualdade na região, bem como investigações preliminares sobre sua adoção. O debate conceitual e a sistematização de dados fazem parte da análise do contexto regional do qual a adoção do Bolsa Família no Brasil também é um reflexo específico.

3.1 Estado de Bem-Estar Social e as categorias do debate no norte global

Nas pesquisas acadêmicas sobre políticas sociais e também sobre o Bolsa Família é recorrente o uso de categorias forjadas nos debates sobre o EBS para avaliar, por exemplo, o maior ou menor potencial de inclusão social ou acesso a direitos que tais medidas promovem. Os modelos de EBS⁵² e o caráter normativo das classificações, tão proeminentes no debate dos anos 1990, foram amplamente analisados no Brasil nos campos da ciência política e da economia. Procurava-se avaliar se haveria ou não na realidade brasileira um modelo típico de bem-estar social e quais seriam as características centrais dessa formação (cf.: Draibe, 1993; Draibe e Aureliano, 1989; Fagnani, 2005).

Portanto, antes de compreender a recepção dessa discussão, propõe-se a análise dos seus elementos centrais a partir dos trabalhos e Gøsta Esping-Andersen⁵³ e Theda Skocpol.⁵⁴ Ambos autores centraram suas pesquisas sobre as experiências do norte global. Esping-Andersen construiu uma das tipologias mais estudadas sobre o tema e, ao longo de sua carreira, incluiu outras formações históricas em sua análise. Skocpol interpretou prioritariamente a formação de políticas de bem-estar nos EUA, que possui características bastante semelhantes ao atual contexto latino-americano, especialmente com a ampla adoção do modelo de transferências de renda condicionadas focalizadas para a população mais empobrecida.

As interpretações forjadas pelos autores trazem elementos fundamentais para o debate sobre redes de proteção social. Permitem identificar como dois paradigmas de proteção social foram elaborados, como se relacionam com desenvolvimentos políticos distintos e de que forma foram recepcionados no contexto latino-americano.

⁵² O tema das políticas de Estado de bem-estar social e suas variantes *welfare* ou *État social* é um dos debates mais importantes no campo da ciência política, seja de forma conceitual, seja aquele realizado a partir das narrativas sobre as experiências locais. Nesse sentido, como colocado acima, o foco será centrado em duas perspectivas cuja contribuição conceitual é recorrente no debate. Para outras interpretações, cf.: (Burchardt *et al.*, 2012; Kerstenetzky, 2012).

⁵³ Gøsta Esping-Andersen é considerado um dos principais autores no debate sobre Estados de bem-estar social. Publicou o livro *"The three worlds of welfare state"* nos anos 1990. Atuou em diferentes universidades e instituições internacionais. Cf.: (Esping-Andersen, 1990, 1991, 2006).

⁵⁴ Theda Skocpol é também uma das principais referências no debate sobre EBS. Além de publicações importantes no tema, foi a primeira mulher professora de ciência política da Universidade de Harvard nos EUA. Cf.: (Skocpol, 1995a; Weir *et al.*, 1988).

3.1.1 A tipologia de Esping-Andersen

Para Esping-Andersen, o desenvolvimento de sistemas de proteção social⁵⁵ no contexto do modelo econômico fordista⁵⁶ teria atuado de forma a liberar os indivíduos de ter acesso aos seus direitos mais básicos exclusivamente por meio do mercado. A conquista desses direitos teria possibilitado a descomodificação de certos bens e serviços (Esping-Andersen, 1991, p. 101). O autor investigou como os sistemas de proteção social foram desenvolvidos em países que compartilharam esse mesmo modelo de regulação de direitos e expansão econômica. Assim, construiu uma tipologia sobre as experiências de EBS com atenção especial aos países europeus e norte global, de forma a caracterizar os elementos específicos de cada caso. Seu ponto de partida é a análise da combinação dos seguintes fatores: organização institucional, dinâmica de classes e suas coalizões, bem como sua capacidade de mobilização e, conseqüentemente, quais os efeitos sobre o respectivo modelo de proteção social (Esping-Andersen, 1991, p. 100). Cada conjuntura específica determinou as possibilidades de convergência entre as pautas da classe trabalhadora organizada e as prestações institucionalizadas fomentadas pelo Estado. Todavia, o que unificaria tais modelos

⁵⁵ Segundo Boschetti, seria possível falar em “ações assistenciais públicas” desde pelo menos o século XVII, e de seguros sociais compulsórios desde o século XIX. Contudo, a formação de sistemas públicos estatais de proteção social é mais recente e teve seu marco a partir da crise de 1929 deflagrada nos EUA, que exigiu uma ação intensa do Estado, de forma a apagar os efeitos da grande regressão econômica. Esses marcos representam o processo de desenvolvimento da proteção social como um sistema e não como a “mera justaposição” de programas e políticas. O que configura um sistema de proteção social é o “conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação”. Esses sistemas, certamente, variam de país para país, apresentando níveis de maior investimento em diferentes áreas. Todavia, a seguridade social, composta por previdência, saúde e assistência social, constitui um núcleo duro que pode ser observado em praticamente todas as nações (Boschetti, 2012, p. 757).

⁵⁶ Este momento histórico de amplo crescimento econômico, centrado especialmente entre as décadas de 1940 e 1970, predominou nos países do norte global. As políticas sociais sustentavam-se na base Estado/mercado/proteção familiar. As transferências sociais providas pelo Estado tinham a função de “garantir a existência de um rendimento fora das relações de emprego,” o que liberava rendimentos de forma contínua para garantir o processo de desenvolvimento. O mercado geria e recebia tais impulsos estatais de forma a determinar as prioridades de investimento. E a proteção familiar, com diferenças sutis conforme as experiências específicas, exercia o papel do cuidado e do planejamento da economia doméstica. Esse período de amplo desenvolvimento econômico foi igualmente marcado por fatores externos que asseguraram sua expansão após a segunda guerra mundial, como a internacionalização da economia e o compromisso entre as classes fundamentais – o capital e o trabalho –, forjado a partir da garantia da proteção social e do acesso ao consumo de massa gerado pela produção crescente. Segundo Hirsch, esse momento da regulação fordista foi marcado pela “existência de grandes organizações sociais inclusivas, em um Estado intervencionista em amplas esferas da sociedade, partidos de massas burocratizadas, sindicatos, federações empresariais e agrárias, associações de médicos” e o conjunto de múltiplos interesses que atuavam politicamente em conjunto para garantir as negociações de melhores condições no sistema de proteção da época. Sua centralização e organização possibilitou também que pautassem melhores condições de proteção social que fizeram, por muito tempo, parte do patrimônio de direitos sociais conquistados no contexto do norte global. Cf.: (Boschetti, 2012, p. 756–758; Hirsch, 2010, p. 144).

de ação institucional seria o fato de que a presença de seguridade social e serviços sociais é uma condição fundamental para a descomodificação⁵⁷ das relações sociais. Por descomodificação, o autor compreende a oferta de serviços sociais básicos, relacionados aos bens mais primários que os indivíduos necessitariam para sua subsistência e garantia de participação na vida social, independentemente do mercado. Isso constituiria a “cidadania social” ou Estado de bem-estar social (Esping-Andersen, 1991, p. 101).

Nessas condições, os direitos sociais seriam invioláveis do ponto de vista legal e prático e estariam, portanto, desvinculados da condição prévia de serem adquiridos como serviços ou bens no mercado. Para Esping-Andersen, o processo de formação de um sistema de proteção social representaria uma contra-tendência em um sistema no qual os mercados se tornaram universais e hegemônicos, no qual o “bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias”. A garantia de direitos sociais teria permitido que relações sociais se fundassem em um sistema que representava muito mais do que pura mercadoria (Esping-Andersen, 1991, p. 102). Segundo o autor, quando “os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do *status* dos indivíduos vis-à-vis o mercado” (Esping-Andersen, 1991, p. 101).

A construção de um modelo teórico que ressalta a ideia de independência do mercado para a garantia da capacidade de reprodução social é uma contribuição analítica que vem desde então sendo mobilizada para discutir sistemas de proteção social de forma crítica. Esping-Andersen reconhece que “a mera presença da previdência ou da assistência social não gera necessariamente uma desmercadorização significativa se não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado” (Esping-Andersen, 1991, p. 102). Sustenta que as primeiras leis de assistência social para os pobres criaram, ao contrário do que poderia se esperar, um processo de atração de tais indivíduos para o mercado, a semelhança dos “primeiros programas de previdência social [que] foram deliberadamente planejados para maximizar a atuação no mercado de trabalho” (Esping-Andersen, 1991, p. 102).

⁵⁷ O termo em inglês “*decommodification*” seria diretamente traduzido por “desmercantilização” no português. Contudo, nos debates acadêmicos, é comum o uso de neologismos próximos ao original. As traduções de Esping-Andersen para o português utilizaram ainda “desmercadorização”, termo que ofereceria uma conexão direta com a explicação do próprio conceito, como se verá mais a frente. No entanto, devido a sua recorrência, opta-se pelo uso de “descomodificação” nesse trabalho, salvo quando artigos traduzidos utilizam outra expressão.

Para lidar com a permanente influência do mercado e com sua preponderância sobre a oferta de serviços a partir do Estado, diferentes ajustes ocorreram nos modelos de Estado social. Em países como Suécia e Noruega, por exemplo, medidas de previdência relacionadas com os ganhos específicos de determinadas classes foram incluídas, o que introduz desigualdade nos benefícios, mas, por outro lado, bloqueia a busca por serviços no mercado e assim “mantém o grau de consenso político necessário para conservar o apoio amplo e solidário aos impostos elevados que este modelo de *welfare* requer” (Esping-Andersen, 1991, p. 107–108). Em resumo, cada modelo apresentou uma combinação entre Estado, mercado e família, que na tipologia de Esping-Andersen foi analisada a partir dos modelos liberal, corporativista e social democrata.

No modelo *liberal* predomina a assistência aos comprovadamente pobres. As transferências universais e planos de previdência social são reduzidos e modestos. Os benefícios são predominantemente direcionados para a classe trabalhadora de baixa renda, ou à população com piores condições de vida que realmente depende do Estado. Predomina, assim, uma ética do trabalho entre as classes médias e as elites, e pouco se recorre à proteção social, que acaba por adquirir um caráter marginal. Esse modelo, devido à priorização do trabalho, acaba por fortalecer a estigmatização de parte da população que, por sua vez, recebe algum benefício, independente de seu valor muito modesto. O Estado, por outro lado, impulsiona ainda mais a integração do mercado, seja ao garantir apenas um mínimo muitas vezes insuficiente aos indivíduos, seja ao subsidiar processos de privatização da previdência. Dentre os efeitos desse modelo menciona-se a comodificação e o dualismo entre as classes que podem acessar os serviços privados no mercado e aquelas às quais resta apenas a garantia das modestas prestações do Estado. Exemplos de países que teriam se desenvolvido nessa dinâmica seriam os EUA, Canadá e Austrália (Esping-Andersen, 1991, p. 108).

O segundo modelo, observado em países da Europa central como Áustria, França, Alemanha e Itália, é chamado *conservador* ou *corporativista*. Este foi fundado a partir do pressuposto de que seria necessário privilegiar a estrutura de classes pós-industrial, compreendida como o conjunto de trabalhadores públicos responsáveis pelo funcionamento das engrenagens do Estado. Estes deveriam ser premiados por sua fidelidade e, por isso, a proteção social baseava-se em um modelo de diferenciação de status entre trabalhadores, o que faz com que a concessão de direitos sociais permaneça vinculada às especificidades dos grupos sociais. Ao mesmo tempo, a previdência privada e os benefícios extras ficam

relegados a um papel secundário.⁵⁸ Outra característica desse modelo é sua vinculação a uma concepção tradicional de família. Encorajava-se a maternidade e a permanência das mulheres em casa para o exercício do papel do cuidado. Nesse contexto, certos benefícios permaneceram secundários por muito tempo, como o acesso a creches, por exemplo. O Estado, nesses casos, atuava apenas como subsidiário à família, incentivando um modelo que era altamente negativo para a inclusão das mulheres nas atividades produtivas.⁵⁹ Esse modelo, devido ao seu caráter corporativista, também pode ser interpretado como uma estratégia do Estado para combater os crescentes movimentos de trabalhadores, que, ao receber prestações diferenciadas do Estado, alimentavam suas hierarquias e diminuíaam seu potencial de mobilização social (Esping-Andersen, 1991, p. 109).

O terceiro modelo, por fim, é o chamado de *social-democrata*, no qual os princípios do universalismo e descomodificação dos direitos sociais também teriam sido estendidos às novas classes médias. Nesses países, Estados regidos por partidos sociais-democratas teriam tido força dominante para determinar as características dos processos de reforma social e, sendo assim, buscaram promover um *welfare state* com melhores padrões de igualdade e superação da ideia de que a atuação do Estado deveria se restringir apenas às necessidades mínimas. Ao contrário, a igualdade deveria alcançar a todos e, assim, superar o dualismo entre Estado e mercado e entre classes trabalhadoras e classe média. Essa modelagem garantiu que os trabalhadores tivessem acesso a benefícios elevados, inclusive que pudessem ter acesso àqueles que os mais ricos desfrutavam. Criou-se uma noção forte de que todos são beneficiados, todos são dependentes e, portanto, todos são obrigados a garantir a sustentabilidade do sistema (Esping-Andersen, 1991, p. 109).

Dentre os modelos apresentados, este seria o de maior capacidade de descomodificação. Além disso, no que diz respeito à relação entre Estado e família, já previa a antecipação e socialização dos custos sociais, o que conseqüentemente liberou as mulheres

⁵⁸ É comum chamar o modelo no qual se inclui a Alemanha de bismarckiano em referência ao ministro de Estado do processo de unificação alemã. As características reforçadas nesse período de seletividade e corporativismo são uma marca do modelo que se desenvolveu à época. Os objetivos centrais da concessão e seguridade social concentravam-se sobre a necessidade de promover paz social entre os trabalhadores industriais e o Estado em formação, representante também dos interesses do capital. Nesse sentido, conclui-se que valeria mais a pena prover certos direitos aos trabalhadores do que investir na repressão contínua. Nesse processo, o modelo de EBS que se forma induz ao isolamento dos trabalhadores, cujos benefícios são concedidos conforme o mérito, além disso são completamente focados nos interesses dos trabalhadores, deixando aqueles sem emprego estruturalmente desprotegidos (Faria, 1998, p. 51; Zimmermann e Andrade, 2008, p. 67). Ainda deve-se mencionar que neste período são criadas leis contrárias aos movimentos socialistas na época (Logue, 1979, p. 70).

⁵⁹ A reprodução social é um aspecto central da produção, como já destacaram inúmeras teóricas a partir de Rosa Luxemburgo, como Silvia Federici, Maria Mies e Heleith Saffioti. Destaca-se aqui a problemática da fixação dos papéis sociais de gênero que um projeto de Estado inclusivo contém em si mesmo. Cf.: (Federici, 2012; Mies, 1988; Saffioti, 2013).

do trabalho doméstico. Nas palavras de Esping-Andersen, este tipo de Estado social promoveria uma fusão entre o serviço social e o trabalho, pois está, ao mesmo tempo, “genuinamente comprometido com a garantia do pleno emprego e inteiramente dependente da sua concretização” (Esping-Andersen, 1991, p. 110). A proteção do trabalho é uma parte fundamental da proteção da renda e da manutenção de um sistema de bem-estar solidário e universalizante. Este último modelo, segundo a tipologia do autor, foi observado historicamente nos sistemas de proteção social dos países escandinavos (Esping-Andersen, 1991, p. 110).⁶⁰

Para além da tipologia, Andersen já afirmara que o que se observa é uma mistura das características principais de cada modelo em seu respectivo contexto concreto.⁶¹ Assim, seria importante analisar como as dimensões decisivas para a formação das redes de proteção social, principalmente a natureza de mobilização de classe, as estruturas de coalizão política e o histórico da institucionalização do regime e suas relações entre mercado e Estado se configuram. Sua tipologia assumiu rapidamente o papel de oferecer credenciais para exercícios de política comparada, como afirma Andrenacci (2012, p. 37). No caso dos países do sul europeu, reformulações da tipologia foram realizadas para atender às características dos regimes chamados “familistas”, nos quais a organização familiar desempenha um papel comparável com a força dos sindicatos para prover proteção social. Ou mesmo nos Estados do leste asiático, nos quais se identifica uma mistura de elementos conservadores e liberais, ou a limitação do modelo em relação a assimetrias de gênero ou clivagens étnicas (Andrenacci, 2012, p. 02).

Contudo, para além das críticas e reformulações, o debate sobre o EBS oferece parâmetros presentes na base da formulação de projetos concretos. Além de tudo, no que diz respeito às categorias internas da análise, elementos centrais destacados por Esping-Andersen são recorrentemente mobilizados para defender um ou outro paradigma de proteção social no caso latino-americano. Três dimensões podem ser destacadas. A primeira é a descrição do processo de descomodificação de direitos atribuído ao modelo social-democrata de EBS, constituído a partir de uma interação forte entre políticas de emprego e políticas sociais. A segunda diz respeito ao processo de liberação da força de trabalho feminina frente à

⁶⁰ Segundo o autor: “Por um lado, o direito ao trabalho tem o mesmo status que o direito de proteção de renda. De outra parte, os enormes custos de manutenção de um sistema de bem-estar solidário, universalista e desmercadorizante indicam que é preciso minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos. A melhor forma de conseguir isso é, obviamente, com o maior número possível de pessoas trabalhando e com o mínimo possível vivendo de transferências sociais.”

⁶¹ Como resultado das críticas recebidas e desenvolvimento dos seus trabalhos, Esping-Andersen deu continuidade às suas pesquisas de forma a inserir o debate sobre as economias pós-industriais e também sobre o papel das mulheres frente às políticas de *welfare*. Cf.: (Esping-Andersen, 1999, 2009).

responsabilização do Estado sobre as políticas de cuidado. E a terceira e última diz respeito à necessária base política de sustentação de um sistema amplo de proteção social que é alcançada a partir da integração de participação política e corresponsabilidade coletiva pelos resultados da política implementada.

Os elementos da tipologia construída por Esping-Andersen, se tomados como chaves de análise e não como tipos ideais normativos, deixam linhas de reflexão crítica para a análise dos sistemas de proteção social atuais. Para dar continuidade à reconstrução das duas concepções centrais de política social anteriormente apresentadas, o trabalho de Theda Skocpol será analisado.

3.1.2 O modelo norte-americano por Theda Skocpol

O trabalho de Skocpol, assim como o de Esping-Andersen, situou-se no debate sobre o EBS nos anos 1990. Suas pesquisas tiveram relevância no âmbito das discussões na América do Norte, mas também se difundiram devido à abordagem inovadora para análise de história comparada e ao desenvolvimento de pesquisas teóricas com base em problemas sociais concretos presentes em suas análises. Suas pesquisas empíricas e interdisciplinares contribuíram para a compreensão das revoluções e transformações sociais vivenciadas em países como França, China e Rússia, bem como para demonstrar as especificidades do modelo de EBS desenvolvido nos EUA (Weir, 2002, p. 769).

Outro elemento central de sua análise foi a proposição de uma observação voltada ao papel das instituições e não de supostos valores morais que teriam determinado os modelos de política social. Ficou conhecida no campo das pesquisas neo-institucionalistas ao propor uma interpretação sobre a proteção social nos EUA de forma alternativa às teorias tradicionais da ciência política à época.⁶² Assim, identificou quatro processos-chave que caracterizavam as políticas sociais: (1) a operação e desenvolvimento do Estado e de organizações partidárias; (2) o impacto de instituições políticas sobre as identidades e capacidades de grupos sociais; (3) o encaixe entre a organização de grupos sociais ativos na política e a organização de instituições estatais e, por fim, (4) os efeitos de retorno de políticas prévias sobre os

⁶² Sobre o campo de pesquisas neo-institucionalistas, ver a nota 36 do capítulo 2. Cf. Também: (March e Olsen, 2008).

desenvolvimentos políticos subsequentes (Weir, 2002, p. 770). A partir de tais elementos desenvolveu sua teoria sobre a política das políticas sociais nos EUA.

Da mesma forma, acrescentou a análise do papel das mulheres como uma força motriz para a configuração de políticas sociais mais progressivas. Demonstrou que, mesmo em um momento histórico em que estas ainda não podiam votar, sua organização local em clubes espalhados no território norte-americano teve força para influenciar a estrutura federativa nacional, de modo a criar políticas de proteção materna voltadas para a ajuda de mulheres e crianças por meio de prestações sociais. Nesse sentido, suas pesquisas foram importantes tanto para fomentar o debate sobre o papel político das mulheres, como também para impulsionar reflexões sobre modelos de organização coletiva e formas de ação política autônoma distintas dos modelos tradicionais partidários (Weir, 2002, p. 770).

Quando assumiu sua posição de professora na Universidade de Harvard, nos anos 1990, Skocpol iniciou uma série de pesquisas sobre as políticas sociais contemporâneas. Além de analisar seus modelos institucionais, a autora passou a sustentar a importância de políticas sociais de caráter universal para a assistência das classes menos favorecidas, uma vez que políticas que tivessem potencial de beneficiar todos os grupos sociais seriam também mais sustentáveis ao longo do tempo (Skocpol, 1995a, p. 252). Teceu críticas aos modelos de política social focalizadas, inclusive mostrando que políticas universais teriam tido efeitos positivos mais visíveis ao longo da história devido ao seu caráter de mobilização política e menor potencial de estigmatização social. Nos últimos anos, passou a ser ativa na defesa de prestações universais especialmente no campo da saúde nos EUA, pois vincula este modelo com o engajamento democrático necessário para revitalizar as possibilidades de políticas progressivas (Weir, 2002, p. 771).

Suas pesquisas contribuíram no sentido de mostrar como a experiência norte-americana de proteção social foi caracterizada por uma direção distinta dos modelos social-democratas e mesmo do ideal de desenvolvimento dos modelos liberal e corporativista de Esping-Andersen. A autora destaca que políticas sociais focalizadas foram direcionadas para veteranos de guerra (especialmente após a guerra civil norte-americana) e para mulheres (Skocpol, 1995a, p. 259–263).⁶³ Ao longo dos anos, contudo, as políticas sociais foram se caracterizando por diferentes formas de lidar com as classes mais empobrecidas. Segundo a autora, as definições sobre qual grupo seria o mais atingido pelos efeitos da desigualdade se alteravam, e a definição da agenda prioritária de políticas focalizadas acabava tornando-se

⁶³ Cf. também: (Skocpol, 1995b).

insustentável principalmente em momentos de baixo crescimento ou declínio econômico. Para Skocpol, as políticas que enfatizam um certo grupo devem ter o potencial de se relacionar com o maior número de outros possível, ou, em última medida, deveriam ser garantidas políticas de caráter universal. Desta forma, seria possível sustentar a legitimidade democrática das políticas sociais e garantir sua sustentabilidade (Skocpol, 1995a, p. 252).

Em uma avaliação sobre os resultados das políticas sociais focalizadas no combate à pobreza nos anos 1960 e 70 nos EUA, a autora afirma que “muitas pessoas foram ajudadas”, principalmente pessoas idosas e famílias chefiadas por mulheres. No entanto, tais políticas não foram capazes de reduzir os índices de pobreza entre aqueles não atendidos pelas políticas e tiveram também o efeito não esperado de aumentar o número de famílias sustentadas apenas por mulheres.⁶⁴ Assim, segundo Skocpol, a adoção desse modelo de política social acabou produzindo intensos *backlashes* que foram responsáveis, inclusive, por impedir que tais políticas fossem continuadas devido à eleição de governos de matriz mais conservadora (Skocpol, 1995a, p. 258).⁶⁵

As análises históricas de Skocpol mostram como um efeito não desejado, mas previsível em políticas que beneficiam parcelas específicas da sociedade, refletiu sobre os desdobramentos políticos posteriores. Considerando o processo de expansão de transferência de renda condicionada, dois elementos trazidos por Skocpol também podem ser mobilizados para compreender os paradigmas de proteção social que se formam. Quanto ao primeiro, trata-se da repetição da tendência de focalização de políticas, que levam a concretização de serviços básicos pelo mercado e que, além disso, ressaltam o gerenciamento das mulheres como beneficiárias prioritárias. O foco sobre as mulheres como administradoras da economia doméstica reflete uma concepção de política social que não divide a responsabilidade pela reprodução social de forma equitativa na sociedade e acaba reforçando papéis sociais. Este acaba por ser o padrão comum das políticas de TRC. Segundo, a experiência norte-americana se mostra como um exemplo no qual as políticas sociais com caráter focalizado produziram

⁶⁴ As políticas conduzidas na época consistiam principalmente em programas de assistência não monetária, como Food Stamps (cartelas para a compra de alimentação, modelo para uma das ações realizadas no âmbito do programa Fome Zero), ajuda medida, subsídios para moradia e apoio estudantil (Skocpol, 1995a, p. 256–257).

⁶⁵ Segundo Skocpol: “More significantly, even the broader income transfers emphasized by the Johnson and Nixon administrations backfired politically against lower-income Americans, blacks, and the Democratic party, contributing to Jimmy Carter’s retrenchments and then to the rise of Ronald Reagan and of fierce conservative intellectual and political attacks against federal social programs. During the 1970s, public opinion polls recorded that support was decreasing for government efforts to aid minorities and for public social spending, especially on service programs popularly identified with poor blacks. Blacks in general remained staunchly Democratic and in favor of strengthened government social programs. Meanwhile, union members, white urban ethnics, and white southerners moved away from the Democratic Party, especially in presidential elections. The perceived position of the party on racial and welfare issues contributed to these defections” (Skocpol, 1995a, p. 258).

efeitos conservadores sobre os desenvolvimentos políticos e sociais dos períodos posteriores pelo fato de não construírem pontes de solidariedade social. Trata-se de políticas *top down* que, apesar de efeitos concretos de ajuda para os beneficiários, acabaram tornando-se desincentivo para processos associativos que sustentassem um ambiente político para sua própria manutenção.

3.1.3 Regime de bem-estar e construção de dois paradigmas de proteção social

Muitas das chaves de análise desenvolvidas no debate representado por Esping-Andersen e Skocpol nos anos 1990 foram recepcionadas e difundidas para interpretar os modelos de proteção social na América Latina e Brasil (cf.: Draibe e Aureliano, 1989; Faria, 1998; Fleury, 1994). Contudo, por meio de interpretações críticas, cada vez mais foram destacados os limites de categorias desenvolvidas a partir da experiência do norte global para explicar a realidade na AL. Com este intuito, um conjunto de pesquisadoras e pesquisadores se dedicou a mostrar os impactos que os contextos históricos, culturais e sociais específicos da região tiveram sobre a modelagem de suas respectivas políticas sociais, como, por exemplo, as estruturas familiares patriarcais, as clivagens étnicas ou a integração limitada da população economicamente ativa no mercado de trabalho formal (Andrenacci, 2012, p. 36; Wehr, 2009, p. 169).

Nesse sentido, segundo Faria, a análise sobre as políticas de proteção social na América Latina acabou projetando uma redefinição do conceito de EBS. Essa problematização fez com que este fosse substituído pela ideia de um regime de bem-estar. Um regime teria certas características observadas nas experiências tradicionalmente relatadas, mas não seria necessariamente uma reprodução de modelos completos forjados em outros contextos históricos e fases de desenvolvimento do sistema capitalista (Faria, 1998, p. 45).⁶⁶ Como Esping-Andersen mesmo reconhece em trabalhos posteriores, seria necessário incluir outros elementos não analisados por sua tipologia, como a ideia de “desfamiliarização”⁶⁷ e a

⁶⁶ Segundo o autor, levando o próprio conceito de EBS ao extremo, seria possível afirmar que um tal modelo foi observado em muito poucas experiências concretas, como por exemplo a dos países escandinavos. Mesmo nesses casos, como analisa Faria, características culturais específicas teriam atuado no sentido de oferecer as bases de “Estado, mercado e família” e também de cultura e limite territorial que permitiram o apogeu do modelo (Faria, 1998, p. 45).

⁶⁷ Segundo Bruni, desfamiliarização significa o grau de dependência na afiliação ao sistema social das mulheres que realizam tarefas domésticas não remuneradas (Bruni, 2014, p. 20).

integração de mães e filhos no mercado laboral, que serão analisados mais detalhadamente no item seguinte (cf. Esping-Andersen, 2009). Outras dimensões, como a posição das mulheres na reprodução social, o papel de suporte familiar frente a situações de alta informalidade e a falta de suporte aos sindicatos em outros modelos de organização política coletiva são, por exemplo, elementos da realidade que acabam por colocar seu sistema de classificação em cheque (Bruni, 2014, p. 20).

Sendo assim, passado o auge do debate dos anos 1990, o termo Estado de bem-estar passou a ser menos recorrente inclusive nos debates do norte global. Nesse sentido, outras categorias emergem para observar a proteção social a partir de suas múltiplas medidas, sem centrar-se tanto na posição objetiva do Estado. O conceito de *regime* de bem-estar adquire centralidade no debate, posto que engloba a análise de diferentes políticas sociais e, por ser mais genérico, refere-se ao conjunto de arranjos institucionais, políticas públicas e práticas familiares que afetam os resultados de uma modelagem específica de ações em diferentes contextos sociais e culturais, como afirma Gough (2007, p. 39). Sendo assim, nas pesquisas sobre a América Latina, convencionou-se utilizar o termo regime de bem-estar para compreender diferentes interações e práticas institucionais que promovem uma espécie de mistura entre os diferentes modelos de proteção social (Bruni, 2014, p. 20). A diferenciação entre Estado e regime de bem-estar atende, da mesma forma, a necessidade de explicar conceitualmente como, em experiências locais, medidas de diferentes tonalidades políticas – liberais, conservadoras, social-democratas – são implementadas em um mesmo momento histórico.

Em resumo, a partir da discussão realizada com os trabalhos de Esping-Andersen e Skocpol e os desenvolvimentos dos usos teóricos de seus trabalhos, retoma-se os elementos que constituem as duas visões de proteção social apresentadas no início do capítulo. Uma concepção centra-se especificamente na ideia de universalização de direitos sociais que, segundo as características do modelo social-democrata de Esping-Andersen, teria o potencial de superar o dualismo entre trabalhadores e beneficiários de políticas sociais a partir de medidas que distribuíssem os custos do sistema de proteção entre todos, ao mesmo tempo em que fossem potencialmente acessíveis a todos. Esse sistema teria alto grau de descomodificação e incluiria políticas de corresponsabilidade pela reprodução social, o que se constitui em elemento de impulso ao ativismo e organização política (Esping-Andersen, 1991, p. 109).

A segunda concepção de proteção social se aproxima do modelo liberal descrito pelos autores e estaria baseada em um sistema restrito de direitos universais, que condiciona os

indivíduos a satisfazerem suas necessidades por meio do mercado (Esping-Andersen, 1991, p. 108). Por oferecer uma rede de proteção social limitada, as mulheres teriam seus papéis sociais reforçados, ficando responsáveis pelo cuidado familiar, o que ainda seria intensificado pelo apoio a elas direcionado por políticas sociais focalizadas (Skocpol, 1995a, p. 253). Essa concepção teria, portanto, baixo potencial de descomodificação e integração social. Por concentrar-se em políticas *top down*, estaria no limiar do risco indicado por Skocpol produzir efeitos políticos conservadores no ambiente social, especialmente entre as classes média recém saídas da pobreza e aquelas beneficiárias de serviços sociais (Skocpol, 1995a, p. 258).

As visões sistematizadas demonstram os contornos dos paradigmas comuns de proteção social que se colocam como pressupostos e alternativas no debate sobre políticas sociais na América Latina, e também para a formulação de políticas de proteção social na região. Outras pesquisas e abordagens teóricas também são mobilizadas,⁶⁸ no entanto, a realização de políticas concretas se organiza em torno desses dois eixos: por um lado, universalização de direitos sociais acompanhado de potencial de descomodificação, ou, por outro, implementação de políticas sociais focalizadas e condicionadas com o objetivo de combater desigualdades mais agudas, mas que centram-se em uma concepção de acesso aos serviços por meio do mercado. Na segunda parte do capítulo, estas duas concepções serão analisadas à luz de tipologias desenvolvidas para explicar o caso latino-americano e das atuais experiências concretas de expansão de TRCs na região.

3.2 Regimes de bem-estar na América Latina

A despeito das diferentes culturas e tradições na AL, uma série de processos históricos e políticos desenvolveu-se contemporânea e concomitantemente na região. Aproximações fundamentais convergem a partir da centralidade do passado colonial, do histórico das ditaduras militares, da retomada dos regimes políticos democráticos e do processo concomitante de inserção de políticas econômicas de caráter neoliberal (cf.: L. Filgueiras, 2006; Gwynne e Kay, 2000; Manzo, 2011). Estas últimas levaram à consequente privatização de infraestrutura e a reformas em diferentes setores sociais, visando a um controle dos custos de administração do Estado. No Brasil, este período ficou marcado por privatizações de

⁶⁸ Como visto no primeiro capítulo, Lavinias, por exemplo, parte de outros pressupostos teóricos para desenvolver sua interpretação sobre o processo de descomodificação cf.: (Lavinias, 2013a, 2013b).

companhias produtoras de matérias-primas e pelas reformas do Estado e da previdência, apenas para citar alguns exemplos (cf.: Bresser-Pereira, 2000; L. Filgueiras, 2006; Mesa-Lago, 1997; Vogel, 2010).⁶⁹

Após o início dos anos 2000, uma série de governos de apelo popular e tendências de esquerda foram tomando lugar na AL.⁷⁰ Este fenômeno foi chamado por alguns intelectuais de “socialismo [do século] XXI” na América Latina, como proferido em um discurso de Hugo Chávez no Fórum Social Mundial (FSM) em 2005, ocorrido em Porto Alegre.⁷¹ Dentre o amplo debate sobre os limites e possibilidades desse projeto político, foram ressaltadas as características de reestatização de certos setores econômicos fundamentais, como o setor de hidrocarbonetos na Bolívia e a produção de petróleo na Venezuela, além das reformas constitucionais nestes dois países.⁷² No Brasil, a questão concentrou-se nas experiências do *altermundismo* do FSM e nas discussões internas do Partido dos Trabalhadores (M. A. Garcia *et al.*, 2005).

A região passou por mudanças consideráveis: aumento de investimentos do Estado, implementação de políticas sociais, ampliação de infraestrutura, criação de políticas de emprego para combate à informalidade, entre outras. Como mencionado no primeiro capítulo, chegou-se a argumentar no sentido de que estaria em curso um momento pós-neoliberal devido à suposta virada de direção econômica adotada na região. Esse debate foi especialmente importante em círculos acadêmicos de pesquisa sobre a América Latina e no interior de partidos, como o próprio PT no Brasil (cf.: Barbosa, 2013; Sader, 2009, 2013). De toda forma, seus limites também foram colocados em questão, uma vez que já nesse período o otimismo frente ao modelo de desenvolvimento também foi problematizado.⁷³

Sendo assim, a modelagem de políticas sociais implementada na região deve ser compreendida no interior deste contexto. No item seguinte, diferentes pesquisas sobre

⁶⁹ Alguns autores também relacionam a reforma do judiciário a essa etapa. Cf.: (Engelmann, 2015; Vestena, 2010).

⁷⁰ É caso dos governos de Hugo Chávez na Venezuela (1999-2013), Evo Morales na Bolívia (desde 2006), Rafael Correa no Equador (desde 2007), José Mujica no Uruguai (2010-2015), Néstor e Cristina Kirchner na Argentina (entre 2003-2015) e os governos de Lula e Dilma Roussef no Brasil (desde 2003). O caráter mais ou menos radical dos governos conduzidos pelos presidentes listados é controverso. Conforme o critério adotado, poderia classificá-los como mais ou menos à esquerda. Para fins desse trabalho, ressalta-se que todos foram eleitos com projetos de superação do padrão de governos neoliberais recorrentes na AL nos anos 1990. A profundidade das reformas feitas por cada um deles seria tema para pesquisas individuais. Cf. p. ex: (Bruni, 2014; Felix, 2008; Linera, 2010).

⁷¹ O debate sobre o socialismo do século XXI foi inaugurado com o trabalho de Dietrich, alemão radicado na Venezuela, e teve influência sobre debates em toda a América Latina. Assumiu especial importância na esfera pública após o discurso mencionado de Hugo Chávez. Cf.: (Dieterich, 2007; B. de S. Santos, 2007).

⁷² Sobre as reformas constitucionais realizadas na região nesse período e o chamado novo constitucionalismo latino-americano, cf.: (Brandão, 2015; Júnior, 2015; Wolkmer, 2013; Bello, 2012).

⁷³ Dentre as referências do debate crítico ao processo de desenvolvimento na AL, cf. P. ex: (Arditi, 2008; Boron, 2008; Cameron e Hershberg, 2010; Sader, 2009; Wolff, 2012).

sistemas de proteção social na AL serão sistematizadas tanto em relação aos conceitos trazidos na primeira parte do capítulo, quanto a partir de pesquisas e dados sobre políticas sociais na América Latina. A partir de tais passos, detalha-se o contexto de expansão de políticas de transferência de renda condicionada na região.

3.2.1 Redes de proteção social e regimes de bem-estar na América Latina: tipologias

Como descrito anteriormente, nos últimos anos, as condições econômicas e sociais na América Latina melhoraram de forma geral quanto aos níveis de desigualdade e inclusão social. Todavia, os resultados são bastante diversos entre os países, ainda que inúmeras políticas concretas tenham se somado para alcançar metas de combate à pobreza. Para compreender este contexto complexo e a permanência da desigualdade especialmente quanto aos indicadores sociais, duas dimensões são analisadas. A primeira, nas linhas seguintes, diz respeito às interpretações sobre o EBS na AL. A segunda traz dados concretos da região nos últimos anos que refletem, dentre outros, resultados das políticas sociais focalizadas implementadas.

Ainda nos anos 1990, Carmelo Mesa-Lago analisou, por meio de metodologia comparada, os sistemas de proteção social na América Latina. O autor produziu uma tipologia de classificação dos países conforme o grau de cobertura e universalidade de seus modelos. Acrescentou outros critérios de análise como participação, independência, solidariedade e igualdade de tratamento dos beneficiários (Mesa-Lago, 1997, p. 497–517).⁷⁴ Mesmo com políticas institucionalizadas, os processos de reforma da previdência na região, consequência do período neoliberal, produziram efeitos sobre o regime de proteção social. Mesa-Lago destaca que as políticas implementadas tiveram o efeito negativo de ampliar o processo de regressividade⁷⁵ e precarização da população mais vulnerável, seja porque foram direcionadas

⁷⁴ Segundo Bruni, de sua classificação pode-se destacar que países como Argentina, Brasil, Chile, Cuba e Uruguai possuíam políticas sociais institucionalizadas bem consolidadas, similares às europeias, já nos anos 1920, bem como a Costa Rica, que também possuía programas de seguro social (Bruni, 2014, p. 14).

⁷⁵ Regressividade é um conceito muito comum utilizado no campo do direito tributário como antônimo ao de progressividade. Este último classifica medidas tributárias que visam promover uma equalização do poder de tributação sobre rendas de maior volume, o que, em última medida, produziria efeitos de equilíbrio das desigualdades. Regressividade, ao contrário, caracteriza políticas que, ou por atuarem mais intensamente sobre aqueles que já possuem menos renda, ou por não proporem uma diferenciação, acabam produzindo mais desigualdade e regressão patrimonial daqueles já em posições inferiores na sociedade. No famoso debate

apenas àqueles sujeitos inseridos no mercado de trabalho formal, seja por não terem sido capazes de competir com a oferta de serviços básicos privatizados, ou ainda por terem reforçado estruturas clientelistas ou de grupos políticos já consolidados. Sua conclusão é que tais reformas, apesar de ampliarem em certa medida o nível de cobertura social, acabaram por reforçar a estratificação social já muito aguçada (cf.: Mesa-Lago, 1997, 2007).

Analisando as pesquisas de Mesa-Lago, Andrenacci conclui que as reformas conduzidas ao longo dos anos da AL (início dos anos 1970, anos 1980 e as reformas neoliberais) avançaram na produção de desigualdades na pirâmide social. As causas para tanto teriam sido a extrema estratificação, a ineficiência econômica e a desigualdade de renda, que produziram um esquema de desigualdades justapostas. Nos países menos desenvolvidos, a desigualdade se materializaria nas diferenças entre as elites integradas e a maioria de cidadãos externos aos esquemas de proteção social; nos países de desenvolvimento médio, na diferença entre pessoas inseridas no mercado de emprego formal e, portanto, com acesso aos serviços de proteção e aquelas completamente excluídas e; por fim, mesmo nos países mais desenvolvidos, permanece a distinção entre aqueles que têm acesso a serviços de alta qualidade e aqueles que são excluídos, ainda que beneficiários de cobertura de serviços sociais públicos. Assim, conclui o autor que o desenvolvimentismo,⁷⁶ modelo social e econômico que se torna comum na região, não teve efeito progressivo, ou um extremamente limitado, sobre as desigualdades reproduzidas socialmente. Em alguns casos, teria atuado de forma a agravá-las (Andrenacci, 2012, p. 41).

Considerando que a pobreza e a desigualdade se difundem sob dimensões muito mais amplas do que apenas a falta de renda financeira, os efeitos das políticas sociais são limitados nessas conjunturas. Um outro tema central no contexto latino-americano é a informalidade laboral. Como observou-se na tipologia de Esping-Andersen, a garantia de emprego formal é considerada uma das portas de entrada para o acesso a benefícios em todos os modelos de EBS. Na América Latina, no entanto, outros elementos foram necessários para garantir proteção social em situações de informalidade laboral. Estudos trataram do tema na região e

proposto por Piketty, por exemplo, este é um tema recorrente em suas explicações sobre o aumento da desigualdade no capitalismo do século XXI. Cf.: (Piketty, 2013, 2014; Ribeiro, 2015). No mesmo debate, Lavinias discute os desafios do sistema de seguridade social brasileiro para tornar-se mais progressivo. Cf. (Lavinias, 2008).

⁷⁶ O termo desenvolvimentismo já foi preliminarmente debatido nesse trabalho, no primeiro capítulo, quando discutiu-se a formação de um projeto de desenvolvimento com caráter social. No debate travado na AL nos anos 2000, passou-se a discutir a relação das políticas de desenvolvimento econômico travadas pelos países da região e seus efeitos sobre os sistemas de proteção social. Como demonstra-se, para Mesa-Lago, esse sistema teve seus efeitos bastante limitados no que diz respeito ao combate às desigualdades. Ainda sobre esse debate, cf. p. ex.: (Draibe e Riesco, 2011).

procuraram explicar as causas e consequências da informalidade, dentre elas o agravamento das clivagens sociais e a dualidade entre grupos sociais (Andrenacci, 2012, p. 38). Andrenacci (2012, p. 39) argumenta, por exemplo, que a existência de um contingente de trabalhadores informais teria sido um mecanismo permanente de equilíbrio das desigualdades, uma vez que, em momentos de crise, tais trabalhadores poderiam vir a ser incluídos, criando uma fonte de renda precária na região.

No mesmo sentido se destaca a pesquisa de Fleury sobre o Brasil. Em trabalho lançado nos anos 1990, a autora propôs uma classificação sobre os sistemas de seguridade social. Sua tipologia considerou a capacidade de regular e estabelecer direitos sociais a partir do Estado. Diferenciou, portanto, um modelo de cidadania universalista, no qual “a segurança social predominava a partir da proteção provida pelo Estado, fomentada por recursos públicos como base para serviços disponíveis universalmente por meio de direitos sociais”. Nos casos, nos quais os direitos sociais são conferidos conforme diferenciações sociais, somente para aqueles afiliados – membros de grupos de solidariedade ou de determinadas classes trabalhadoras –, a autora os classifica como espaços de cidadania regulada. Por fim, quando a proteção social assume caráter marginal, destinada apenas às necessidades emergenciais ou a beneficiários específicos, a autora os classifica como cidadania “invertida”, pois os indivíduos devem provar suas necessidades para que possam exercer seus direitos. A autora argumenta que, na América Latina, predominam os modelos de cidadania regulada, combinados com alguns escassos universalistas, cuja presença teria aumentado na virada dos anos 1980 para os 1990 (Fleury, 1994, p. 107). Destacam-se as análises já mencionadas de Draibe e Fagnani, bem como o trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos, que serão retomados no capítulo seguinte, no qual trata-se especificamente das mudanças históricas dos distintos regimes de proteção social no Brasil (cf.: Draibe e Aureliano, 1989; Fagnani, 2005; W. G. dos Santos, 1979).

Dentre as questões analisadas por pesquisadoras e pesquisadores no contexto latino-americano, destacou-se também a convivência singular entre mercados e desigualdade social, o nível de universalidade da proteção social, o papel das elites no Estado e as suas relações não igualitárias com as classes populares, reforçando a dualidade entre grupos sociais. (Andrenacci, 2012, p. 39) Estes elementos são destacados no trabalho de Filgueiras, que cria uma tipologia de regimes sociais na região, classificando-os como de “universalismo estratificado”, “Estado social dualista” ou “regimes de *welfare* exclusivos”. Essa classificação poderia ser compreendida como uma escala que reflete, do primeiro ao último, uma relação

cada vez mais predatória e excludente de parte das elites no que se refere aos direitos que as classes populares possam ter acesso (cf.: F. Filgueiras, 2005).⁷⁷

Contudo, mesmo que a AL tenha sido um laboratório de projetos políticos e econômicos semelhantes e que compartilhe um histórico comum de informalidade, suas características heterogêneas trouxeram resultados distintos. Durante os anos 1990, frente às reformas do tipo “*one size fits all*” propostas por agências internacionais como Banco Mundial e FMI, os níveis de proteção social tornaram-se mais escassos, mas os efeitos foram diferentes conforme o grau de cobertura existente e o impacto das reformas realizadas (Andrenacci, 2012, p. 44).

É importante ressaltar que, exatamente durante os anos 1990, iniciam-se no Brasil as primeiras experiências de transferência de renda condicionada.⁷⁸ Como será detalhado no capítulo seguinte, esses projetos-pilotos se inserem em uma dinâmica de movimentação da sociedade civil no sentido de propor alternativas de assistência social, que podem, ao mesmo tempo, ser compreendidas como um processo de substituição ou compensação da falta de redes de proteção social garantidas de forma universal pelo Estado. Das iniciativas de transferência de renda, desdobram-se com o tempo as primeiras políticas condicionadas. Como mostra Lavinias, no caso da AL, as primeiras políticas de TRCs a nível nacional foram observadas no Chile (1981, Subsídio Unitário Familiar) e México (1997, Programa Oportunidades). No Brasil, o Programa Bolsa Escola é implementado em 1998 (Lavinias, 2013a, p. 65–66).⁷⁹

Armando Barrientos interpretou o desenvolvimento dos modelos de proteção social na AL como um regime singular, no qual a empregabilidade precária e a importância da economia doméstica implicariam uma contradição inerente no sistema, na medida em que ele estaria baseado na participação no mercado de trabalho, enquanto boa parte da população teria acesso bastante limitado a posições de emprego formal. Assim, os regimes na região seriam melhor classificados como uma variação “familista” e informal do modelo europeu

⁷⁷ Segundo Andrenacci, resumindo a tipologia de Filgueiras: “A „stratified universalism”, built by competing élites seeking popular support, was the closest the region could get to socialdemocrat outfits. Relatively extended formal employment and social protection coverage were accompanied by important inequalities among the protected. Less performing, in terms of social protection, were „dual” social states. Developed by élites” statecraft through selective cooptation and repression of popular sectors, in dual states welfare contributed to crystallize „two worlds” of social incorporation divided on class and territorial cleavages. Finally, in „exclusive” welfare regimes, built by „predatory élites”, „insiders” (clients of these élites) formed a restricted minority among a majority of citizens enjoying only „residual” social protection” (Andrenacci, 2012, p. 43).

⁷⁸ Ver nos trabalhos de Fonseca e Bichir um panorama dessas primeiras iniciativas (Bichir, 2010; Fonseca, 2001).

⁷⁹ No Apêndice I, quadro 5, são listados os programas de transferência de renda condicionada e incondicionada na América Latina.

“corporativo” de Esping-Andersen, mas que, além disso, assumiriam um caráter conservador devido ao fato de que uma parcela reduzida da população acessaria o mercado de emprego formal (Barrientos, 2012, p. 76–79). Sua interpretação, contudo, se altera quando analisa os processos de privatização conduzidos nos anos 1990 na AL, período no qual os sistemas de proteção estatal são ainda mais reduzidos e não necessariamente substituídos por redes suficientes no mercado, caminhando no sentido de um regime mais liberal.⁸⁰

Contemporaneamente, o autor vem se dedicando a pesquisas que avaliam políticas de transferência de renda condicionadas ou não-condicionadas com caráter focalizado para discutir em que medida estas constituem um novo regime de proteção social na AL (Barrientos, 2013; Barrientos e Hulme, 2010).⁸¹ A hipótese levantada na pesquisa se difunde nos debates sobre o tema na região e sustenta o argumento de que políticas sociais focalizadas seriam uma tendência positiva na medida em que estas lidam com falhas estruturais específicas do sistema de proteção social, como as dificuldades de acesso a serviços de saúde e educação.⁸²

Por fim, um último elemento central para a análise das políticas sociais na América Latina é o papel desempenhado pelas famílias e pelas mulheres na proteção social. Franzoni analisou com profundidade as relações familiares e o papel das mulheres na economia de forma a comprovar a pressão social exercida sobre elas. Seus empregos normalmente são considerados de qualidade inferior ao trabalho masculino, muitas vezes destinados ao “dever de cuidado”, que, ao fim e ao cabo, ainda se soma às tarefas domésticas. Além disso, sobrepõe-se ainda a responsabilidade de gerenciamento das responsabilidades advindas das políticas sociais (Blofield e Franzoni, 2014, p. 104). Sendo assim, ao refletir sobre as categorias colocadas por Esping-Andersen, considera que, para além da descomodificação, as políticas sociais também deveriam ser embasadas em um princípio de “desfamiliarização”, de forma que as responsabilidades dos deveres de cuidado – e em último nível, da reprodução

⁸⁰ Segundo Andrenacci, a partir de Barrientos: “In the 1990s, as a consequence of neoliberal reforms scaling down employment protection and public services, Latin American regimes embarked on a transition leaning progressively toward their liberal residual aspects. The changes produced substantial losses of protection, and were not met by an appropriate market replacement of state schemes, which was in turn aggravated by demographic transitions and economic changes that reduced the capacity of Latin America’s households to provide welfare” (Andrenacci, 2012, p. 43).

⁸¹ Também participa de pesquisa para a formulação de uma base de dados sobre programas de assistência social em países em desenvolvimento. No âmbito desse projeto, os pesquisadores também desenvolveram uma tipologia que classifica os programas em “transferência de renda pura”, “transferências de renda plus” (integram incentivos de aquisição de capital humano) e “programas integrados de redução de pobreza”. No caso brasileiro, três programas são inseridos na base de dados: o Benefício de Prestação Continuada e a Pensão Rural vinculada à Previdência Social como transferências puras, e o Programa Bolsa Família, como transferência “plus”, voltada para a aquisição de capital humano. Cf.: (Barrientos *et al.*, 2010).

⁸² Cf., p. ex.: (Leubolt, 2014a).

social – sejam distribuídas de forma igual entre os diferentes sexos, e que os padrões culturais familiares, cujos efeitos são efetivamente mais graves nas classes de renda mais baixa, sejam paulatinamente desconstruídos (Franzoni, 2005, p. 55).

Em pesquisa recente, conduzida por Franzoni e Blofield, as pesquisadoras analisaram as diferentes políticas públicas de assistência social voltadas para a melhoria das condições de maternidade e corresponsabilidade familiar. Discutiram a diferença entre políticas “maternalistas” e aquelas de “base maternalista” (*maternalist floor*). Se por um lado é fundamental a implementação de políticas que tenham uma base maternalista, ou seja, que protejam as mulheres em seu papel enquanto mães, por outro, isso implica consequências negativas, uma vez que tais políticas publicamente reconhecem e incentivam a maternidade como uma dimensão central da vida das mulheres e, portanto, acabam por sedimentar a responsabilidade do cuidado somente sobre estas. Como alternativa, as autoras propõem a necessidade de formular políticas sociais que fomentem a corresponsabilidade do Estado frente às famílias, e dos homens frente às mulheres, formando corresponsabilidade paterna (Blofield e Franzoni, 2014, p. 105).⁸³

Franzoni também constrói uma tipologia que leva em consideração níveis de descomodificação, desfamiliarização e performance das políticas sociais a partir da atuação do Estado em relação à família. Sobre o panorama geral da América Latina, compartilha da análise dos demais autores: os maiores níveis de descomodificação são encontrados nas redes de proteção familiar, e a proteção do Estado é fragmentada e de baixa cobertura (Franzoni, 2005, p. 60). A referência de Franzoni sobre o trabalho feminino e a implementação de políticas sociais de ampliação da corresponsabilidade das redes de cuidado indicam um ponto de análise sobre o programa Bolsa Família já destacado anteriormente, que significa questionar quais os efeitos de uma política social voltada para o combate à pobreza, que tem como pressuposto o papel da mulher como administradora doméstica por essência e responsável exclusiva pelo trabalho da reprodução social.

As pesquisas e interpretações sistematizadas acima destacam elementos incorporados ao debate sobre proteção social a partir da análise do contexto da AL: (a) o aspecto da informalidade e a necessidade de inclusão social para além do mercado de trabalho formal; (b) o combate às desigualdades, especificamente o combate à pobreza extrema e miséria; e (c) as políticas que consideram dinâmicas familiares como parte das redes de proteção, e que,

⁸³ Sua pesquisa teve foco sobre os seguintes países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai, por serem aqueles com “lacunas sociais mais modestas, mercados de trabalhos comparáveis e grandes investimentos sociais” (Blofield e Franzoni, 2014, p. 105).

portanto, destacam seu papel para além daquele exercido pelo Estado. A partir destes elementos, outros dois podem ser levados em consideração para novas reflexões críticas: a ideia da desfamiliarização e o imperativo de desenvolvimento de políticas sociais que corresponsabilizem a família igualmente e que não se restrinjam apenas às mulheres enquanto responsáveis exclusivas pela reprodução social. Essas questões se refletem sobre a definição de agenda que leva à adoção das atuais políticas de transferência condicionada já em expansão na região desde os anos 1990.

Os problemas da informalidade laboral e pobreza são considerados na adoção de políticas focalizadas. O aspecto familiar e a reprodução dos papéis femininos, no entanto, permanecem, ao contrário, reforçados na adoção desse modelo de política social. Segundo, Vaitsman e outros, o problema do combate à pobreza alcança a agenda das agências internacionais de promoção ao desenvolvimento e passa a ser o foco central de estudos, formulação de sugestão de políticas públicas e investimentos. Nesse sentido, a garantia da renda passa a ser relacionada com políticas condicionadas vinculadas à saúde e educação e, conseqüentemente, uma ponte para a aquisição individual de capital humano (Vaitsman *et al.*, 2009, p. 733). Independente da ideologia partidária, todos os países da AL passaram a compartilhar o modelo de TRCs. Como será analisado nos capítulos seguintes, este é um processo que também responde a um contexto local. Antes de passar ao contexto brasileiro e ao programa Bolsa Família, no item seguinte dados sobre os índices sociais latino-americanos são discutidos de forma a compreender mais detalhadamente o panorama na região.

3.2.2 O contexto latino-americano frente à expansão das transferências de renda condicionadas

Análises atuais procuram compreender a interação dos sistemas de proteção social com a implementação de políticas sociais de transferência direta de renda, com ou sem condicionalidades na América Latina. Alguns problemas da região, como o alto grau de informalidade no trabalho e os agudos índices de desigualdade, foram enfrentados por meio de políticas públicas. Conforme o Panorama Social da América Latina,⁸⁴ os programas de

⁸⁴ Os dados produzidos pela CEPAL, tanto no Panorama Social, quanto Laboral da América Latina, foram escolhidos por reunirem análises especificamente voltadas à região. Além disso, a publicação anual do panorama permite construir uma visão do contexto e das transformações na região.

assistência social foram forjados de formas distintas, mas em geral seriam mecanismos privilegiados de combate à reprodução intergeracional da pobreza (CEPAL, 2014, p. 52). As políticas implementadas assumiram a finalidade de atuar especificamente – ou, nos termos técnicos, de forma focalizada – sobre as causas e efeitos diretos da pobreza (CEPAL, 2014, p. 52).⁸⁵

Nesse contexto, as políticas de transferência de renda condicionada tiveram um papel proeminente e muitas delas já completaram ciclos de dez anos de condução, o que tem fomentado a produção de análises empíricas sobre seus resultados. Um diagnóstico comum nas pesquisas sobre políticas sociais na AL é que elas teriam produzido a melhoria de índices sociais e que foram eficientes ao retirar grande parte da população empobrecida desses países da miséria (Lavinias, 2008, p. 90).⁸⁶ No entanto, ainda que seja necessário reconhecer os avanços proporcionados e as melhorias alcançadas nesse ciclo, percebe-se alguns limites encontrados no processo de combate à pobreza e na permanência de elementos característicos de sociedades estratificadas conforme a renda e posição social.

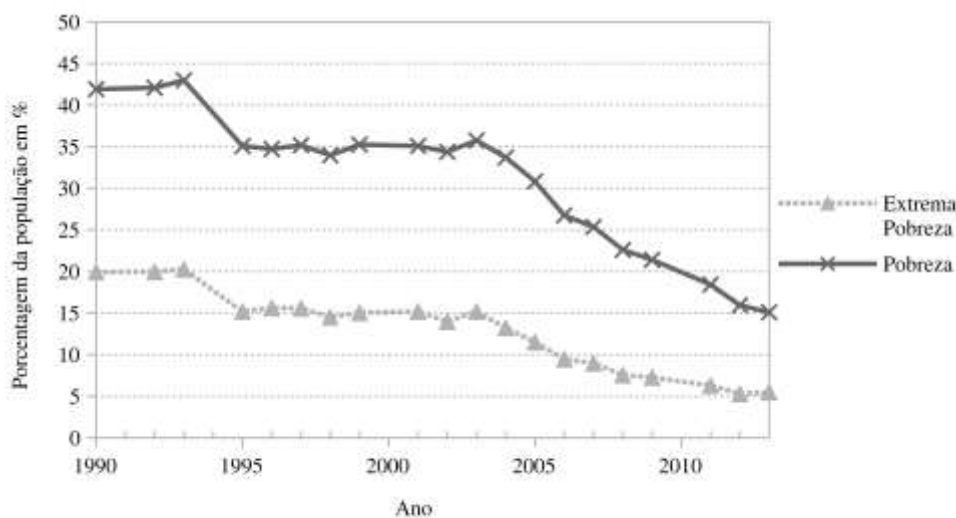
Para compreender o contexto no qual as políticas de transferência de renda focalizadas ocupam um papel central nas redes de proteção social na região, é interessante retomar alguns dados sistematizados no Panorama Social da AL. Um primeiro dado diz respeito aos níveis de pobreza na região. Em 2013, a taxa de pobreza se situa em cerca de 28%, enquanto a taxa de indigência, em 11,7% da população da região. Estas taxas equivalem a 165 milhões de pessoas em situação de pobreza, dentre as quais 69% estão em situação de pobreza extrema. Observando em valores diretos, as análises do relatório indicam uma contra-tendência de desaceleração da queda de pobreza na região e aumento do número de pessoas em situação de indigência. Esses valores seriam resultado da associação do desaceleramento do crescimento na região, somado ao crescimento demográfico (CEPAL, 2014, p. 14). Em relação ao Brasil, a variação segue aproximadamente a mesma tendência. O país ainda caminha na direção da queda da pobreza (0,6% de queda registrados entre 2012 e 2013), mas teria tido um aumento na sua taxa de indigência (pobreza extrema) de 0,5 pontos percentuais. Abaixo, conforme os dados da CEPAL (CEPAL, 2014, p. 14), destaca-se a série entre 1990 e 2013 no Brasil.

Gráfico 1: Pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil entre 1990-2013

⁸⁵ Muitas das políticas da região somam metas e objetivos educacionais direcionados para a população jovem, que, ou recebe o benefício diretamente (quando chefe de domicílio) ou é foco das condições vinculadas à educação ou formação profissional. O relatório da CEPAL destaca como exemplos os programas “Oportunidades” no México, “Jóvenes en Acción” na Colômbia e o Bolsa Família no Brasil.

⁸⁶ Lavinias reconhece essa tendência, mas indica que provisões universais do sistema de seguridade dos países teriam atuado de forma mais intensiva que as TRCs para esse resultado.

(Em porcentagem de população)

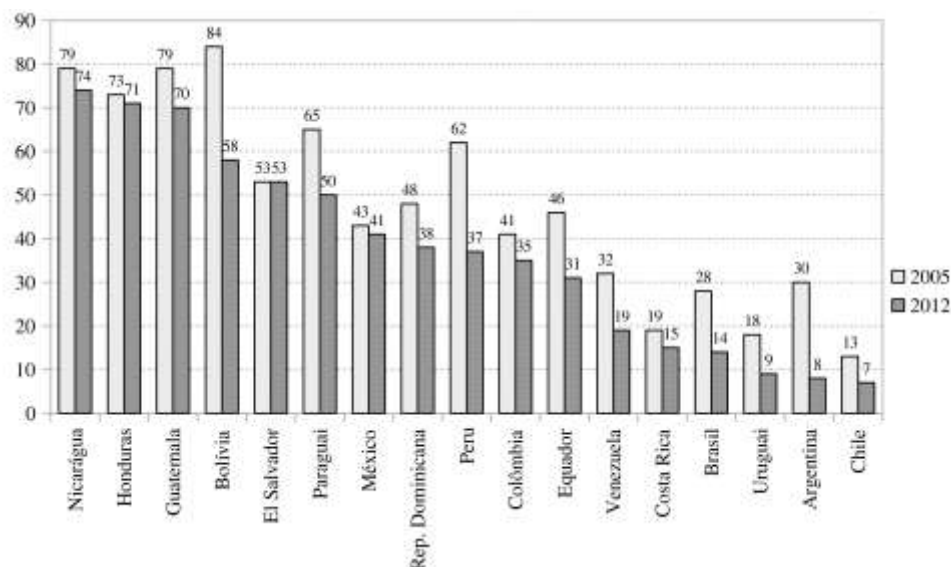


Fonte: CEPALSTAT, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=i

No Panorama Social da AL, a pobreza é analisada como um fenômeno multidimensional que abarca necessidades distintas da vida cotidiana que não são sanadas (CEPAL, 2014, p. 15).⁸⁷ Sendo assim, indica a necessidade de formulação de políticas públicas que sejam implementadas por setores distintos para combater suas causas de forma simultânea e complementar. O interessante a observar a partir do índice de pobreza multidimensional é que há certas carências que não são facilmente combatidas com transferências financeiras, como, por exemplo, carências no âmbito da moradia ou de serviços de saneamento ou infraestrutura. A renda tem um papel significativo no interior das privações, mas não é o único problema, nem a única solução. Nesse sentido, os pesquisadores indicam que tais carências teriam melhor tratamento a partir de políticas de habitação e dotação de serviços básicos (CEPAL, 2014, p. 18). Abaixo, os dois gráficos estimam as dimensões de pobreza multidimensional entre 2005 e 2012 da região:

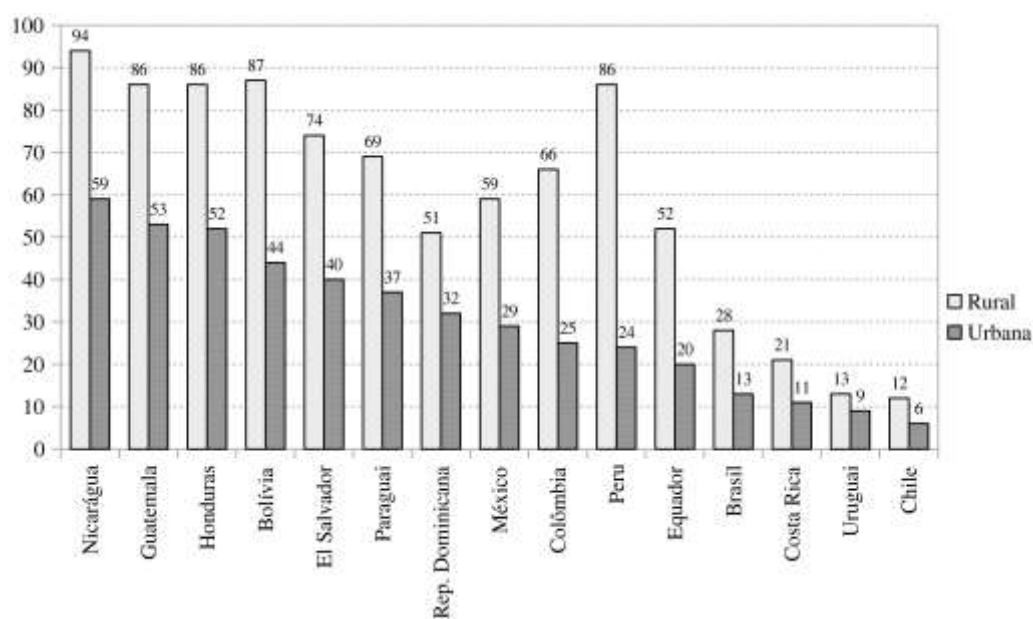
Gráfico 2: América Latina (17 países): incidência da pobreza multidimensional, em torno de 2005 e de 2012
(Em porcentagens de população)

⁸⁷ Os pesquisadores analisaram dezoito dimensões da pobreza: moradia, precariedade dos materiais da moradia, amontoamento, posse insegura da moradia, serviços básicos, carência de fontes de água melhorada, carência de saneamento melhorado, carência de energia, padrão de vida, insuficiência de renda, carência de bens duráveis, educação, falta de assistência à escola, atraso escolar, nível educativo insuficiente, emprego e proteção social, desocupação e precariedade da proteção social. Essas dimensões foram analisadas a partir de diferentes pesos para cada uma em cada país. Os dados foram coletados a partir de informações entre 2005 e 2012.



Fonte: CEPAL, Panorama Social da América Latina, 2014, reprodução do gráfico 2, p. 16.⁸⁸

Gráfico 3: América Latina (15 países): incidência da pobreza multidimensional por zona de residência, em torno de 2012 (Em porcentagens de população)



Fonte: CEPAL, Panorama Social da América Latina, 2014, reprodução do gráfico 3, p. 17.

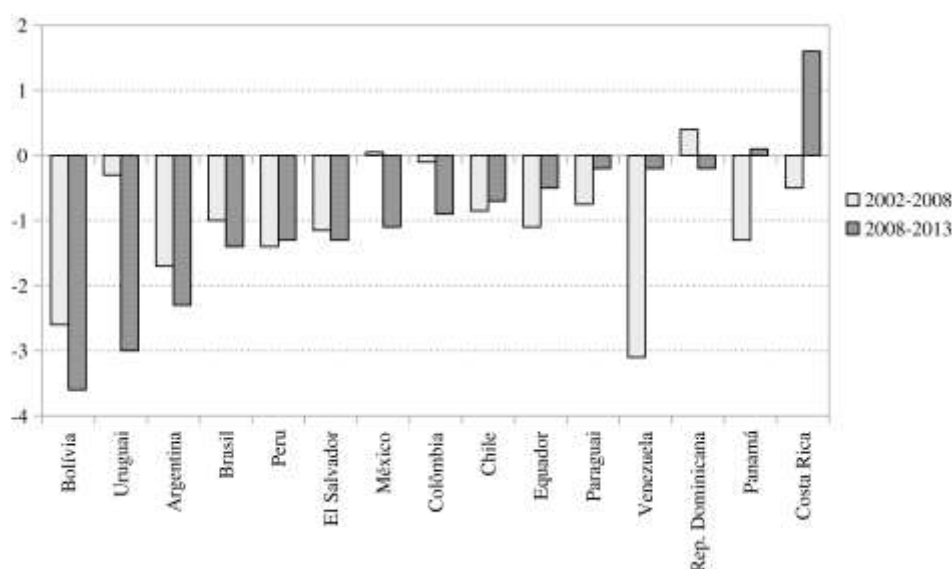
Como pode-se observar, todos os países da região tiveram melhora nos índices de pobreza multidimensional entre os anos de 2005 e 2012, ainda que em alguns países os índices de pobreza permaneçam agudos em relação à porcentagem da população. O gráfico seguinte mostra em detalhe os índices da pobreza multidimensional divididos por zona de

⁸⁸ Informações sobre o ano da coleta de dados em cada país estão disponíveis na fonte citada.

residência, urbana e rural, na AL (2012). Em todos os casos, a pobreza rural é maior que a urbana em percentual da população.

Segundo os pesquisadores, a despeito dos avanços atribuídos às políticas sociais nos últimos anos, embora a AL não seja a região mais pobre do mundo, continua sendo uma das mais desiguais. Além disso, o mesmo estudo indica uma tendência de esmorecimento dos avanços de inclusão obtidos nos últimos anos (CEPAL, 2014, p. 18).⁸⁹ O gráfico abaixo sintetiza as variações do índice de Gini entre 2002-2008 e 2008-2013. No caso brasileiro, a soma da diminuição das desigualdades por ano é mais proeminente no período entre 2008 e 2013.

Gráfico 4: América Latina (15 países): variação anual do índice de Gini, 2002-2008 e 2008-2013
(Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, Panorama Social da América Latina, 2014, reprodução do gráfico 5, p. 19.

Outro estudo, o Panorama Laboral da América Latina, apresenta desaceleração da criação de postos de emprego formal, o que pode vir a atuar para o agravamento das desigualdades na região (OIT, 2014, p. 18). Por fim, os pesquisadores analisam que, até os anos 2000, a evolução do gasto público teria caminhado no sentido de investimentos estruturais. Contudo, antes da segunda metade da década, vários países iniciaram políticas sociais, em particular contra a pobreza, o que teria modificado tal tendência. Outros elementos de caráter macroeconômico, ou “choques externos”, teriam atuado conjuntamente nesse

⁸⁹ Além disso, problematiza se as recentes manifestações coletivas de “descontentamento na região” não seriam relacionadas a esse cenário.

espectro, como o aumento dos preços dos alimentos e dos combustíveis (2008), a alta de preços dos produtos básicos de exportação a partir de 2003, a crise financeira mundial, principalmente entre o fim de 2008 e o ano de 2009, e a atual incerteza internacional e desaceleração do crescimento econômico mundial (CEPAL, 2014, p. 45). Sendo assim, a partir de 2010, com reformas fiscais realizadas no sentido de consolidar o modelo de gasto das finanças públicas, teria havido um primeiro momento de aumento de investimento público com gastos sociais (7,9% de aumento em relação ao biênio anterior da crise em 2010 na região). Contudo, a partir de 2012 e 2013, a tendência de expansão do gasto social parece ter diminuído, dado que os gastos públicos não sociais têm apresentado maior ritmo de aumento (CEPAL, 2014, p. 45).

Para concluir o panorama sobre o contexto atual da AL e as características centrais da região no que diz respeito à desigualdade e às políticas de assistência social, cabe ressaltar alguns dados sobre o orçamento regional das políticas de transferência de renda na região e sua capacidade de cobertura. Segundo dados do relatório, o custo geral destas políticas, da mesma forma que o caso do Brasil, representa um valor bastante reduzido do PIB da região, aproximadamente 0,3% em dados relativos a 2013-2014. Além disso, a cobertura em geral atende 13% da população desses países com variações locais conforme o grau de massificação dos programas para a população vulnerável e os critérios de elegibilidade de cada um (CEPAL, 2014, p. 52).

Os dados sistematizados neste subitem mostram algumas das avaliações sobre o contexto social da região que refletem impactos sociais das políticas implementadas nos últimos anos. Certamente, as conjunturas locais tiveram importância específica nos desdobramentos de cada uma dessas políticas a nível concreto. No entanto, as tendências indicadas, depois de um ciclo de respostas positivas, trazem projeções menos animadoras nos próximos anos sobre o potencial das políticas adotadas para o combate à desigualdade. Para além do diagnóstico, os dados sistematizados oferecem elementos para refletir sobre outros aspectos menos debatidos, mas já presentes nas discussões acadêmicas e na esfera pública sobre os limites dos modelos de assistência social fortemente centrados em políticas de transferência de renda condicionadas.

A primeira questão diz respeito à própria tese de que tais políticas seriam a alternativa ou que formariam um “novo modelo de assistência social” (Molyneux, 2008, p. 775), que teria sido vivenciado nos últimos anos de desenvolvimento da região. Este argumento foi discutido de diferentes formas ao longo dos anos 2000 e continua a ser sustentado tanto em pesquisas acadêmicas como naquelas financiadas por organismos internacionais sobre a AL

(cf.: Barrientos, 2009; The World Bank, 2006). Além disso, assume novas configurações no debate sobre países em desenvolvimento ou emergentes, como o caso do Brasil, onde uma ampla estrutura institucional administrativa tem sido desenvolvida para ampliar a interação entre políticas básicas, como saúde e educação, e de transferência de renda condicionada (Leubolt, 2013, 2014a).

A segunda questão a ser colocada engloba elementos já discutidos referentes às características dos regimes de proteção social e os problemas específicos identificados na realidade latino-americana. Por um lado, retoma-se a questão se e em que medida as políticas de transferência de renda condicionada são capazes de produzir efeitos de descomodificação em relação às prestações conferidas no âmbito de suas condicionalidades. Ao analisar o modelo de transferência de renda condicionada de forma abstrata, ao contrário, observa-se uma política social que acaba por centrar-se na cobertura parcial dos sistemas de seguridade, com reduzidos investimentos para o aumento da qualidade dos serviços básicos e baixa oferta de serviços públicos e infraestrutura. Nesse sentido, o caráter seletivo e residual da assistência social não é alterado, o que segue na contramão da universalização de direitos sociais para todas as camadas sociais (Andrenacci, 2012, p. 45).

Pode-se, portanto, resumir as características dos regimes de proteção social na região como sistemas de diferentes coberturas, marcados por níveis variados de focalização e centrados em prestações sociais condicionadas. Segundo Lavinias, o déficit de serviços sociais básicos, ainda que haja institucionalização em diferentes níveis quanto ao dever de cobertura, também permanece um problema na AL (Lavinias, 2013b, p. 33). Nesse sentido, as tendências gerais observadas indicam a adoção do paradigma anteriormente descrito de acesso a serviços básicos pelo mercado. Independente das melhorias sociais identificadas, este parece não ser capaz, no entanto, de atuar nas causas estruturantes da desigualdade e garantir um progresso sustentável de melhoria social.

3.3 Conclusões do capítulo

Na primeira parte do capítulo, foram discutidas contribuições conceituais desenvolvidas para analisar os Estados bem-estar social, conforme forjadas nos debates dos anos 1990 e suas atualizações posteriores, com destaque para os trabalhos de Esping-Andersen e Skocpol. Dessa observação analítica foram desenvolvidos dois paradigmas

comumente tomados como pressupostos nas discussões sobre assistência social e implementação de políticas de transferência de renda condicionadas. Destaca-se o conceito de descomodificação, que significa garantia de acesso a serviços básicos por meio de redes de proteção social autônomas do mercado que liberem os indivíduos de relações de consumo para o gozo de direitos sociais. Requisito para isso é o acesso a políticas públicas de caráter universal e desenvolvimento de uma base de sustentação política alcançada a partir da construção de condições para participação e co-responsabilização coletiva pelos resultados da medida implementada. Além disso, a partir dos trabalhos de Skocpol, destacam-se os efeitos de desincentivo à organização política que políticas focalizadas podem gerar, na medida em que não atuam para reforçar vínculos de pertencimento coletivo e identificação entre grupos sociais já estratificados.

Na segunda parte do capítulo, a discussão sobre políticas sociais no contexto latino-americano, no qual o modelo de transferência de renda condicionada é recepcionado e amplamente implementado, tem por objetivo situar a experiência de TRC brasileira no contexto regional. A partir da compreensão dos limites e dos entraves sociais na AL a serem superados com a adoção de políticas públicas, as TRCs são trazidas como alternativas centrais. Todavia, a partir da análise de seus efeitos, deve-se reconhecer sua incapacidade de atuar sobre os aspectos multidimensionais da pobreza. Tendo em vista o contexto latino-americano e o paradigma de proteção social predominante, compreende-se como se forjaram as alternativas em jogo no processo de decisão que leva à implementação do PBF no caso brasileiro.

No capítulo seguinte, o segundo passo da análise de contexto proposta no trabalho é desenvolvido para demonstrar como esse modelo é adotado no Brasil a partir de interesses específicos envolvidos na definição de agenda de transição entre governos do PSDB e PT. A partir da retomada de etapas históricas das políticas sociais, discute-se como esse processo indicaria, a priori, a escolha de um paradigma voltado à universalização e consolidação de direitos sociais no âmbito da assistência social como resposta ao modelo de redução do Estado do período anterior. Essa, contudo, não é a direção do modelo de transferência de renda condicionada implementado. A institucionalização do Bolsa Família irá, na verdade, agregar interesses distintos que contribuem para a adoção de um paradigma de assistência social que promove a cidadania a partir do acesso aos serviços básicos no mercado, sem, contudo, investir em medidas de garantia universal de direitos sociais.

4. O CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL – DO ASSISTENCIALISMO ÀS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA CONDICIONADAS

No capítulo anterior, o contexto latino-americano foi analisado de modo a explicitar elementos centrais do processo de expansão de programas de transferência de renda na região. Destacam-se, nesse contexto, os diagnósticos sobre a precariedade dos sistemas de proteção social, a informalidade laboral e as desigualdades, especialmente a pobreza, que, a partir dos anos 1990, têm sido prioritariamente enfrentadas por meio de políticas de renda condicionadas. No entanto, como já indicado na conclusão anterior, quando ocorre a virada entre governos PSDB e PT no início dos anos 2000 no Brasil, as críticas realizadas aos programas sociais e sua fragmentação pareciam indicar a necessidade de adoção de outro modelo. O que se observa na história é, ao contrário, a adoção de uma TRC, o Bolsa Família.

Sendo assim, não se sustenta que esse movimento tenha sido uma mera adoção de agenda internacional para o caso brasileiro. Pretende-se avaliar como, no contexto político e econômico local e frente ao histórico de modelos de assistência social, uma direção para as políticas de proteção social foi assumida. Para alcançar este objetivo específico, será apresentada uma reconstrução histórica das políticas sociais no Brasil. Não se trata de um panorama exaustivo da história brasileira, mas sim de um recorte específico de momentos políticos centrais, configurações econômicas e características de cada fase que foram determinantes para a tomada de decisões sobre políticas públicas para a proteção social.

Para evitar simplificações históricas, a reconstrução das diferentes fases será delimitada pelas políticas sociais de cada período. Assim, por meio da narrativa das transições de cada período, pretende-se destacar elementos-chave para uma análise das diferentes estratégias, recursos mobilizados e disputas que marcaram a definição de uma agenda específica no início de 2003 e seus desdobramentos nos anos seguintes, como se verá em detalhe no capítulo quinto. A reconstrução histórica proposta inicia-se na fase das primeiras políticas de proteção social vinculadas ao trabalho nos anos 1930 e segue até o período contemporâneo, com especial destaque para a transição política prévia ao primeiro governo do PT em 2003. Este período, devido à sua relação direta com o objeto de pesquisa, será desenvolvido em maior detalhe que os anteriores. Também é importante destacar que as tensões políticas ocorridas no ano de 2015 não serão objeto desse capítulo, ainda que seja

difícil ignorá-las, pois se desdobram simultaneamente à redação desse trabalho e, em certa medida, colocam o Bolsa Família sob novo foco de discussões públicas.⁹⁰

As fontes utilizadas se concentram em documentos oficiais, informações obtidas em relatórios de pesquisa, outras análises históricas sobre o período e dados econômicos e sociais produzidos por centros e equipes de pesquisa. A divisão de períodos adotada toma por base as pesquisas de Fagnani (1997, 2005, 2011a, 2011b), que analisou, em sua tese de doutorado, a evolução das políticas sociais brasileiras entre os anos de 1964 e 2002, além das políticas sociais contemporâneas.⁹¹ Esta divisão de fases será retrabalhada e novos elementos inseridos, especialmente sobre o período anterior a 1964 e posterior a 2002.

4.1 A política social no Brasil: reconstrução histórica

Neste capítulo, a escala de análise será novamente concentrada sobre a questão brasileira de forma a aproximar-se mais detalhadamente do programa Bolsa Família. Diversas pesquisadoras e pesquisadores, ao analisar as políticas sociais no Brasil e o PBF diretamente, construíram suas respectivas linhas do tempo para descrever os pontos mais marcantes do seu desenvolvimento. Ao dialogar com um conjunto destes trabalhos, a reconstrução dos momentos históricos será dividida em fases, mas não necessariamente em divisões por décadas ou períodos específicos do mandato de um governo ou partido. Em cada etapa, procura-se ressaltar as características e elementos contextuais mais marcantes da política social implementada. Sendo assim, a divisão adotada nesse capítulo seguirá a seguinte ordem:

⁹⁰ O ano de 2015, primeiro do segundo mandato de Dilma Roussef, foi marcado por tensões políticas que ainda não tiveram desfecho. O governo passa por uma crise política, desencadeada por acusações de corrupção, ameaça de impeachment e uma relação no mínimo controversa entre governo e parlamento, especialmente em relação à liderança exercida pelo deputado federal Eduardo Cunha, do PMDB, partido que compõe a base da coalizão de governo. Outro fato que teve destaque neste ano foi a indicação de não aprovação das contas de governo do primeiro mandato de Roussef, devido ao que os jornais chamaram de “pedaladas fiscais”. Tratava-se de transações realizadas entre governo e a Caixa Econômica Federal para garantir o pagamento de benefícios de políticas sociais, dentre elas, o Bolsa Família. Por fim, ainda em 2015, no processo de votação do orçamento, o relator sugeriu cortes nos gastos destinados a políticas sociais, o que gerou reações e manifestações do próprio MDS sobre a importância do PBF e o compromisso da Presidência em relação à manutenção do programa. Nesse debate, foi publicada nota conjunta de associações vinculadas à assistência social (CNAS, FONSEAS e CONGEMAS) contra a proposta de corte do orçamento do programa para 2016, que não se confirmou. Disponível em: <https://conferencianacional.files.wordpress.com/2015/11/nota-publica-contr-a-proposta-de-corte-no-orcamento-cnas.pdf>. (Último acesso em 28 nov. 2015).

⁹¹ O autor, assim como Lena Lavinas, organiza a chamada “Plataforma Política Social – caminhos para o desenvolvimento”. Por meio dessa iniciativa, divulga publicações e debates sobre temas relacionados às políticas sociais no Brasil. Além disso, edita a Revista Política Social e Desenvolvimento. Cf. em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/>.

(a) antecedentes primários das políticas sociais nos anos 1930 e 1940; (b) modelo regressivo e primeiras reformas sociais durante a ditadura militar; (c) redemocratização e desafios frente às políticas neoliberais. E, por fim, no item seguinte serão analisados os doze anos de governo do PT e o contexto de adoção de uma política de transferência de renda condicionada a partir do programa Bolsa Família.

4.1.1 Assistencialismo benemerente e políticas de trabalho: antecedentes históricos das políticas sociais

Nos primeiros anos da república brasileira, um conjunto de fatores atua no sentido de sustentar o ambiente favorável à criação das primeiras medidas de assistência social. Segundo Leubolt (2014b, p. 3), esse momento é marcado pelo desenvolvimento industrial em resposta à crise mundial deflagrada nos EUA pós-Primeira Guerra Mundial e acompanhado pela onda de migração europeia para o Brasil. Nesse momento, forma-se, portanto, um acordo entre as classes industriais nascentes e trabalhadores, sendo que as primeiras passam a defender a necessidade de socialização dos custos de reprodução social. Pautam que o Estado ajude a arcar com os gastos em saúde, educação e assistência social por meio de políticas sociais.

Para Pochmann, a partir da depressão de 1929, foram criadas as condições para que o Brasil tivesse um novo avanço em suas atividades produtivas e desenvolvesse um sistema de proteção social. O Brasil reagiu à crise, aproveitando a transição de demanda do modelo agrário-exportador, e foi capaz de desenvolver internamente uma dinâmica de produção acompanhada de um novo pacto de classes que rompeu com oligarquias agrárias e fomentou o crescimento industrial. Nesse contexto, a criação de um sistema de proteção social emergente foi possível, com destaque para os mecanismos de proteção vinculados à inserção no mercado formal de trabalho. No entanto, o dualismo permaneceu, pois a maioria da população economicamente ativa encontrava-se ainda no campo, enquanto que a proteção social vinculada ao salário direcionava-se exclusivamente aos trabalhadores urbanos (Pochmann, 2007, p. 87).⁹² Draibe caracteriza o regime de proteção social brasileiro nesse período como

⁹² Nas palavras do autor: “Para uma crise que veio de fora, o Brasil reagiu muito bem a partir de uma mudança na correlação de forças sociais internas favoráveis à consagração de um novo modelo econômico, capaz de superar a antiga condição de economia agrário-exportadora. Isso não significou uma mera subordinação a reflexos externos, mas sim fruto do estabelecimento de uma nova articulação de classes sociais, responsável pela

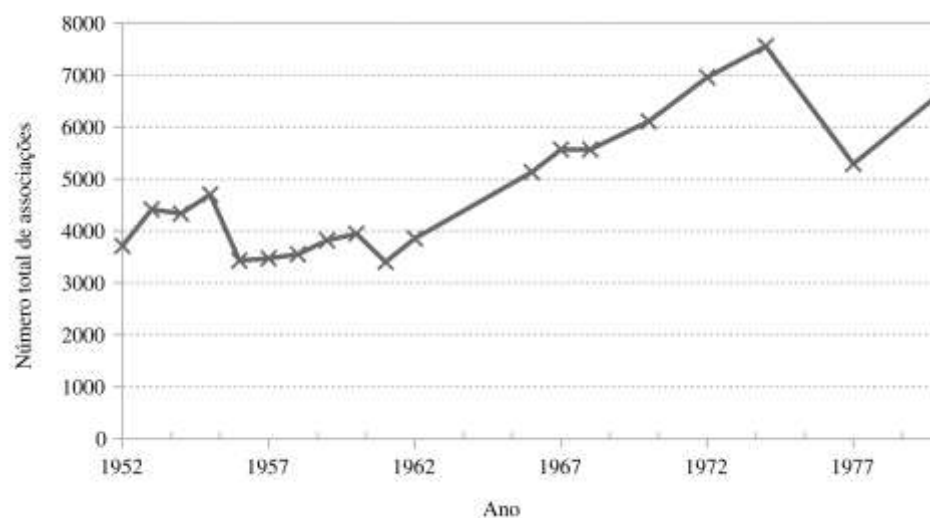
meritocrático, fragmentado e particularista, pois voltava-se somente aos trabalhadores inseridos na indústria (Draibe e Aureliano, 1989, p. 140).

No que diz respeito diretamente às políticas de proteção social, segundo Barrientos e Simunovic (2015, p. 159–160), as primeiras instituições começaram a ser estabelecidas no Brasil entre os anos 1930 e 1940.⁹³ Consistiam em fundos de segurança social, principalmente direcionados para o setor público, com o objetivo de cobrir “contingências no ciclo de vida” dos trabalhadores. Tais fundos, segundo o autor, eram desenhados de acordo com linhas do modelo bismarckiano, ou seja, vinculadas ao setor de trabalho e baseadas no princípio contributivo (Barrientos e Simunovic, 2015, p. 159). No entanto, devido aos padrões sociais da época – alta desigualdade entre as camadas da população urbana e rural, informalidade e clientelismo nas relações –, a maioria da população não podia, de fato, participar desse modelo e permanecia dependente de caridade ou assistencialismo de instituições religiosas, o que consolidava a seletividade e estratificação social (Barrientos e Simunovic, 2015, p. 160; Leubolt, 2014b, p. 3).

Coutinho descreve este período como uma fase na qual políticas sociais previdenciárias voltadas a trabalhadores formais assalariados foram implementadas para buscar a superação das economias primordialmente agrárias. Contudo, esses arranjos não tiveram a capacidade de alcançar as áreas rurais, mais precárias, e ficaram restritos ao manejo realizado pelas elites políticas já centralizadas nas regiões urbanas (D. R. Coutinho, 2012, p. 81). Assim, ao contrário de seus objetivos, essas políticas acabaram por aprofundar o dualismo da dimensão urbana e rural da realidade brasileira. Nesse período, e pelo menos até o início dos anos 1980, muitas iniciativas difusas, organizadas pela sociedade civil, entidades religiosas e associações comunitárias realizam uma série de serviços de assistência social, dentre eles hospitalar, abrigos, asilo, atendimento escolar, entre outros. No gráfico abaixo, a partir da compilação de estatísticas do século XX produzidas pelo IBGE (2006, p. 70), ficam claras as dimensões de apoio social que estas entidades prestavam.

expansão urbana e industrial nacional que superasse o predomínio das classes proprietárias rurais” (Pochmann, 2007, p. 87).

⁹³ Segundo Hochman, em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) no contexto da ideologia varguista, que tem por função realizar uma reforma no sistema de legislação trabalhista e previdenciária da época (Hochman, 2006, p. 183).

Gráfico 5: Associações de Caridade ou de assistência a desvalidos - segundo ano - Brasil - 1952/1980

Fonte: IBGE, Estatísticas do Século XXI, gráfico a partir da tabela com detalhes na p. 70

Mais à frente, no entanto, as tensões sociais geradas pela desigualdade e dualismo levaram a conquistas sociais. Leubolt destaca a consolidação de direitos sociais no governo Vargas frente ao processo de repressão e controle crescente, especialmente com a promulgação de direitos trabalhistas firmados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943 (Leubolt, 2014b, p. 3). Oliveira, ao interpretar o contexto social desse período, reforça a ideia de que a concessão destes direitos ocorreu com um pacto estrutural, realizado sob a base da regulamentação trabalhista, populismo e um arranjo entre as classes proprietárias rurais e industriais. Assim, sustenta que a criação das leis trabalhistas teria se destinado a “expulsar” os custos da reprodução dessa força de trabalho da responsabilidade dos empresários industriais (Oliveira, 2003, p. 68).⁹⁴ Para Fortes, a despeito dos possíveis efeitos negativos dessa política, a bandeira dos direitos trabalhistas foi movimentada pelos trabalhadores em suas lutas políticas e reformas sociais, e impulsionou greves constantes nesse período (Fortes, 2007, p. 70).⁹⁵

⁹⁴ A criação da CLT teria tido um efeito econômico bastante importante, mais do que outras políticas sociais. Ao estabelecer os padrões salariais básicos, realizou o controle da dinâmica remuneratória, garantindo que as elites industriais não tivessem dificuldades de captação ou perdas de lucro pela escassez de operários especializados para alguns setores da indústria. De certa forma, a concessão de direitos, na interpretação de Oliveira, atuou como reordenadora dos conflitos sociais trabalhistas da época e manteve a dinâmica de exploração capitalista nas margens controláveis pelas elites, enquanto os trabalhadores, sub-remunerados, aumentavam as horas de trabalho trabalhadas para garantir sua sobrevivência, pois cada vez mais sua renda real foi sendo dilapidada pelo aumento dos custos de vida nas cidades impostos pela aceleração da urbanização (Oliveira, 2003, p. 68).

⁹⁵ Cf. também: (Siqueira, 2015).

Segundo Fortes, o período do Estado Novo é marcado pela consolidação de direitos vinculados ao trabalho com teor corporativista, pois benefícios voltados a certos grupos tinham o objetivo de “subordinar essas organizações de trabalhadores ao aparelho partidário e estatal, entendidos como depositários de interesses nacionais superiores aos de classe” (Fortes, 2007, p. 66). Em “A Invenção do Trabalhismo”, Angela Castro Gomes visa descrever o processo de organização das classes trabalhadoras no período em interpretação contrária às leituras comuns que analisam o processo de concessão de direitos, como se esses tivessem sido apenas fornecidos aos trabalhadores para controlar suas mobilizações, ou seja, que os compreendem como uma dimensão do populismo (cf.: Gomes, 2005). Fortes ressalta nesse período a conquista de direitos sociais, como pensões, aposentadorias, fortalecimento da justiça do trabalho, além de uma rede articulada de sindicatos paralelos e partidos centrados em bases trabalhistas (Fortes, 2007, p. 75).

Nos anos seguintes, sucedem-se governos mais progressistas, que são motivados a implementar reformas sociais mais profundas. Com o projeto de reformas de base, proposto no governo de João Goulart, consolidam-se as pautas por reforma agrária e políticas de inclusão social.⁹⁶ Contudo, considerando a constelação de forças do período, a proposta não consegue alcançar a base social necessária para sua sustentação, e diferentes fatores como o contexto econômico internacional e a pressão das elites industriais e também dos latifundiários formam a sustentação socioeconômica que levará ao golpe de 1964, início da ditadura militar brasileira (Leubolt, 2014b, p. 4; Pochmann, 2007, p. 90).

Em resumo, o período que abarca temporalmente o início do século XX é marcado por duas características centrais no que diz respeito ao regime de proteção social adotado. Primeiro, as políticas concretas implementadas não são capazes de incluir a população rural e empobrecida, uma vez que, além de serem escassas, são vinculadas prioritariamente ao mercado de trabalho formal, no caso, vinculado à indústria nascente. Segundo, ao voltarem-se à classe industrial emergente, reforçam dualismo e a estratificação social, característicos do processo pós-colonial da região e do Brasil especificamente. Isso significa que as políticas que deveriam incluir produzem o efeito justamente contrário de solidificar estruturas de desigualdade já existentes. À população pobre, resta o acesso à ajuda social benemerente, normalmente vinculada a entidades religiosas, mas cujo impacto fora bastante limitado. Essa

⁹⁶ As reformas de base consistiam em propostas de reforma consideradas “necessárias à renovação das instituições socioeconômicas e político-jurídicas brasileiras, que tinham como objetivo remover os obstáculos à marcha do processo de desenvolvimento do país. Essas propostas foram a base do programa de governo do presidente João Goulart (1961-1964), assumindo o caráter de bandeira política durante a fase presidencialista daquela gestão. As reformas consideradas prioritárias eram a agrária, a administrativa, a constitucional, a eleitoral, a bancária, a tributária (ou fiscal) e a universitária (ou educacional)” (Menandro, 2010).

dinâmica reforça o contexto de desigualdade estrutural entre as diferentes regiões do país e entre seu interior e centros urbanos, como demonstrado no capítulo anterior. Nesse sentido, pode-se afirmar que a consolidação de direitos sociais não significou a formação de um sistema de proteção social. A carência de políticas de assistência, ademais, apenas se agravou durante os anos da ditadura militar, como será visto no subitem seguinte.

4.1.2 Políticas sociais e regressividade durante a ditadura militar

O período militar foi um momento extremamente marcante na história brasileira. Representou uma reação conservadora frente a mobilizações sociais por reformas estruturais. Em geral, predominaram medidas de repressão voltadas para o controle social e, segundo Fagnani (2005, p. 13), no plano das políticas sociais, foi desenvolvida uma estrutura de assistência social voltada especialmente para as classes médias e altas. Leubolt (2014b, p. 4), no mesmo sentido, afirma que no campo do regime social, diferente do modelo empregado no Chile, a ditadura brasileira manteve políticas dirigistas ao estilo bismarckiano, que foram conduzidas de maneira altamente autoritária e burocratizada, de forma a manter, dentro do possível, a coesão social. No campo dos direitos, o FGTS foi criado, o que significou o fim da estabilidade no trabalho conquistada pelas lutas sociais dos períodos anteriores (Santana, 2009, p. 281). Assim, Fagnani (1997, p. 185–188) classifica essa etapa da história brasileira como uma “estratégia conservadora”, cujas características principais foram a centralização dos processos decisórios, a regressividade dos mecanismos de financiamento, a privatização dos espaços públicos, a expansão de cobertura e o reduzido caráter redistributivo. A centralização se consubstancia tanto no plano da administração quanto no plano das barreiras à participação social. No que diz respeito à administração, a burocracia criada se materializou em agências, que passaram a reunir e dirigir massivos fundos federais responsáveis pelos recursos das políticas setoriais. Os principais setores atingidos por esse modelo foram a Previdência Social, por meio do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), e o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) (Fagnani, 1997, p. 187).

No plano da participação social, as características do período de exceção se difundem sobre todas as esferas administrativas, ou seja, o período se caracteriza prioritariamente pelo impedimento e controle da participação social:

A centralização do processo decisório no Executivo federal é outro traço estrutural da estratégia conservadora, cuja contrapartida é a ausência de controle social e a exclusão da participação dos governos subnacionais. Essa particularidade foi condicionada pelo arcabouço institucional autoritário vigente, marcado pelo extraordinário fortalecimento do Executivo federal perante os demais poderes; pelo debilitamento dos mecanismos democráticos tradicionais de representação (partidos, sindicatos, organizações, imprensa, etc.); pelo cerceamento dos direitos civis e políticos; e por outros mecanismos coercitivos próprios dos regimes de exceção (Fagnani, 1997, p. 186).

A tônica dos mecanismos de financiamento foi a regressividade, uma vez que as políticas sociais eram direcionadas para um grupo restrito da população que tinha acesso ao mercado formal de emprego. Eram, por outro lado, financiadas pelos impostos pagos por toda a população. Esse tipo de arranjo produz maior concentração de renda e desigualdade, na medida em que não redistribui renda para a população mais necessitada e beneficia de forma progressiva a parcela da população que já está incluída no mercado formal ou que possui receitas vinculadas ao patrimônio (Fagnani, 2005, p. 13).⁹⁷

Quanto à privatização, a estratégia conservadora é coroada com alta “permeabilidade aos interesses particulares”, ou seja, formação de alianças entre setores governamentais e representantes de interesses privados. Segundo Fagnani, a fragilização de mecanismos democráticos de controle e representação social teria deixado espaço aberto para que atores privados pudessem efetivamente representar seus interesses e produzir alianças com o Estado. Essas alianças tiveram efeitos negativos sobre as políticas sociais, uma vez que “pactos particularistas foram sendo moldados, difundidos e cristalizados nos escalões superiores da administração pública, com ramificações para os níveis subalternos e para a área parlamentar,” o que possibilitou a utilização do aparelho de Estado para interesses empresariais. Assim, no interior da máquina pública não foram incomuns, ainda segundo Fagnani, os “casos de superfaturamento, prestações de contas fraudulentas, concorrências viciadas e tráfico de influência”. Essa dinâmica perversa acaba por capturar parcela extraordinária do gasto social, o que desfiguraria o caráter redistributivo das políticas sociais (Fagnani, 1997, p. 187).

Nesse cenário, ainda que tenha imperado o controle social e a centralização administrativa, alguns processos de resistência conseguiram colher frutos e contribuíram para abrir brechas do sistema repressivo estatal. A partir dos anos 1970, reunindo a luta dos trabalhadores urbanos e rurais, foi possível unificar as forças e garantir a proteção do sistema

⁹⁷ A regressividade, como já discutido no capítulo anterior, é uma característica perversa que acompanha os sistemas de políticas sociais e tributário brasileiro até hoje e caracteriza os limites redistributivos que as políticas sociais contemporaneamente enfrentam.

de previdência social para ambos. Nesse sentido, descreve Coutinho (2012, p. 85), no período militar houve a criação dos sistemas nacionais para os serviços básicos, como saúde, educação, assistência social, previdência e habitação. As políticas federais foram conduzidas em escala mais ampla e tiveram, no plano formal, caráter universal. As políticas mantiveram-se ligadas aos interesses do partido da ditadura e, obviamente, como já exposto, não contavam com qualquer dimensão de participação social. Ao descrever concretamente as políticas criadas na época, Coutinho destaca o mecanismo de proteção aos trabalhadores rurais, que estendia direitos previdenciários e seguridade social aos trabalhadores do campo, o Funrural⁹⁸, e também a criação do Sistema Financeiro de Habitação⁹⁹ e o Complexo Médico-Previdenciário. No campo da educação, a administração focou em políticas para o ensino universitário e as taxas de analfabetismo da época alcançaram patamares altíssimos (D. R. Coutinho, 2012, p. 86).

Com o passar do tempo, as próprias fontes de financiamento, que antes davam suporte às estruturas governamentais autoritárias, mudam sua visão e passam a contribuir para o seu esgotamento. A pressão política social que se desenvolve leva ao fim da sustentação dos governos ditatoriais. A transição conservadora, como classifica Fagnani, inicia-se oficialmente em 1975, longo processo que culminará com a promulgação da constituição de 1988. No período de transição, passa-se a discutir os efeitos catastróficos da estratégia do crescimento do “bolo”, discurso vinculado ao dito “milagre econômico” no período ditatorial, que baseava-se na ideia de que o desenvolvimento econômico traria o desenvolvimento social como consequência imediata. Da análise dos dados da época e dos resultados de uma política social e econômica de caráter fortemente regressivo, o que se percebe é que, no plano social, o que se alcançou foi a mais intensa desigualdade e a queda na qualidade de vida das classes mais empobrecidas (Fagnani, 1997, p. 206).

No plano das políticas sociais, são tomadas iniciativas na tentativa de retomar uma agenda de políticas sociais. Um exemplo é a criação do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), que era composto pelo presente da República e diferentes ministérios, e que deveria ser uma “instância superior de coordenação das políticas setoriais, de controle sobre a burocracia, de racionalização dos programas e de definição das prioridades governamentais”

⁹⁸ Importante destacar que, segundo Fagnani, a criação e implementação do Funrural tinha também o objetivo principal de oferecer um mecanismo clientelista de inserção de beneficiários no sistema a partir de promessa de apoio eleitoral aos candidatos que sustentavam a base do regime ditatorial. (Fagnani, 1997, p. 188).

⁹⁹ Segundo Fagnani, a criação do Sistema Financeiro de Habitação segue a lógica do federalismo centralizado, no qual as receitas tributárias são reunidas no Executivo federal e transferidas de forma imposta para os governos subnacionais. (Fagnani, 1997, p. 187).

no campo das políticas sociais. Era financiado pelo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), que oferecia apoio financeiro aos projetos sociais com recursos das loterias, da Caixa Econômica Federal e do orçamento da União (Fagnani, 1997, p. 208).

O agravamento da crise econômica no início dos anos 1970 acabou por intensificar as dificuldades encontradas pelo governo no sentido de atender às demandas populares que voltavam aos poucos a ter voz durante a abertura democrática. O esgotamento da estratégia conservadora ocorria rapidamente, dando lugar a uma agenda reformista situada entre 1985 e 1988, como classifica Fagnani (1997, p. 214). Segundo Leubolt (2014b, p. 4), no mesmo sentido, o modelo apresentava sinais de seu desgaste, sendo que, no início dos anos 1980, importantes organizações sociais são fundadas como fruto das manifestações populares, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e o próprio PT, em 1980. Na mesma década, forma-se também o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). Diferentes organizações de esquerda conseguem ser legalizadas na transição democrática, como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e a Convergência Socialista (CS), que se transformaria no Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), como relatam Boito Jr e outros pesquisadores (2009, p. 36).¹⁰⁰

O movimento sanitarista também é central no processo de mobilização e pauta por transformações no regime de proteção social e distribuição de serviços básicos. Diversos ativistas e intelectuais do movimento atuam na comissão de setores da previdência, saúde e assistência, a fim de contribuir para formulação de diagnósticos precisos e estratégias que levaram ao resultado de uma política universalista para o setor (Fagnani, 1997, p. 217).¹⁰¹ Outras formas de organização também reforçaram o processo de contestação ao regime ditatorial. Um exemplo foi o movimento que ficou conhecido como “Movimento do Custo de Vida” ou “Movimento contra a Carestia”, organizado pelos clubes de mães na periferia de São Paulo. Mulheres e famílias reivindicavam a melhoria das condições de vida frente ao aumento exponencial do custo dos itens básicos de subsistência. Ainda em 1978, o

¹⁰⁰ Ainda segundo os autores: “Nesse período, ocorreu uma explosão inédita de greves, colocando o Brasil, juntamente com a Espanha, que também saía de uma ditadura, como campeões incontestes da atividade grevista em escala mundial. Grandes greves de massa marcaram o cenário político e social daquele período: as greves do operariado fabril, principalmente no ABC paulista, as greves dos trabalhadores rurais – como as greves dos canavieiros da Zona Mata nordestina e do município de Guariba no interior de São Paulo – e as greves do funcionalismo público por todo o país tornaram irreversível a crise da ditadura militar”. (Boito Jr. *et al.*, 2009, p. 36).

¹⁰¹ Sobre o movimento da reforma sanitária, cf.: (Ministério da Saúde, 2006; Paim, 2012).

movimento é recebido com forte repressão, mas não deixa de ser um sinal do desgaste da política de repressão ditatorial (Gianotti, 2007, p. 90).¹⁰²

A título de resumo, segundo Fagnani, a transição democrática no Brasil sela um pacto conservador, negociado a partir dos interesses políticos.¹⁰³ Reflete um conflito entre pautas bastante diversas de múltiplos setores sociais. Há um segmento solidário à expansão dos direitos sociais e outro conservador, centrado no Executivo federal, que busca “obstruir esse processamento tanto na fase da Assembleia Nacional Constituinte, quanto na etapa de regulamentação constitucional complementar” (Fagnani, 1997, p. 220). O processo de redemocratização é uma conquista social, na medida em que representa uma transição institucional importante no aspecto político. Não é, contudo, um período uniforme. Traz em si os desafios de institucionalização e capilarização das disputas já travadas no momento da Assembleia Constituinte entre setores conservadores e progressistas da política brasileira. No mesmo sentido, os rumos da política social continuam a ser disputados com avanços e recuos, ainda que, no plano dos direitos promulgados, as garantias venham a ser claramente estabelecidas. No interior do sistema democrático, as disputas continuam, o que será detalhado nos itens seguintes.

4.1.3 Redemocratização e desafios frente às políticas neoliberais

A promulgação da Constituição de 1988 representa um marco institucional para o processo de redemocratização brasileiro. Como inúmeros pesquisadores destacam, ela consolida no plano normativo um conjunto de direitos sociais que atribuem ao Estado a responsabilidade pela prestação de direitos sociais e garantia de subsistência mínima à

¹⁰² Na história brasileira, em outros momentos históricos a pauta da “carestia” também foi capitalizadora de movimentos sociais de base. Tanto no início do século XX quanto na Primeira República. Cf.: (T. C. Garcia, 2013; Goulart, 2013).

¹⁰³ As ações concretas nesse sentido foram: ampliação do escopo e da importância das ações assistenciais e clientelistas na agenda estatal; esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores (com destaque para a reforma agrária e as políticas urbanas), gerando descontinuidades e paralisia decisória; “desmonte” orçamentário e burocrático no campo social, imediatamente após a promulgação da nova Carta constitucional; oposição sistemática do Executivo ao processamento constitucional da agenda reformista tanto em sua fase constituinte, quanto na regulamentação complementar entre outubro de 1988 e março de 1990. (Fagnani, 1997, p. 220).

população.¹⁰⁴ No entanto, a garantia de direitos constitucionais não proporcionou um processo imediato de efetivação dos direitos sociais trazidos pela Carta de 1988.

Após sua promulgação, contínuas disputas entre diferentes setores sociais a fim de criar obstáculos ou implementar os direitos promulgados ocorreram. Como destaca Fagnani (1997, p. 225), um conjunto de decisões políticas foram tomadas via poder executivo nos primeiros anos de vigência da Constituição para frear os avanços sociais previstos. Para o autor, durante a Constituinte, as elites concordaram em abrir mão de alguns de seus interesses, permitindo a inserção de direitos sociais e temas como reforma agrária em nome da possibilidade de negociação e imposição de outros interesses a elas mais importantes no texto final. Assim, a maior disputa se deu justamente depois, na busca pela efetivação dos direitos estampados na Carta de 1988. Essa disputa se deu por meio de estratégias de impedimento ou limitação da regulamentação e controle orçamentário (Fagnani, 1997, p. 225). Nesse sentido, entre o final dos anos 1980 e início dos 90, os direitos sociais, os mecanismos de proteção social, como os serviços de saúde, dentre eles o recém criado SUS, e a seguridade social foram especialmente afetados (Fagnani, 1997, p. 222).¹⁰⁵

Segundo Boito Jr. e outros pesquisadores, analisando os processos políticos dos anos 1990, ressalta-se que este foi um período de certo retrocesso após as mobilizações que resultaram na transição democrática nos anos 1980. Durante o governo de Fernando Collor, que derrotara o projeto popular do PT representado na primeira candidatura de Lula, tem lugar uma profunda recessão econômica e queda na produção. Esse contexto acaba por acuar os movimentos sindicais e populares com o fantasma do potencial desemprego. Ademais, nesse período, ocorre um processo de desorganização ideológica dos movimentos operário e socialista vide às transformações políticas e desintegração do sistema da antiga URSS que, apesar dos problemas do dito socialismo real, trazia um contraponto alternativo ao modelo liberal do capitalismo (Boito Jr. *et al.*, 2009, p. 36).

Segundo Fagnani (1997, p. 222), neste período ocorre o avanço de uma agenda reformista-conservadora. Boa parte da disputa para impedir a consolidação dos direitos sociais se dá por meio de manobras jurídicas e parlamentares que são usadas principalmente pelo poder Executivo para impedir a efetivação do próprio direito pactuado em 1988. No

¹⁰⁴ No mesmo sentido, cf.: (Barrientos e Simunovic, 2015, p. 159; D. R. Coutinho, 2014, p. 111; Leubolt, 2014b, p. 5; Mauriel, 2006, p. 59).

¹⁰⁵ Segundo Fagnani, destaca-se, por exemplo, que, durante o governo Sarney, o Executivo não cumpriu o prazo estabelecido nas Disposições Transitórias da nova Carta, de seis meses a partir da promulgação da Constituição para apresentar ao Congresso “os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefícios” (Fagnani, 1997, p. 222).

entanto, para Coutinho, esse também é o período em que os desafios pela descentralização das políticas e efetividade dos direitos pactuados são ampliados. No plano institucional, a inserção dos princípios constitucionais do SUS e da seguridade social tem um papel importante ao consolidar esse arcabouço jurídico. Na Constituição, o direito da seguridade social incorpora uma concepção de seguridade e não de seguro, e a descentralização com participação social (D. R. Coutinho, 2012, p. 90).¹⁰⁶

Ademais, na esfera dos direitos assistenciais, a Constituição estabelece a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC),¹⁰⁷ que consiste no principal benefício implementado nesse período. Segundo as disposições transitórias, o BPC deveria ter tido sua proposta de regulamentação submetida nos seis meses seguintes à promulgação da Constituição. O que ocorreu, ao contrário, foi uma disputa entre medidas provisórias editadas no governo Sarney e decisões do parlamento sobre a vinculação ou não do benefício ao salário mínimo. Ao final, o BPC foi regulamentado definitivamente apenas com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, e implementado em 1996, quase dez anos depois da promulgação do texto constitucional (Fagnani, 1997, p. 224; Vaitsman *et al.*, 2009, p. 735). Atualmente, o benefício é gerido pelo MDS, mesmo Ministério que administra o programa Bolsa Família, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).¹⁰⁸ Um outro exemplo do processo de fragmentação e resistência à regulamentação dos direitos básicos é a aprovação da Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB), que estabelece preceitos básicos do sistema de educação brasileiro apenas em 1996.

No plano das políticas, este período inicial pós 1988 permanece marcado por práticas fragmentadas. No governo Collor, formam-se iniciativas como a Legião Brasileira de

¹⁰⁶ Como descreve Coutinho, a partir do Art. 194 da CF de 1988, os seguintes princípios devem ser seguidos: “universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento, e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa”.

¹⁰⁷ O BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Nº 8.742, de 7/12/1993 e pelas Leis Nº 12.435, de 06/07/2011 e Lei Nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS e pelos Decretos Nº 6.214/2007 e Nº 6.564/2008. O benefício, que vige até hoje, estabelece a prestação de um salário mínimo mensal para idosos com 65 anos ou mais, ou para pessoas impossibilitadas de prover sua manutenção, ou ainda portadores de deficiência que os incapacite de prover uma vida independente para o trabalho. Além disso, deve-se comprovar que a renda mensal per capita na família é inferior a um quarto do salário mínimo vigente.

¹⁰⁸ A SNAS é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do Benefício, que é vinculado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ou seja, compõe parte do Sistema de Seguridade Nacional. Os recursos provêm desse sistema e são repassados ao MDS por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Segundo dados do MDS: “Atualmente são 3,6 milhões (dados de março de 2012) de beneficiários do BPC em todo o Brasil, sendo 1,9 milhões pessoas com deficiência e 1,7 milhões de idosos”. Mais informações sobre o benefício podem ser encontradas em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>.

Assistência (LBA), presidida pela primeira-dama, que executa prestações sociais de forma assistencialista e clientelista, sob “uma descentralização pouco organizada”, que focava na transferência da responsabilidade do Estado sobre a proteção social para a sociedade civil (Fagnani, 1997, p. 230). Essas iniciativas deságuam no processo de ampliação da atuação de ONGs, o que leva ao fortalecimento do chamado Terceiro Setor. Esta será também uma das características centrais da assistência social do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), como destaca Leubolt (2014b, p. 10). Um exemplo disso é a criação do programa “Comunidade Solidária”, que tinha por objetivo organizar a vontade da sociedade civil de “ajudar”. O programa incluía trabalho social voluntário em regiões mais pobres das cidades como requisito para a formação em escolas e universidades (Mauriel, 2006, p. 66).¹⁰⁹ Para o pesquisador, estas iniciativas, junto com numerosas parcerias público-privadas no setor de saúde, acabaram por deslocar o foco que a CF de 1988 havia direcionado para direitos sociais e, conseqüentemente, reforçaram a tradição filantrópica já presente na sociedade brasileira. Além disso, neste período também se observa a disseminação de ONGs que passam a atuar junto a empresas sob o bojo da responsabilidade social corporativa. Nesse contexto, especialmente ONGs religiosas recebem financiamento para atuar em projetos de assistência social. Isto contribui para que a responsabilidade do Estado sobre a assistência social continue deslocada para as famílias, comunidades e mercado (Leubolt, 2014b, p. 10).

Coutinho destaca, por outro lado, as iniciativas para o fortalecimento da atuação dos municípios nesse período e dos princípios democráticos e participativos que passam a fazer parte da pauta das reivindicações por políticas sociais a partir dos princípios do SUS (D. R. Coutinho, 2012, p. 84). Nos anos 1990, de acordo com as competências conferidas pela Constituição de 1988, os municípios passam a realizar uma série de políticas concretas, especialmente voltadas à educação básica escolar, cujas experiências estarão na base de programas lançados posteriormente, como o Bolsa Escola, no governo de FHC. Segundo Bichir, quando surge o primeiro programa federal de transferência de renda vinculado à frequência escolar, já havia iniciativas semelhantes em mais de sete estados e 200 municípios, com destaque para as iniciativas pioneiras de municípios como Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos (Bichir, 2010, p. 116). Neste período, também destacam-se as primeiras discussões sobre o projeto de Renda Mínima de Cidadania, propostas pelo então

¹⁰⁹ A autora detalha o modelo de condução do programa: “Além disso atuava com programas “inovadores” – Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária – e com o Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em três frentes: projeto Parcerias Estado/Sociedade Civil; Programa Voluntários, Rede de Informações do Terceiro Setor e Marco Legal do Terceiro Setor” (Mauriel, 2006, p. 66).

Deputado Federal do PT, Eduardo Suplicy, que chegou a ser implementado em alguns municípios brasileiros e, em 2003, foi convertido em lei, apesar de nunca ter sido efetivado a nível federal.¹¹⁰

Especificamente quanto ao governo FHC, no âmbito da política econômica e da agenda política, este período é descrito como o momento de implementação de um modelo político e econômico neoliberal. Desde os anos 1970 e 80, um conjunto de medidas políticas concretas voltadas à diminuição das atribuições do Estado, à desregulamentação seguida da re-regulamentação dos mercados, à privatização de empresas e serviços públicos, redução de gastos sociais e sistemas de proteção social, e às reformas de sistemas previdenciários e do Estado definiram a estratégia do Estado na América Latina (cf.: L. Filgueiras, 2006; Mollo e Saad-Filho, 2006).

Ao analisar as características econômicas e o consequente perfil de proteção social do período entre 1993 e 2002, Fagnani o classifica como um momento de “retomada das reformas liberalizantes” (Fagnani, 2011b, p. 44). O pesquisador demonstra que as decisões tomadas pelo governo configuraram uma “antinomia entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado e as possibilidades de desenvolvimento social”. Elementos dessa antinomia podem ser identificados na desorganização do mundo do trabalho; nas políticas monetária, cambial e fiscal que limitaram o gasto social; na desestruturação do mercado de trabalho e retrocesso da reforma agrária, de direitos trabalhistas e previdenciários e, além disso, na falta de uma política de habitação popular, privatizações do saneamento e transporte público. Por fim, após o acordo firmado com o FMI em 1998, a focalização das políticas sociais foi intensificada, agravando ainda mais as crises das políticas de saúde, assistência social e educação fundamental (Fagnani, 2011b, p. 44).

Para o pesquisador, tais reformas liberalizantes resultaram em um contexto econômico altamente problemático, que não teria sido claramente alterado no governo petista pelo menos até 2005. Os maiores problemas da época consistiam na alta taxa de inflação e no crescimento do chamado risco Brasil (Fagnani, 2011b, p. 46–47).¹¹¹ Como consequência, no plano da proteção social, investimentos em saúde, educação, moradia e estrutura urbana e agrária permaneceram reduzidos, ainda que políticas sociais distribuídas em diferentes ministérios tenham sido implementadas (Licio, 2012, p. 122). Segundo pesquisadores do IPEA, no entanto, em estudo sobre o gasto social do período entre 1995 e 2001, o governo FHC

¹¹⁰ No capítulo seguinte, será discutido em detalhe o processo de consolidação legislativa do projeto de renda mínima proposto por Suplicy, ainda que este nunca tenha sido implementado de fato. Cf.: (Suplicy, 2003, 2007).

¹¹¹ Segundo os dados sistematizados pelo autor, a inflação era de 12,5% na época.

também encontrou um contexto de total desmonte tanto da economia, quanto das políticas sociais, uma herança dos problemas administrativos, clientelismo e instabilidade política do governo de Fernando Collor. Sendo assim, as primeiras medidas de recuperação da economia teriam sido focadas no controle da moeda, tentativa de estabilização dos custos previdenciários e recuperação do emprego (Castro *et al.*, 2003, p. 127–130). O gasto social teria tido um pequeno aumento, apesar da crise econômica mundial. Um dos principais marcos do período seria a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECPE), que teria ampliado o investimento de recursos na área social (Castro *et al.*, 2003, p. 130).

Assim, as políticas sociais de combate à pobreza acabam sendo mais amplamente difundidas no segundo mandato de FHC, a partir da adoção do modelo de focalização e condicionalidades. Contudo, como já destacado, tais políticas são implementadas de forma fragmentada, envolvendo diversos ministérios e sem uma sinergia entre seus objetivos e estruturas administrativas. É consenso que, apesar dos impactos atribuídos aos programas, preponderavam problemas em sua gestão e controle (Licio, 2012, p. 122). Nesse período, como já analisado no capítulo anterior, a influência dos programas e estudos técnicos de agências internacionais sobre políticas de TRCs é especialmente notada. Segundo Vaitsman e outros pesquisadores (2009, p. 736), no caso da criação do Bolsa Escola, as experiências locais de políticas públicas focalizadas no combate à pobreza tiveram papel mais determinante, mas, nem por isso, recursos internacionais deixaram de ser aportados posteriormente. Nesse período são criados os programas Bolsa Alimentação, Agente Jovem e Auxílio-gás. Destaca-se ainda a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, do Fundo de Erradicação de Combate à Pobreza e a permissão da comercialização dos remédios genéricos (D. R. Coutinho, 2012, p. 86). Também criada pela Constituição, é implementada a pensão para trabalhadores rurais no valor de um salário mínimo, independente de contribuição para a Previdência Social. Em comparação com a fase anterior, também verifica-se o aumento de investimentos na educação básica (Leubolt, 2014b, p. 7). Abaixo, o quadro resume as políticas sociais implementadas governo de FHC.

Quadro 2: Programas de Transferência de Renda, situação em 2002

Programa	Ministério/ Órgão	Critérios de seleção	Valor (R\$)/Beneficiários (out. 2012)
Agente Jovem (2001)	SEAS/ MPAS	Jovens de 15 a 17 anos em situação de pobreza e risco social, de famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.	65,00 / 105.446
PETI (1996)	SEAS/ MPAS	Famílias com renda per capita até um salário mínimo, com filhos na faixa etária entre 7 e 14 anos que se encontrem trabalhando em atividades penosas ou degradantes.	25,00 (zona rural), 45,00 (zona urbana) / 810.348
Bolsa Escola (2001)	MEC	Crianças com idade entre 7 e 14 anos, matriculadas na rede regular de ensino, pertencentes às famílias com renda per capita até R\$90,00 (equivalente a meio salário mínimo). Condição: frequência escolar mínima de 85%.	15,00 (por criança, até máximo de 45,00) / 10,7 milhões
Bolsa Alimentação (2001)	MS	Gestantes, nutrízes, filhos de mães soropositivas para o HIV e crianças em idade de até 7 anos, pertencentes a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.	15,00 (por criança, até máximo de 45,00) / 1.403.010
Auxílio Gás (2002)	MME	Famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo	15,00 por bimestre / 8.556.785
Bolsa Renda (2001)	MIN	Famílias residentes em municípios atingidos pela seca e cadastradas no Cadastro Único ou no cadastro atualizado pelo Bolsa Escola	30,00 / 842 famílias

Fonte: Reconstrução do quadro com base nos dados sistematizados por Monteiro, (2011, p. 38).

Após os anos iniciais de estabilidade econômica possibilitada pelos resultados do Plano Real e de um momento global econômico favorável, a crise de 1998/99 atinge a economia brasileira, obrigando um novo redirecionamento dos recursos. Os custos da dívida externa assumem uma parte relevante do PIB, e pacotes de ajuste dão início a novas políticas de controle de investimentos e corte de gastos. O setor de políticas sociais é particularmente afetado, e o modelo de investimento até então prioritariamente universalizado acaba por dar lugar definitivo aos programas de transferência de renda. A escassez de fundos afeta diretamente o setor público, promovendo uma nova onda de fuga das classes médias e elites para os serviços privados – especialmente serviços de saúde, educação e previdência privada –, o que gera um novo “boom” de privatizações (Leubolt, 2014b, p. 9).¹¹² Nesse mesmo contexto, os programas de TRC são vistos como alternativa para lidar com a questão da pobreza, ainda que as transferências sejam mantidas em proporção bastante reduzida (Leubolt, 2014b, p. 9; Vaitsman *et al.*, 2009, p. 732).

Segundo Vaitsman, *et al.* (2009, p. 733), esse modelo é influenciado pelos debates das agências internacionais de desenvolvimento. Ressaltam: “se nos anos oitenta a agenda dos bancos multilaterais girava em torno da reforma do Estado, desregulamentação, privatização,

¹¹² Dados destacados pelo autor demonstram a gravidade da mudança no que diz respeito ao sistema educacional: “In 1990, 86.9 percent of the children from the richest 10 percent of the population went to public schools. The number went down to only 18.49 percent in 1998. Attendance of the richest 10 percent in health care sank from 15.95 to 3.46 percent during the same period” (Leubolt, 2014b, p. 9).

abertura comercial e financeira e no nível político, em temas como transparência e *accountability* da ação pública, no início da década de 2000, o combate à pobreza adquire proeminência”. Nesse contexto, o próprio conceito de pobreza é ampliado, deixando de ser restrito apenas à condição econômica e passa a englobar tanto a “provisão de renda, quanto a de serviços de educação e saúde para a formação de capital humano” (Vaitsman *et al.*, 2009, p. 733).¹¹³

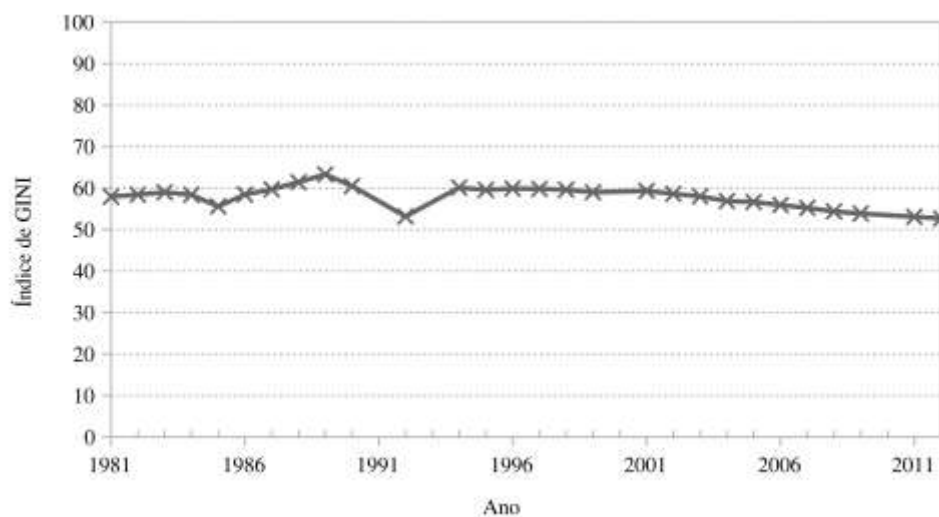
Os programas de transferência de renda condicionada se expandem por toda a América Latina, como detalhado no capítulo anterior, tornando-se uma das principais estratégias dos regimes de proteção social da região. No caso brasileiro, a implementação dos primeiros programas no governo FHC é acompanhada de um processo de fragmentação administrativa e limitação orçamentária. Tais elementos, também segundo a análise de Bichir, Vaitsman e outros pesquisadores, contribuíram para a restrição de cobertura dessas políticas, uma vez que os investimentos na formação de capacidades institucionais no Estado, principalmente para os entes federativos – estados e municípios –, não se ajustava aos pacotes de reformas e adaptações fiscais implementadas no período (Bichir, 2011, p. 11; Vaitsman *et al.*, 2009, p. 732).

Pochmann destaca que as políticas sociais são administradas por um padrão de gestão ultrapassado que, mesmo com a limitação de cobertura das políticas implementadas, não é eficiente. A fragmentação e a multiplicidade de ações setorializadas, ao contrário do que se pretendia, apenas contribuem para aumentar o custo de operação de políticas públicas. Nesse sentido, produzem um problema cíclico, já que sua ineficiência acaba sendo motivo para menos investimento, que produz, ao final, cada vez mais ineficiência. Nesse ciclo vicioso, as políticas descoladas do Estado e de natureza assistencial adquirem mais força (Pochmann, 2007, p. 97). Ademais, a regressividade tributária continua sendo um problema estrutural vinculado ao financiamento das políticas sociais. Considerando que não se instituiu um sistema eficiente de tributos diretos sobre propriedade no Brasil, a arrecadação incide proporcionalmente de forma mais intensa sobre aqueles que têm menores rendimentos e pagam impostos sobre produtos e serviços. Nesse sentido, o sistema onera muito mais os pobres e aqueles que recebem transferências de renda do que os ricos, o que consolida e

¹¹³ Também nesse contexto são desenvolvidas as metas do milênio em parceria da ONU com governos do mundo inteiro. Essa agenda continua dez metas a serem alcançadas até 2015, dentre as quais o combate à fome era a meta principal. Atualmente, discute-se uma agenda “pós-2015” para o estabelecimento de novas metas de igualdade social. Interessante destacar, contudo, que as metas estabelecidas tiveram bem menos sucesso em outras regiões do globo, como Índia e China. Relatórios, informes e dados de acompanhamento das metas podem ser encontrados em: <http://www.unric.org/pt/objectivos-de-desenvolvimento-do-milenio-actualidade> (Último acesso em 26 nov. 2015).

agrava a desigualdade social (Boito Jr. *et al.*, 2009, p. 97).¹¹⁴ No gráfico abaixo, um histórico do Índice de Gini no Brasil exclusivamente, que demonstra o fator de desigualdade e suas variações ao longo dos anos. Durante os dois mandatos de FHC, o índice permaneceu mais ou menos estável. Apresentou melhora durante os anos seguintes de governos do PT.

Gráfico 6: Índice de GINI no Brasil entre 1981 e 2012



Fonte: Criação própria a partir de dados do World Databank, <http://data.worldbank.org/> (World Bank, [s.d.]).

Um último elemento a destacar nesse período são as iniciativas de inserção de participação previstas na CF de 1988 e impulsionadas pelo sistema do SUS. Draibe, nesse sentido, identifica dois ciclos de reformas sociais no período logo após-1988. Para a autora, no começo, o país encontra-se frente a um grave quadro de instabilidade econômica que dificulta a implementação de políticas sociais. Já na segunda metade dos anos 1990, com a estabilização política, foi possível avançar no sentido da institucionalização de políticas sociais e de fundos de financiamento, além da criação de órgãos descentralizados a nível estadual e municipal que foram precursores na construção de dinâmicas participativas no interior do planejamento e execução de políticas sociais (Draibe, 2005).

Por outro lado, os processos participativos convivem com uma agenda filantrópica, vinculada a entidades privadas sem fins lucrativos que, como indicado anteriormente, acabam por diminuir a responsabilidade do Estado sobre a assistência social. Em 1995, ocorre a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, com a participação de vários setores e

¹¹⁴ Sobre esta questão, Lavinias escreveu texto recentemente, de forma a criticar a regressividade do sistema tributário brasileiro mantida até os dias de hoje (Lavinias, 2013c).

organizações da sociedade. Amplia-se a discussão sobre a necessidade de uma política de proteção social pautada em direitos e não em clientelismo ou filantropia. Nesse momento, o Estado, no entanto, permanecia reticente em assumir a assistência social como política pública inserida no interior da seguridade social, o que se reflete na focalização das políticas. Ainda na década de 1990, cria-se, no plano do governo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA),¹¹⁵ que é depois dissolvido para a criação do programa Comunidade Solidária (Vaitsman *et al.*, 2009, p. 734–735).

Como sistematiza Leubolt, o conjunto de reformas sociais da “era-FHC”, que direcionou a política social para a focalização como estratégia de redução de pobreza via reformas econômicas neoliberais, pode ser descrita como “liberalismo inclusivo”, no qual a política econômica liberal foi acompanhada por medidas sociais condicionadas, centralmente implementadas em cooperação com corporações por meio de ações de responsabilidade social. Como conclui o autor, esse período pode ser descrito como uma mistura perversa do projeto participativo proposto na Constituição de 1988, que pressupunha a expansão de direitos para todos sob a bandeira da cidadania e dos direitos sociais, com o projeto de um Estado mínimo, que recusa-se a assumir seu papel como garantidor de direitos (Leubolt, 2014b, p. 13). Este é o contexto frente ao qual se inicia o governo do PT e no qual o programa Bolsa Família é planejado.

4.2 Doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores: a política social e as transferências de renda condicionadas

Na segunda parte do capítulo, a reconstrução histórica dos momentos centrais dos doze anos de governo do PT será apresentada com mais detalhes. Pretende-se destacar o ambiente político do início deste ciclo de governo – expectativas sociais, base sindical e apoio dos movimentos sociais frente à “desconfiança dos mercados” –, junto à descrição das principais políticas adotadas, não apenas no âmbito da assistência social, mas também no que diz respeito a investimentos, infraestrutura e emprego. O programa Bolsa Família é

¹¹⁵ O CONSEA era um órgão de caráter consultivo, vinculado à Presidência da República e composto por nove ministérios e 21 representantes da sociedade civil. Foi recriado em 2003 durante o primeiro governo Lula, à época vinculado ao Programa Fome Zero. Seu objetivo, segundo as informações institucionais, era prestar assessoria à Presidência da República na formulação de políticas e na definição de orientações, para que o país garantisse o direito humano à alimentação adequada e saudável. Mais informações, ver em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional>.

implementado em 2003, alguns meses depois do Fome Zero, junto a uma proposta de transformação da atuação do Estado frente às políticas sociais. Em um segundo ciclo, iniciado no primeiro mandato de Dilma Roussef, destacam-se fatos políticos centrais e o processo de massificação da cobertura do Bolsa Família até a criação do Brasil Sem Miséria, em 2011.

4.2.1 O primeiro ciclo: os mandatos de Lula e a criação do PBF

Em 2003 inicia-se o primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, reeleito em 2006, e presidente até 2010. O contexto que leva à sua eleição em 2002, vencendo a primeira disputa eleitoral depois de um conjunto de derrotas frente a Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, é até hoje fruto de análises acadêmicas e políticas. Por um lado, a vitória de um presidente de origem popular trabalhadora, importante liderança do movimento sindical contra a ditadura, representou uma transformação radical no plano simbólico em relação ao perfil dos seus antecessores que, até Lula, tinham origem nas elites brasileiras. Criou-se uma expectativa legítima por parte dos movimentos sociais e classes populares de que o governo atuaria para erradicar a pobreza e desconstruir o estigma que essa parte da população brasileira enfrentava cotidianamente (Fagnani, 2011b, p. 42; Sader e Gentili, 2013). “Brasil, um país de todos” foi escolhido como slogan de seu governo.

Por outro, analistas como Singer, como já mencionado, interpretam a vitória de Lula como resultado de sua aproximação com um discurso moderado que se refletirá no seu primeiro governo e também na formação de políticas públicas que darão sustentação para sua reeleição alguns anos depois, como o próprio caso do programa Bolsa Família (cf.: Singer, 2009, 2010, 2012). Para Boito Jr., sob outra perspectiva, a candidatura Lula em 2002 demonstra a conciliação do modelo de reformas com o modelo neoliberal, bastante distante do projeto popular que estava por trás de sua base na campanha de 1989. Uma prova disso teria sido o pronunciamento oficial de Lula durante a campanha em 2002, chamado de “Carta ao Povo Brasileiro”¹¹⁶ e o compromisso firmado com as elites financeiras de não alterar os rumos da política econômica já adotada por FHC (Boito Jr. *et al.*, 2009, p. 36). Nesse sentido, sustenta que, nesse início dos anos 2000, ao contrário das análises otimistas da época, predominou um momento de acomodação política, no qual os movimentos sociais observaram

¹¹⁶ Cf.: (Da Silva, 2002)

os primeiros anos do governo, analisando se a cartilha neoliberal seria efetivamente seguida ou se seria possível avançar em suas pautas a partir da presença de um partido popular no governo. Isso não significou, no entanto, que os movimentos não tenham se organizado e expandido. No plano das lutas específicas, foi um período de fortalecimento do movimento de moradia, das lutas estudantis frente à reforma universitária e da realização das edições do Fórum Social Mundial, espaço de discussão de alternativas à globalização hegemônica e formação de redes entre movimentos sociais globais (Boito Jr. *et al.*, 2009, p. 37).

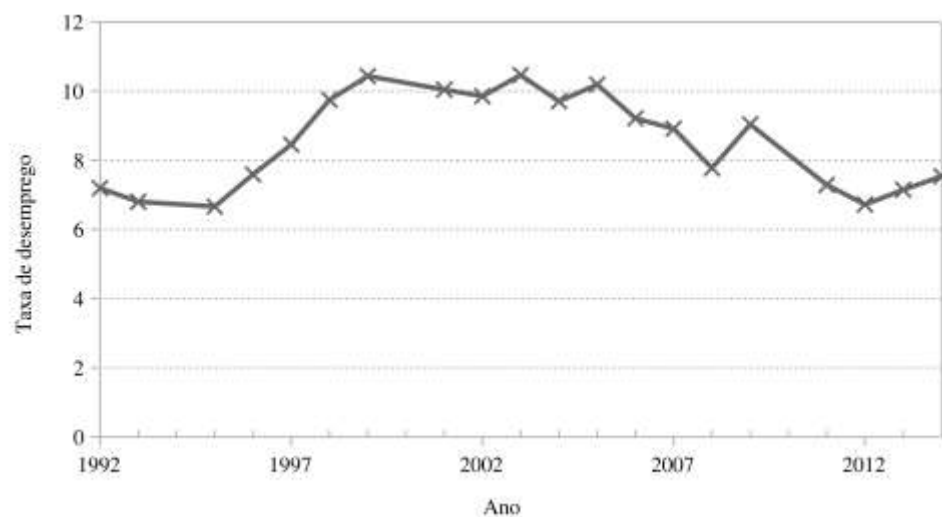
Independente das interpretações, neste contexto, em 2002, inicia-se o debate interno ao partido sobre quais os sentidos e estratégias políticas seriam adotadas para a implementação do novo projeto político em 2003. Torna-se imperativo compreender a fundo em que situação o governo se encontrava após as medidas de controle de gastos do governo anterior, e qual era a dimensão das políticas implementadas até aquele momento. Segundo Fagnani, na segunda metade do primeiro mandato é que as políticas mais importantes passam a ser implementadas e é possível identificar as características que seriam assumidas no que diz respeito à política econômica e à política social (Fagnani, 2011c). Contudo, no plano das políticas sociais, já em outubro de 2003, o programa Bolsa Família é iniciado em substituição ao Fome Zero, que fora uma das primeiras ações de governo logo após a posse em 2003.

Segundo o pesquisador, no plano econômico, o que se consolida é um novo projeto de desenvolvimento nacional. As principais iniciativas no governo Lula foram direcionadas para o fomento a grandes empresas nacionais, como a Petrobrás com o descobrimento do Pré-Sal, e para o investimento em grandes obras de infraestrutura. Um marco dos governos do PT são os Pactos de Aceleração do Crescimento (PACs),¹¹⁷ que procuravam garantir o desenvolvimento de setores considerados estratégicos, como transporte, indústria, saneamento, urbanização, além de garantir empregos. O primeiro PAC foi implementado em 2007, no governo Lula, e administrado por Dilma Rousseff como Ministra do Planejamento. E o segundo teve início em 2011, já no seu primeiro mandato como presidenta. Mesmo diante da crise de 2008, uma situação favorável no mercado de importações permitiu a manutenção das políticas em curso, que tinham por objetivo a melhora das condições dos trabalhadores, como o aumento real do salário mínimo e a ampla inclusão no mercado de trabalho formal. Pesquisas que analisam o processo de desenvolvimento e a melhoria dos indicadores sociais

¹¹⁷ Os PACs (I, no governo Lula, e II no governo Dilma) consistiram em políticas de investimento em infraestrutura que, pela necessidade de mão-de-obra, foram muito importantes para a geração no período. Diferentes obras no período tiveram financiamento do programa, como, por exemplo, construção de infraestrutura em regiões de favelas, construção de teleféricos, investimentos em produção de energias e estradas. Para mais informações, acessar: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac> (Último acesso em 26 nov. de 2015).

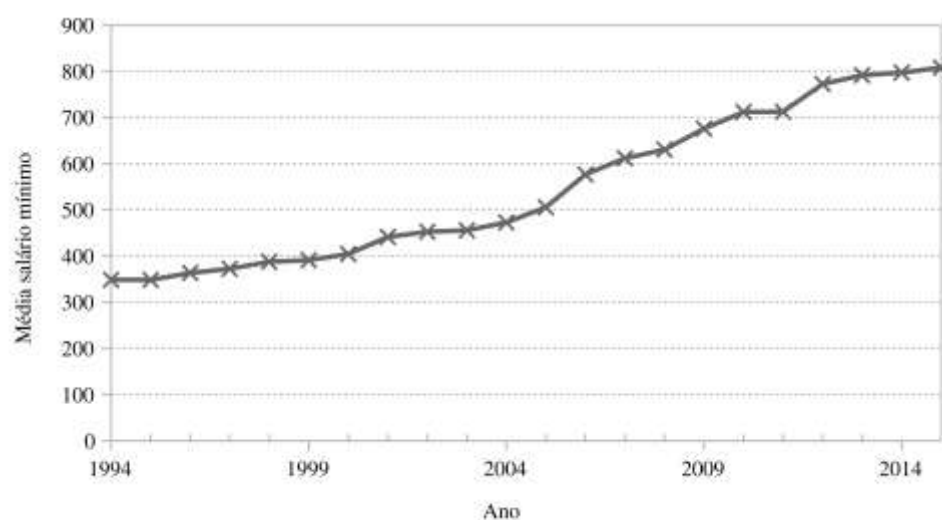
no período atribuem tais mudanças sobretudo às políticas estruturais, dentre as quais as TRCs teriam tido efeitos a serem considerados, mas não suficientes para gerar um impacto de tamanha dimensão. Destaca-se aqui o gráfico da situação do emprego na primeira década dos anos 2000 e outro que retrata o aumento do salário mínimo no mesmo período.

Gráfico 7: Taxa de desemprego no Brasil entre 1992 e 2014



Fonte: Criação própria a partir de dados do Ipeadata, <http://www.ipeadata.gov.br/> (IPEA, [s.d.]).

Gráfico 8: Média do salário mínimo entre 1994 e 2015 (em R\$)

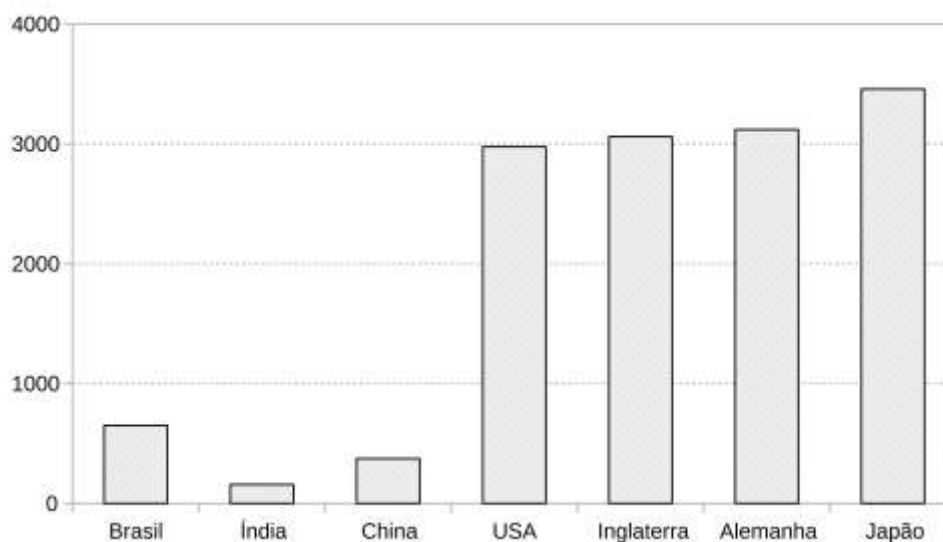


Fonte: Criação própria a partir de dados do Ipeadata, <http://www.ipeadata.gov.br/>, dados de 2015 até o mês de julho (IPEA, [s.d.]).

A título de comparação, o gráfico abaixo mostra a dimensão dos salários no Brasil em relação a outros países emergentes, como Índia e China. Como se vê, a proporção salarial

brasileira é superior a dos países referidos, ainda que inferior a de países como Alemanha, Japão, Inglaterra.

Gráfico 9: Salário mínimo real em torno de 2009, sete países



Fonte: Reprodução parcial do gráfico “Figure 6. Real average wages across types of capitalism, 2009”, em Nölke et al, 2015 (Nölke *et al.*, 2015, p. 13). Dados referentes à Índia são de 2008.

Como já mencionado no primeiro capítulo, diferentes grupos de analistas interpretam a estratégia política do período como a formação de um “novo desenvolvimentismo” ou “desenvolvimento com caráter social”.¹¹⁸ Argumentam que o desenvolvimento econômico deve ser acompanhado de políticas de combate à desigualdade. Sem esta dimensão, não seria possível manter uma perspectiva de crescimento sustentável. De toda forma, mesmo com o volume de investimento relativamente alto em políticas sociais em relação ao PIB nos anos 1990 (cerca de 21%), a intensidade da pobreza mantinha-se estável, reforçando a necessidade de políticas focadas para sua erradicação. Esse diagnóstico já era conhecido desde o governo anterior e políticas de TRCs apresentadas como uma das alternativas para sua solução. Nesse sentido, políticas sociais capazes de atuar diretamente sobre os focos de desigualdade desempenharam um papel central no discurso eleitoral e na definição das metas de governo desde o início do primeiro mandato petista.¹¹⁹

A estratégia adotada foi a focalização da política social, voltada para transferências diretas para a população identificada como público-alvo. O combate à fome passou de projeto, conforme desenvolvido pela ONG “Instituto de Cidadania,” (Silva *et al.*, 2010), para

¹¹⁸ Dentre a ampla literatura sobre o tema, cf.: (Ban, 2012; Ban e Blyth, 2013; Bresser-Pereira, 2009; Fagnani, 2011a).

¹¹⁹ No capítulo seguinte, esse aspecto será analisado em detalhe.

estratégia de governo (Aranha, 2010). Assim, a primeira grande iniciativa no plano das políticas sociais foi a implementação do programa Fome Zero. A meta divulgada por Lula era que todo brasileiro deveria fazer pelo menos três refeições por dia. O Fome Zero também teve grande suporte de agências internacionais, como da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) e do Banco Mundial, que fomentaram e depois difundiram a experiência brasileira como um marco no processo de combate à fome em escala mundial.¹²⁰

O mote central do programa era a garantia da segurança alimentar. Esta consistia em um elemento básico da cidadania e, portanto, diferentes ações deveriam ser intercaladas para garantir uma alimentação saudável para todos brasileiros. O programa foi pensado a partir de um corpo de múltiplas iniciativas, dentre as quais se destacam a previsão de um subsídio de renda mínima – que depois se desenvolverá, transformando-se no carro-chefe da proposta e no programa Bolsa Família –, mas também de outras estratégias que ampliavam a relação com movimentos sociais do campo e incentivavam tanto a agricultura familiar como a produção de alimentos orgânicos. Destacam-se, nesse sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), a Garantia-Safra, o Seguro da Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (M. BRASIL, 2003, p. 13).

O Programa também inaugurou um novo modelo de gestão de políticas sociais. Propunha um amplo diálogo entre diferentes ministérios e setores da sociedade civil, bem como o trabalho conjunto entre todos os níveis da federação, a fim de dar concretude ao múltiplo leque de políticas públicas planejadas. Para sua implementação, foi criado o Ministério da Segurança Alimentar (MESA), cuja atribuição seria conduzir as políticas do Fome Zero em parceria com a Presidência da República, e assim articular os demais ministérios envolvidos (M. BRASIL, 2003, p. 5). Um outro destaque é a retomada do CONSEA, com o objetivo de garantir a participação da sociedade civil na definição das metas e forma de condução do programa (Maluf, 2010; Menezes, 2010).

A participação da sociedade civil também representou uma meta central do programa. Deveria ser conduzida, contudo, sem transferir a responsabilidade do Estado sobre a política social para o terceiro setor (Leubolt, 2014b, p. 11). A dinâmica que aos poucos foi sendo desenvolvida procurava agregar a sociedade civil mobilizada, mas assumia um discurso de responsabilização do Estado em relação ao investimento em políticas sociais. Nesse sentido,

¹²⁰ A publicação citada é uma entre diversas com fomento da FAO que divulgam o programa Fome Zero. Cf.: (Silva; *et al.*, 2010).

segundo Menezes, o funcionamento do CONSEA foi central para criar as portas de diálogo com o governo (Menezes, 2010, p. 253). Por fim, diante da amplitude do projeto que representou o Fome Zero, uma das estratégias de atuação era a ampliação do diálogo com o setor empresarial. Diferentes elementos contribuíram para a convergência dessa ideia. Primeiro, a própria relação do objetivo central do programa, o combate à fome, com as Metas do Milênio e também com o Global Compact.¹²¹ Diferentes empresas brasileiras firmaram o Pacto e, durante a implementação do Fome Zero, contribuíram com iniciativas pontuais, além de terem garantido um assento no CONSEA (Belik, 2010a, p. 112).

Em outubro de 2003, contudo, o Fome Zero dá lugar ao Bolsa Família, que é criado por meio de medida provisória. Em 2004, esta é transformada em lei que regulamenta a integração dos programas sociais existentes sob a coordenação do MDS e da secretaria especial criada para administrar a nova política de transferência de renda criada (Licio, 2012, p. 124). O Cartão-Alimentação e outras iniciativas internas do Fome Zero foram, por sua vez, inseridas como políticas do Bolsa Família (Vaitsman *et al.*, 2009, p. 730). Como afirma Bichir, logo de início, ainda em 2003, o Bolsa Família acaba por ocupar o lugar institucional do Fome Zero e ser debatido publicamente (Bichir, 2010, p. 120).

A título de resumo parcial, destacam-se dois elementos centrais que caracterizaram o contexto social e político dos mandatos de Lula. O primeiro é a caracterização de mudança e transformação social impressa nos discursos do partido e na adoção de uma política de investimentos em infraestrutura e ampliação de postos de trabalho. Esse período de crescimento garantiu o ambiente necessário para avanços sociais e suporte para a manutenção e ampliação de programas sociais, como foi o caso do próprio PBF. O segundo elemento é a implementação do próprio programa que se dá em um contexto de diálogo com experts próximos ao partido, segundo o mote de agências internacionais, como ONU e FAO. Nesse sentido, se dá a virada do Fome Zero para o Bolsa Família, como decisão por tornar o Estado responsável pela administração e implementação de políticas sociais. Como se demonstra no capítulo seguinte, esse processo de definição de agenda é uma resposta à tradição até então consolidada de políticas fragmentadas e filantrópicas que marcaram as redes de proteção social brasileira. Não significou, no entanto, uma real ruptura com o modelo anterior. No item seguinte, passa-se aos desdobramentos do ciclo seguinte, o primeiro mandato de Dilma Rouseff.

¹²¹ O *Global Compact* é uma plataforma política da ONU que integra diferentes ramos da iniciativa privada no estabelecimento de compromissos de responsabilidade social sob o lema “*Transforming business, changing the world*”. Ver mais em: <https://www.unglobalcompact.org/>.

4.2.2 O segundo ciclo: o mandato de Dilma e o Brasil Sem Miséria

Os governos de Dilma Roussef também foram marcados por políticas sociais em setores essenciais. Para além do segundo PAC II, iniciado em 2011, programas de habitação (Minha Casa, Minha Vida), saneamento, ensino técnico também foram implementados.¹²² Muitos deles ainda estão em curso. No plano da assistência social, o Bolsa Família continua sendo um dos programas de maior destaque, uma vez que, como demonstrado anteriormente, agrega todo o conjunto de iniciativas de combate à pobreza, que, em 2011, se desdobra em políticas mais amplas com a criação do Brasil Sem Miséria (Fagnani, 2011a, p. 4). Em 2011, quando Dilma toma posse, o slogan do governo é alternado para “País rico é país sem pobreza”, o que sintetiza a centralidade do combate à pobreza no âmbito do plano de governo.

Ao longo dos anos, o Bolsa Família alcança um patamar de cobertura massiva da população-alvo, o que exige, cada vez mais, novas dinâmicas de fiscalização de seus resultados e acompanhamento do seu desenvolvimento. Em 2011, é lançado o BSM, que engloba as iniciativas do Bolsa Família, mas tem por objetivo central ampliar a sinergia interministerial de forma a atender a população beneficiária em suas diferentes dimensões de carência. Forma-se uma comissão especial, sob a coordenação do MDS, MDA e Secretaria Executiva da Presidência, que tem por objetivo ampliar o escopo de ações inseridas no programa (Licio, 2012, p. 228, 355).

A articulação das diferentes iniciativas em torno do Bolsa Família, do Cadastro Único de Políticas Sociais e do Brasil Sem Miséria produziu, sem dúvida, efeitos relevantes no que diz respeito ao combate à pobreza, como visto no capítulo anterior, pois permitiu a saída da miséria de milhares de brasileiros, o que foi noticiado amplamente.¹²³ Como já destacado anteriormente, mesmo que se possa questionar o nível de impacto do programa, deve-se reconhecer que mudanças sociais importantes foram alcançadas nos últimos anos. Como relata Fagnani, é interessante observar que, na campanha presidencial que levou à vitória de

¹²² Dentre os programas de maior impacto no governo Dilma, um deles foi o Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2010, no último ano de governo Lula. O programa tem por objetivo o combate ao déficit habitacional brasileiro, principalmente da população com menor poder aquisitivo. Até julho de 2015, 2,33 milhões de unidades habitacionais foram construídas, segundo dados da Caixa Econômica Federal. Ver em: <http://mcmv.caixa.gov.br/numeros> (Último acesso em 28 nov. 2015).

¹²³ Algumas das notícias na imprensa brasileira e internacional. Interessante destacar que algumas das notícias vincularam a notícia como o alcance de uma das metas do milênio. Cf.: (“Brasil alcança mais dois objetivos de desenvolvimento do milênio”, 2014; Notícias UOL, 2014; The Washington Post, 2014).

Dilma Roussef, os principais candidatos à Presidência não criticaram diretamente o programa. Ao contrário, procuraram vincular-se às suas origens ou fizeram afirmações sobre a necessidade de sua manutenção, ainda que com mudanças (Fagnani, 2011a, p. 3).

A adoção do BSM responde a um processo de aprimoramento e de análise sobre os limites que o Bolsa Família enfrentou em seus primeiros anos de condução. O mote do novo programa é ampliar os mecanismos de busca ativa e integração de potenciais beneficiários que, por sua situação de vulnerabilidade extrema, não conseguem acessar os requisitos mínimos para ter acesso à proteção social. Nesse sentido, o programa prevê uma ação complementar de políticas focalizadas com acesso a serviços básicos de cidadania, saúde e educação, ações que são integradas a partir do Cadastro. Como se analisa em detalhe no capítulo seguinte, tais mecanismos de condução do Bolsa Família agregam estratégias de unificação, centralização, pactuação e cobertura massiva do programa, elementos essenciais para a consolidação de sua hegemonia.

Enquanto ciclo ainda não concluído, ainda no primeiro mandato de Dilma, processos políticos importantes trouxeram novos desafios para o cenário político de manutenção da governabilidade no âmbito da coalizão centrada no PT. Em junho de 2013, ocorreram as primeiras manifestações convocadas pelo Movimento Passe-Livre na cidade de São Paulo, que se posicionavam contrariamente ao aumento da tarifa do transporte público. Estas foram violentamente controladas por força policial, o que contribuiu para mobilizar outros grupos. A partir da atuação de múltiplos atores, as manifestações convocadas em solidariedade foram se transmutando na direção de reivindicações como a melhoria no transporte, serviços sociais, contra a corrupção, a favor de liberdades sexuais e religiosas, entre outros. Em resumo: um mosaico de reivindicações fez borbulhar uma parcela da sociedade que não se engajava junto às lutas dos movimentos populares já consolidados, como os movimentos do campo e urbanos, nem às pautas sindicais (cf.: Gonçalves, 2015; Moraes *et al.*, 2014; NETSAL, 2013). Como interpretam Bringel e Pleyers, também contribuíram para ativar um conjunto de sujeitos que trouxeram pautas conservadoras com mais força aos debates públicos (Bringel e Pleyers, 2015, p. 5).

Considerando os limites da finalização do trabalho, a análise dos próximos quatro anos de governo e o rumo que será dado para as políticas sociais é uma questão que ficará para trabalhos futuros. Como visto no capítulo anterior, a instabilidade política e econômica vem retornando ao debates sobre a América Latina, principalmente quando se observam as tendências negativas nos indicadores sociais, que retratam um aumento sutil da pobreza e desigualdade no Brasil. Poder-se-ia questionar em que medida o modelo de proteção social

priorizado exerce impacto sobre essas tendências, mas esse não é o objeto específico desse trabalho, e conclusões sobre tal tema exigiriam pesquisas empíricas específicas. No que diz respeito aos paradigmas de proteção social em disputa na região, sustenta-se que um deles vem assumindo a frente, ainda que seja plausível discutir a potencialidade de promoção de direitos no âmbito das ações do Bolsa Família. Para retomar e detalhar o último passo da pesquisa que reage a essa interpretação, no capítulo seguinte discute-se a institucionalização do Bolsa Família, enquanto processo conduzido por atores específicos em disputa por hegemonia.

4.3 Conclusões do capítulo

O objetivo deste capítulo foi retomar marcos históricos sobre as políticas sociais no Brasil. A partir da apresentação de elementos do contexto político e econômico de cada período, foi possível compreender o tipo de modelagem de política social desenvolvida e seus desdobramentos sociais e políticos. O capítulo foi dividido em quatro fases que seguem uma linha cronológica recortada por elementos históricos sobre as políticas sociais. No início do século XX, as medidas adotadas foram limitadas e incapazes de incluir a população rural, aquela mais empobrecida e que necessitaria de redes de proteção frente ao intenso processo de transição demográfica que o Brasil viveu à época. As políticas adotadas tiveram um caráter corporativista liberal, fortemente direcionado aos trabalhadores industriais. Como alternativa, a assistência social concentrava-se em entidades associativas benemerentes, principalmente religiosas, que prestavam auxílio de modalidades diversas. A fase seguinte, referente ao período ditatorial no Brasil, representou a criação de distintas instituições de proteção social de caráter universal, mas que, devido à dinâmica de interesses vinculados ao governo militar, ao controle social, à proibição de manifestação política e às privatizações, acabou por ter efeitos redistributivos bastante limitados.

Com o esgotamento do regime ditatorial, na transição democrática, observa-se um processo de ampliação do potencial de luta por direitos, ao mesmo tempo em que um “pacto conservador” é negociado no âmbito da Constituinte, como sustenta Fagnani (1997, p. 220). As disputas para garantir a efetividade dos direitos promulgados dão o tom da cena política durante os anos 1990. Para limitar as conquistas sociais formalizadas na CF de 1988, estratégias como controle de orçamento, obstáculos à legislação infraconstitucional e

contrarreformas são adotadas, principalmente pelo Executivo, a despeito da mobilização crescente da sociedade civil. No plano das políticas sociais, são implementadas políticas fragmentadas baseadas na atuação da sociedade civil e de ONGs e nas parcerias com empresas sob o mote da responsabilidade social corporativa, que mantém um caráter filantrópico em que a responsabilidade do Estado é transferida para famílias, comunidades e mercado. No governo de Fernando Collor tem destaque a Legião Brasileira de Assistência e, no de FHC, o programa Comunidade Solidária.

Ao longo do governo de FHC, o debate sobre políticas sociais focalizadas de combate à pobreza ganha força e passa a ser fomentado por agências internacionais especificamente voltadas ao desenvolvimento. Nesse momento, a ideia de desenvolvimento de capital humano é fomentada nos estudos técnicos e discussões acadêmicas, e assim são implementadas as primeiras políticas de TRCs, especialmente nos anos 1990. O “liberalismo inclusivo” de FHC, como classifica Leubolt, foi marcado, portanto, por uma política econômica liberal acompanhada por medidas focalizadas de combate à pobreza. Em resumo, esse período poderia ser descrito como uma mistura do projeto participativo impresso na CF de 1988, que fomentava a expansão de direitos sob a ideia da cidadania, com o projeto de um Estado mínimo, que não assumia seu papel para efetivar tais direitos (Leubolt, 2014b, p. 13).

A transição para o primeiro mandato de Lula é então marcada por um contexto econômico de instabilidade, intensa mobilização política e social em torno da campanha eleitoral de 2002 e demanda por mudanças sociais estruturais, apesar da desconfiança que pairava com a posse de um presidente “ex-operário” na Presidência da República (Fagnani, 2011b, p. 47). Ao tomar posse em 2003, Lula tem por desafio recuperar a máquina do Estado após sucessivas políticas de redução e controle de gastos, bem como frente à estagnação econômica. A estratégia petista embasada em um ambiente econômico favorável às exportações brasileiras é o investimento no setor de infraestrutura para a geração de empregos e crescimento combinados com a implementação imediata de um programa de combate à fome – o Fome Zero –, que será logo substituído pelo Bolsa Família. O Bolsa Família torna-se um programa central para a rede de política social do governo e assume a promessa de promover uma virada na dinâmica de políticas sociais historicamente fragmentadas e descentralizadas dos períodos anteriores.

Assim, a atuação do governo por meio da implementação do Bolsa Família, como projeto unificador das políticas sociais difusas do período anterior, visa romper a lógica da responsabilidade da sociedade civil sobre os problemas sociais do país. Respostas mais

consistentes e um desenvolvimento mais propositivo em relação aos obtidos por FHC eram esperados por diferentes frações sociais no primeiro governo de Lula – o que explicaria, inclusive, o apoio de partes das classes altas e empresariado à sua candidatura em 2002 (Singer, 2010, p. 93). No mesmo sentido da tese sustentada, mas em análise sobre o projeto de Estado dos governos petistas, Saad-Filho e Mollo (2006) e Fagnani (2011a), por outro lado, questionam em até que ponto a origem popular e sindical de boa parte da base do governo teria sido capaz de influenciar os resultados nas políticas concretas a partir de 2003. Como se argumenta neste trabalho, no plano da política social, a adoção do Bolsa Família refletiu, ao contrário, um padrão de proteção social mediado pelo mercado, cujos pressupostos não indicam um processo de afirmação de direitos e acesso universal a serviços básicos. Ao contrário, centra-se na mediação do mercado para o desenvolvimento de capacidades individuais dos beneficiários.

O início do primeiro mandato de Lula foi marcado pela convergência de expectativas de distintos campos sociais. Nesse momento fértil para a inovação, constituía-se um ambiente propício para a formulação de novas estratégias de ação do Estado. É nesse contexto que se abrem os caminhos para a formulação de políticas públicas que ressaltem o papel do Estado na condução de políticas sociais, e, ao fim e ao cabo, a alternativa adotada é a unificação de políticas sociais no âmbito do Bolsa Família. No capítulo seguinte, a partir da descrição dos atores, interesses e estratégias envolvidas diretamente nesse processo, analisa-se como o Bolsa Família torna-se uma política hegemônica no plano da assistência social brasileira.

5. O BOLSA FAMÍLIA COMO POLÍTICA SOCIAL HEGEMÔNICA: ATORES E PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

No capítulo anterior, foi realizada uma reconstrução histórica sobre os modelos de proteção social no Brasil em diferentes períodos com suas características, fatos centrais e transições. Ao observar essa trajetória, destacam-se as alternativas à disposição para a definição da política social a ser adotada no início do primeiro mandato de Lula. Esse contexto foi descrito a partir de fatores regionais, como os modelos de TRC desenvolvidos na América Latina, e fatores locais, como a evolução de políticas sociais no Brasil. Assim, no presente capítulo, pretende-se detalhar a partir de quais mecanismos concretos o Bolsa Família foi institucionalizado e, nesse sentido, reconhecer os atores e suas estratégias e processos que levaram à hegemonia do programa como política central no modelo de proteção social brasileira. A análise do processo de institucionalização será apresentada a partir de duas dimensões. A primeira é a descrição da definição de agenda no interior do governo do PT, que unificou interesses e estratégias aparentemente divergentes de política social. A segunda concentra-se sobre suas formas de administração e regulação jurídica enquanto recursos mobilizados pelos atores com poder de decisão.

Dessa forma, pesquisas já mencionadas nos capítulos anteriores e estudos de caráter mais gerencial serão sistematizados e reinterpretados de modo a compreender os mecanismos de institucionalização do programa e como estes refletem uma direção específica de proteção social. Sendo assim, a partir da análise do processo de planejamento, definição de agenda e montagem da arquitetura institucional do programa, destacam-se os recursos mobilizados pelos diferentes atores e suas estratégias, de forma a identificar quais condições necessárias forjaram as alianças que dão a base à hegemonia do Bolsa Família frente a outras alternativas para a política social no Brasil. Com base nas categorias apresentadas no segundo capítulo, observa-se os atores enquanto intelectuais, uma vez que atuam para a concretização da política ao mesmo tempo em que constroem seus discursos de legitimação.

O capítulo será dividido em duas partes, nas quais são sistematizadas estratégias de modelagem da política pública. No primeiro, será destacado o processo de definição de agenda que conduz à implementação do Bolsa Família. O processo de negociação envolve diferentes atores: governo, movimentos sociais, agências internacionais, especialistas, membros da sociedade civil organizada. Esse embate se inicia antes de sua definição e permanece durante sua implementação, o que requer novos acordos e processos de mediação.

Esse será o aspecto abordado detalhadamente a partir do contexto político de formação de uma agenda de política social voltada para a transferência de renda condicionada no primeiro mandato de Lula. Um subitem também é reservado para a análise do projeto de renda básica de cidadania, política social igualmente reconhecida em nosso ordenamento jurídico, mas que nunca teve implementação. Nesse contexto, o PBF se consolida como uma promessa de ruptura com os modelos anteriores, mas que traz elementos presentes nas políticas de TRCs adotadas no governo FHC, no projeto de renda básica de cidadania universal, bem como do programa multi-escalar de segurança alimentar, o Fome Zero. Argumenta-se que sua capacidade de unificar interesses e estratégias distintas é um dos elementos que, junto com a centralização da política, com o esforço de pactuação e com a massificação da cobertura do programa, atua para consolidar sua hegemonia.

No segundo subitem, será abordado o modelo de regulação sob o qual o PBF é conduzido. Não se trata de uma descrição dos instrumentos jurídicos, mas, sim, de uma análise sobre como a regulação jurídica foi sendo aprimorada ao longo dos anos e utilizada de forma flexível para a execução do programa pelos gestores federais. Dentre os vários elementos que delimitam a gestão do programa, serão descritos os mecanismos de participação social previstos, o cadastramento e a descentralização, os índices de controle e incentivo dos municípios, os conceitos centrais de família e focalização, bem como a dinâmica financeira do programa. Nessa segunda etapa, a regulação jurídica é analisada como um recurso de hegemonia mobilizado pelos gestores do programa, que atua para sua legitimação por meio da neutralidade, eficiência e transparência.

As fontes de pesquisa desse capítulo se concentram em normas e regulamentos, projetos de lei, informes e relatórios produzidos pelos ministérios envolvidos, relatos e entrevistas colhidos em trabalhos acadêmicos, programas de governo e textos de campanha, dados econômicos e informações obtidas em diferentes portais de pesquisa e do próprio governo federal. Além disso, foram realizadas entrevistas no mês de fevereiro de 2015 com gestoras do PBF e do Brasil Sem Miséria de forma exploratória, que servem para ilustrar e direcionar as interpretações desenvolvidas nessa etapa do trabalho. Propõe-se uma reinterpretação dos discursos acadêmicos e técnicos sobre o PBF, de forma a compreender como suas características e modelagem, formuladas por estratégias dos atores, permitiram sua hegemonia. Assim, da análise do processo de institucionalização do programa, pretende-se responder a partir de qual moldura exata e com quais transições e aprimoramentos o PBF alcançou a hegemonia tornando-se a política central da assistência social brasileira.

5.1 A definição de agenda da política social

Neste primeiro item, os atores, suas estratégias e processos para a construção da hegemonia do programa serão sistematizados a partir da narrativa sobre contexto de definição de agenda da política social implementada nos governos petistas. O primeiro marco diz respeito à definição da política social frente aos projetos em disputa no início do mandato de Lula: um, voltado à segurança alimentar, representado pelo programa Fome Zero, e outro, de transferência de renda condicionada, centrado no Bolsa Família. Ambos tinham um caráter inovador e visavam responder à modelagem de políticas anteriores na qual a responsabilidade do Estado era reduzida, as CCTs não tinham ampla cobertura e conviviam com políticas filantrópicas conduzidas pela sociedade civil. Este processo concentrado nos primeiros meses de transição de governo deságua na definição do PBF, política de transferência condicionada, como modelagem prioritária.

Desde 2003, o PBF vem sendo conduzido e aprimorado. Mais recentemente, em 2011, é lançado o programa Brasil Sem Miséria, que traz ações integradas que ampliam seu escopo. Nesse momento, certos aspectos multissetoriais da política pública que haviam sido deixados em posição secundária nos primeiros anos, são retomados de forma a responder demandas de aprimoramento interno produzidas tanto por mecanismos de avaliação, quanto pelo interesse político de reconfigurar o programa em direção a um modelo mais amplo de proteção social, ainda que centrado em condicionalidades e focalização.

5.1.1 A disputa no interior do governo e a definição do Bolsa Família

Antes mesmo da campanha eleitoral de 2002 para a Presidência da República, o tema da fome já era uma das prioridades da militância de Lula na esfera pública (Aranha, 2010, p. 90). Com base em um movimento do PT e da sociedade civil, encabeçado pela ONG Instituto Cidadania, o tema tomou conta de muitos discursos do então candidato a presidente (Suplicy, 2003, p. 67; Takagi, 2006, p. 84). Segundo Santarelli e Moreira, essa ONG é criada em 1991 como parte das experiências do “governo paralelo” fomentado após a derrota do PT em 1989. Sua função era formular propostas políticas alternativas ao governo de Fernando Collor. Um dos pontos fortes era o tema da segurança alimentar, que organizava projetos de produção

agroalimentar, comercialização, distribuição e consumo de alimentos. Em paralelo, deviam ser implementadas ações de combate à fome. Esse instituto deu origem ao projeto do Fome Zero em 2001, que tinha como cerne a questão da segurança alimentar (Santarelli e Moreira, 2010, p. 23).¹²⁴ A preocupação com o combate à fome foi trazida ao programa de governo e apresentada no momento de sua posse como um desafio pessoal e urgente:

É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. **Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional**, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país. **Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana** (Da Silva, 2003, p. 4–5, grifo meu).

Contudo, o tema do combate à fome não se reduzia ao mero fornecimento de alimentos. Segundo Takagi, as discussões travadas antes do processo de democratização pautavam a consolidação de uma política de segurança alimentar e de um Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (Takagi, 2006, p. 62). Este direito deveria ser um norte para o combate à fome, e estar, portanto, impresso em políticas públicas concretas no interior do Fome Zero (Takagi, 2006, p. 63).¹²⁵ Por tratar-se de um direito multidimensional, o conteúdo dessa pauta é traduzido no problema da concentração de terras e do modelo de produção de alimentos no Brasil. Esses são vistos como entraves para a conquista de segurança alimentar para a população mais pobre, que deveriam ser superados por meio da reforma agrária e do desenvolvimento de novas formas de produção agrícola voltadas à economia familiar e ao cooperativismo. O trecho seguinte do mesmo discurso de Lula exemplifica os elementos mencionados.

Para isso, será também **imprescindível fazer uma reforma agrária pacífica, organizada e planejada**. Vamos garantir acesso à terra para quem quer trabalhar, não apenas por uma questão de justiça social, mas para que os campos do Brasil produzam mais e tragam mais alimentos para a mesa de todos nós, tragam trigo, soja, farinha, frutos, o nosso feijão com arroz. Para que o homem do campo recupere sua dignidade sabendo que, ao se levantar com o nascer do sol, cada movimento de sua enxada ou do seu trator irá contribuir para o bem-estar dos brasileiros do campo e da cidade, **vamos incrementar também a agricultura familiar, o cooperativismo, as formas de economia solidária** (Da Silva, 2003, p. 4–5) (grifo meu).¹²⁶

¹²⁴ Segundo Hunter, o Instituto de Cidadania também constituía-se como uma esfera independente do PT, por meio da qual Lula podia se articular diretamente com o empresariado (Hunter, 2010, p. 128 e 144).

¹²⁵ Como destaca a autora, constantemente se ignora que o subtítulo do programa Fome Zero é “Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil” (Takagi, 2006, p. 3).

¹²⁶ Interessante destacar que, no trecho seguinte do discurso, Lula sustenta que a reforma agrária e as mudanças no sentido do incentivo à alimentação saudável e à agricultura familiar podem perfeitamente conviver com a agroindústria. No discurso: “Elas são perfeitamente compatíveis com o nosso vigoroso apoio à pecuária e à

Para concretizar esse projeto, diferentes intelectuais e pesquisadores no campo da economia, serviço social, alguns deles engajados no próprio PT ou em agências internacionais, como a FAO, e outros com base em centros de pesquisa sobre o tema, realizaram diferentes estudos que ofereceram informações e dados para a condução do debate, tanto no âmbito partidário como na esfera pública.¹²⁷ Dentre os precursores do debate nesse momento, se destacam, por exemplo, José Graziano da Silva que, após a posse de Lula, foi indicado ministro do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ou de pesquisadores como Maya Takagi, que foi Secretária da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan).¹²⁸

Como visto no capítulo anterior, quando o mandato do PT finalmente se inicia, a grande problemática identificada pelos gestores federais é que cada um dos programas existentes era gerido por um ministério distinto com atribuição de produzir seus próprios cadastros e respectivos contratos com instituições bancárias para a realização das políticas sociais. Segundo Monteiro, havia pouca intersetorialidade e baixíssima uniformização na condução dos programas. Em alguns casos, inclusive, havia parâmetros distintos para a definição dos beneficiários, o que também causava confusão de informações para a população e dificuldades na gestão dos programas que, além disso, não possuíam sistema unificado de acompanhamento das condicionalidades (Licio, 2012, p. 184; Monteiro, 2011, p. 40).

Desde a equipe de transição,¹²⁹ e depois nas reuniões do Grupo de Trabalho “Unificação dos Programas de Transferência de Renda” (GT) da Câmara de Política Social

agricultura empresarial, à agroindústria e ao agronegócio; são, na verdade, complementares tanto na dimensão econômica quanto social. Temos de nos orgulhar de todos esses bens que produzimos e comercializamos. A reforma agrária será feita em terras ociosas, nos milhões de hectares hoje disponíveis para a chegada de famílias e de sementes, que brotarão viçosas, com linhas de crédito e assistência técnica e científica. Faremos isso sem afetar de modo algum as terras que produzem, porque as terras produtivas se justificam por si mesmas e serão estimuladas a produzir sempre mais, a exemplo da gigantesca montanha de grãos que colhemos a cada ano” (Da Silva, 2003, p. 5).

¹²⁷ Alguns dos trabalhos produzidos por pesquisadores que foram atuantes nesse contexto contribuem para retomar o histórico de criação do Fome Zero e de sua transição para o Bolsa Família. Cf.: (Aranha, 2010; Belik, 2010a; Silva *et al.*, 2010; Silva; *et al.*, 2010; Takagi, 2006).

¹²⁸ Essas pesquisadoras e pesquisadores possuem uma produção acadêmica relevante no campo, em âmbito nacional e internacional, sobre o debate da soberania alimentar, direito à alimentação saudável, como será visto ao longo do capítulo.

¹²⁹ Monteiro descreve detalhadamente a composição da equipe de transição: “A equipe de transição teve como coordenador-geral o prefeito licenciado de Ribeirão Preto e coordenador do programa de governo do PT, Antônio Palocci, e contou com cinco equipes setoriais: Gestão e Governo; Desenvolvimento Econômico; Políticas Sociais; Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado; e Infraestrutura.” Dentro da equipe de transição, “a equipe social ficou responsável pelos setores de Previdência Social, Trabalho e Emprego, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Turismo, sendo supervisionada por Humberto Costa. Fazendo parte desta equipe, Ana Fonseca ficou com a responsabilidade de apresentar o relatório dos programas sociais de distribuição de renda. Outra equipe, coordenada por José Graziano da Silva, ficou responsável pela segurança alimentar e nutricional” (Monteiro, 2011, p. 44).

(CPS),¹³⁰ formado especificamente para analisar a realidade das políticas sociais no Brasil e formular uma proposta de política unificada, havia dois projetos divergentes: um voltado aos programas de transferência de renda, e outro, à segurança alimentar e nutricional (Monteiro, 2011, p. 41). Como relata Monteiro, a definição final sobre a política social deveria, mesmo frente à escassez de recursos, construir uma alternativa livre dos problemas já mencionados de fragmentação, focalização excludente, sobreposição, e também superar o modelo limitado a doações, bolsas e à caridade da sociedade civil (Monteiro, 2011, p. 41). No projeto do Fome Zero, desenvolvido pelo Instituto Cidadania e que tinha por foco direto a questão da segurança alimentar, reforçava-se o ímpeto de implementar “políticas públicas de inclusão social de caráter universal e sem fragmentação” (Monteiro, 2011, p. 41). As ações programadas em seu interior eram mais multissetoriais e, portanto, voltavam-se para a integração de diferentes ministérios (Takagi, 2006, p. 4).

Contudo, durante as reuniões, os debates giraram em torno dos desafios para a definição da política de transferência de renda. Dentre estes, por exemplo, se o governo deveria investir na questão da educação ou focaria no problema da pobreza e, sendo assim, qual seria o conceito de pobreza adotado (Paiva *et al.*, 2013, p. 31).¹³¹ Outro tema recorrente foi a participação social, concentrada nos mecanismos mais adequados para garantir o diálogo com a sociedade civil e beneficiários, e assim acompanhar a realização das metas de forma qualitativa (Monteiro, 2011, p. 21). Monteiro ressalta, ademais, que definir as características gerais do programa e sua pauta central também implicava uma escolha política sobre qual pasta ministerial iria gerir o programa e quais seriam as atribuições repassadas aos demais entes federativos, o que também envolvia unificar cadastros e máquinas administrativas de diferentes setores (Monteiro, 2011, p. 23). Tais questões revelam o tom de disputa política no interior do GT e da própria coalizão de governo, e exigiram mediação dos interesses

¹³⁰ Conforme Campello, a CPS consistia em um grupo interministerial, presidido pela Casa Civil, vinculado diretamente ao Presidente da República, que também tinha assento nas reuniões. Participavam também os ministros e representantes de todo o novo gabinete de governo indicado. O GT, por sua vez, tinha a seguinte composição: “além das representantes da Assessoria Especial da Presidência da República (AESP/PR), Miriam Belchior e Tereza Campello, a composição permanente do grupo era: pela Casa Civil, Tereza Cotta e Darci Bertholdo; pelo Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS), Ricardo Henriques, Rosane Mendonça e Cláudio Roquete; pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), Maya Takagi; pelo Ministério da Saúde (MS), Gastão Wagner, Elisabetta Recine, Michele Oliveira e Marcelo Duarte; pelo Ministério da Educação (MEC), Rubem Fonseca, Marcelo Aguiar e Maurício Muniz; pelo Ipea, Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin; e pela Caixa Econômica Federal, Isabel Costa e Ana Fonseca, que veio a ser a primeira Secretária Executiva do Programa Bolsa Família” (Campello, 2013, p. 16).

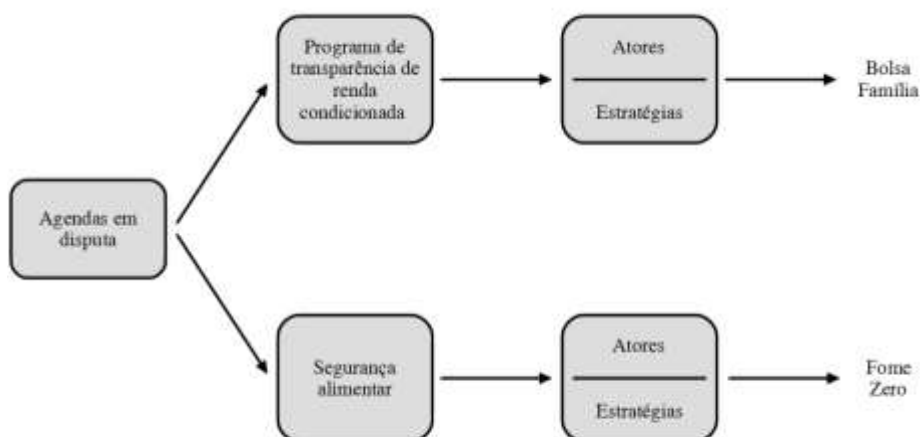
¹³¹ Segundo Takagi, o conceito de pobreza utilizado no projeto Fome Zero e que influencia posteriormente a faixa de renda do PBF foi determinado conforme o parâmetro estabelecido pelo Banco Mundial de renda de até US\$1,00 (um dólar) diário per capita, o que resultaria em aproximadamente R\$78,00 reais por mês. Essa faixa foi considerada, pois representaria uma linha abaixo da qual as famílias correriam o risco de vulnerabilidade por fome (Takagi, 2006, p. 2). Essa linha foi posteriormente, em 2009, atualizada para US\$1,25. Cf.: (Ravallion *et al.*, 2009).

contrários (Fonseca e Monteiro, 2010, p. 71–72).

Nesse processo de debates, algumas questões atinentes ao modelo das TRCs também foram problematizadas. Monteiro relata, a partir de entrevistas, que alguns membros do GT viam a opção da adoção de políticas focalizadas como uma marca “neoliberal” das políticas implementadas no governo de FHC. O Ministro da Saúde à época, Humberto Costa (PT), chega a sugerir o uso do termo equidade como substituto, pois acreditava que este teria um efeito mais positivo para legitimar a política (Monteiro, 2011, p. 27 e 71). Ademais, o tema da focalização *versus* universalização das políticas sociais adquire importância central. Segundo Fonseca e Monteiro, essa polêmica se reflete no debate sobre o cadastro do programa. Aqueles que viam política social como algo residual defendiam que a abrangência do programa fosse focalizada ao máximo. Aqueles, por outro lado, que entendiam políticas sociais como um direito defendiam a necessidade de sua ampliação de modo a “retratar todas as faces da pobreza e confrontá-las com as diversas políticas públicas, permitindo a avaliação do que cada ente governamental faz ou planeja fazer para dar conta da dívida social brasileira” (Fonseca e Monteiro, 2010, p. 70).

Nesses primeiros momentos de definição da agenda social, um conjunto de controvérsias sobre os rumos da política social deu o tom das discussões. A urgência de uma resposta afirmativa quanto a uma política social que invertesse o curso dos governos anteriores não impediu que temas centrais, tanto no âmbito técnico, quanto político, fossem levados em consideração e debatidos pelo GT formado. Como já indicado, duas estratégias encontravam-se em debate. Ambas compartilhavam a necessidade de constituir uma política ampla e massiva de combate à pobreza. Ambas trouxeram, contudo, desenhos bastante distintos quanto aos seus objetivos e formas intersetoriais de organização, os projetos do Fome Zero e do Bolsa Família, que serão analisados nos subitens seguintes. A figura a seguir sintetiza os elementos que serão identificados no interior das duas agendas em disputa para definição da política de proteção social do governo.

Figura 1: Agendas em disputa no interior do governo: duas propostas para o programa central de assistência social



5.1.1.1 Fome Zero: um projeto intersetorial de segurança alimentar

Como já mencionado, o Fome Zero foi articulado pelo menos desde 2001 pela sociedade civil em parceria com lideranças do PT. O programa visava reunir políticas estruturais e compensatórias. Reunia ações em plano local, regional e federal que seriam voltadas à soberania e segurança alimentar com redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos e reforma agrária (Monteiro, 2011, p. 53). Como o projeto do Instituto Cidadania afirmava, de nada adiantavam políticas de caráter compensatório ou emergencial quando as políticas estruturais “seguem gerando desemprego, concentrando a renda e ampliando a pobreza”, assim, investir unicamente nessa perspectiva seria “desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema” (Monteiro, 2011, p. 39).

Na CPS, o grupo de trabalho vinculado à segurança alimentar traz tais valores para sua proposta e defende políticas de caráter estrutural, mas mantém políticas focais no centro das medidas a serem adotadas. A justificativa para o Cartão Alimentação era baseada, por exemplo, no incentivo para a produção de alimentos, “assegurando, em um mesmo movimento, mercado aos produtores e acesso aos alimentos por meio da transferência de renda”. Isso tudo deveria ser articulado com políticas de geração de emprego e renda, intensificação da reforma agrária, incentivo à agricultura familiar, previdência social e a manutenção do Bolsa Escola, que estaria focado no problema urgente da educação. Segundo

avalia Monteiro, as ações previstas no âmbito do Fome Zero requeriam uma engenharia institucional mais sofisticada, pois além da multiplicidade de ações, previam diferenças de atuação conforme regiões urbanas ou rurais (Monteiro, 2011, p. 53).

A proposta do Fome Zero foi articulada pelos gestores do MESA e intelectuais vinculados ao debate sobre o direito à alimentação saudável. Por um lado, tinha suporte no debate intelectual travado principalmente no campo da economia e, por outro, no diálogo com as pautas dos movimentos sociais que defendiam a produção sustentável e familiar e a reforma agrária como direito social vinculado à segurança alimentar (Takagi, 2006, p. 18). Esse conteúdo foi desenvolvido a partir do Instituto de Cidadania e de pesquisas conduzidas por especialistas no tema, com destaque para o instituto de economia da Unicamp (cf.: Belik, 2003, 2010b; Belik e Del Grossi, 2003; Silva *et al.*, 2010). ONGs, iniciativas da sociedade civil e também do mundo empresarial deveriam ser articuladas para a realização de ações concretas do programa e, da mesma forma, das instâncias do CONSEA (Belik, 2010a; P. da R. BRASIL, 2009). As condicionalidades das políticas focais mantidas seriam acompanhadas por um comitê gestor com participação social, o que, segundo o projeto, era necessário para impulsionar o programa sempre no sentido de seus objetivos mais transformadores (Monteiro, 2011, p. 71).

Ainda durante os trabalhos da CPS, o Fome Zero acaba por ser implementado junto com a rearticulação do CONSEA. A principal ação do programa, o Cartão Alimentação,¹³² foi criada no primeiro semestre de 2003 como estratégia de emergência para o combate à fome (Monteiro, 2011, p. 42). Tal iniciativa foi gerida pelo MESA e, por um lado, atendia ao programa de governo e às propostas de campanha do PT de lidar urgentemente com o problema da fome, mas, por outro, acirrava o debate interno sobre a definição futura da política social. O programa consistia em um projeto-piloto, que complementava a renda das famílias que já eram beneficiárias do programa Bolsa-Renda à época. Foi primeiramente focado na região do semiárido e áreas atingidas pela seca. A ideia era que este piloto do programa funcionasse como teste para a capacidade de integração das políticas e da melhoria

¹³² O programa Cartão Alimentação chegou a ser implementado no primeiro semestre no âmbito do MESA, gerando algumas controvérsias na mídia. Sobre o Programa, ele funcionava “com a distribuição, para as famílias cadastradas, de “um “cartão alimentação”, por meio do qual essas famílias poderiam efetuar aquisições de alimentos junto a varejistas credenciados. A proposta é complementar o valor atual de R\$ 30,00 com um valor inicial de R\$ 50,00 por família, para compra de alimentos locais, totalizando R\$ 80,00. Pressupõe-se que os governos estaduais compartilhariam 10 % dos recursos, enquanto as prefeituras assumiriam os encargos relativos ao custeio dos monitores e à instalação dos comitês gestores” (Monteiro, 2011, p. 51).

do Cadastro Único (CadÚnico) (Rocha, 2011, p. 118).¹³³ Além disso, o programa trazia uma iniciativa nova a respeito da participação social e gestão coletiva. Introduzia monitores e comitês gestores, cuja função seria de integração das administrações municipais com a política federal. Da mesma forma, deveriam acompanhar as famílias beneficiárias no cumprimento das condicionalidades e oferecer orientações sobre alimentação saudável e agricultura familiar (Monteiro, 2011, p. 51).

A criação do Cartão Alimentação, em meio ao debate sobre qual seria a prioridade do governo em matéria de políticas sociais, deixa clara as divergências de perspectivas no âmbito da CPS, ainda que, nas interlocuções entre os agentes políticos, fosse claro que a prioridade seria a unificação das políticas em um único ministério (Monteiro, 2011, p. 52). Além disso, nesse momento, o Fome Zero passa a receber muitas críticas em jornais e revistas que atacavam problemas de focalização e condições do programa, como por exemplo, a obrigação da utilização dos valores exclusivamente para a compra de alimentos, os mecanismos de comprovação do uso de recursos pelos beneficiários e o possível assistencialismo (Takagi, 2006, p. 162).¹³⁴ Nesse momento, segundo Monteiro, críticas também emergem de atores externos ao governo, principalmente de parte da Pastoral da Criança (Monteiro, 2011, p. 60–64).¹³⁵ No interior do próprio PT, por exemplo, o Senador Eduardo Suplicy era contrário à limitação de que os beneficiários utilizassem os recursos apenas para comprar alimentos. Ademais, discutia-se a excessiva burocratização que o programa produziria com a necessidade de comprovação da adequação do gasto (Monteiro, 2011, p. 51).

Nesse momento de tensões, o projeto de unificação passa a convergir mais claramente para a adoção de uma política de transferência de renda condicionada. Como descreve Monteiro, a figura do Presidente Lula é a responsável pela mediação dos conflitos existentes, o que possibilita a centralização da decisão e a definição dos rumos da agenda de política social a ser adotada (Monteiro, 2011, p. 52). Assim, aos poucos, mesmo com a implementação concreta do Fome Zero, o projeto de criação de uma transferência de renda condicionada ganha força. Nesse momento, o debate sobre a segurança alimentar se esvazia e seu lugar é tomado pelos desafios da gestão que o novo programa adotado viria a enfrentar

¹³³ Em 2001, no governo de FHC, houve a implementação de um Cadastro Único de políticas sociais, contudo, como afirma Rocha, até o final de 2002, os programas continuavam sendo geridos sem qualquer unidade e convergência entre as informações prestadas pelos municípios.

¹³⁴ Ainda sobre as críticas feitas ao Fome Zero, para Yazbek, o programa com suas políticas também focalizadas e sua incapacidade de articular a proposta de direito à alimentação com políticas estruturais, na realidade, também reproduzia certo assistencialismo comum das políticas de combate à pobreza no Brasil e, ao cabo, o mesmo léxico neoliberal da focalização. Cf.: (Yazbek, 2003, p. 49, 2004, p. 111).

¹³⁵ Cf. também: (“Lições da Pastoral da Criança”, 2003, p. 73).

(A. Hall, 2008, p. 806).¹³⁶

Monteiro destaca alguns nomes de acadêmicos ou personalidades do debate político que criticaram as decisões que vinham se desenhando. Uma delas foi a economista Maria Conceição Tavares, que já nesse período alertava para o possível erro da direção da política econômica do PT e para o fato de que a adoção de políticas focalizadas em detrimento do investimento em políticas universais significaria promover a redução das prestações sociais brasileiras que, à época, representavam uma das mais avançadas quanto à cobertura na América Latina (Monteiro, 2011, p. 76).¹³⁷ As críticas de Tavares, especialmente focadas nos rumos que a política social viria a seguir, refletem uma preocupação de intelectuais vinculados ao partido que observam a formulação de uma política econômica voltada novamente para o controle de gastos e focalização de prestações sociais. Tavares demonstra grande ceticismo quanto ao debate sobre a “Agenda perdida”, documento que trazia recomendações econômicas produzidas por economistas de “cunho neoliberal” (como definido por Tavares) para propor caminhos de retomada do crescimento com “maior justiça social” (Lisboa, 2002). Esse documento, formulado no âmbito de discussão acadêmica, teve eco no interior do governo quando elementos da agenda são adotados, sugerindo a focalização de políticas sociais (Athias, 2003).

Nesse contexto de projetos e críticas públicas, a transição mostrou divergências centrais que acabaram por ser constitutivas do resultado unificado no âmbito do Bolsa Família. Em um primeiro momento, ao invés de convergir para um plano de unificação das políticas, as equipes ministeriais continuaram agindo de forma segmentada, cada uma mantendo suas ações específicas. Interessante destacar que este debate é travado por atores filiados ao PT e aos partidos da coalizão à época, que, ao invés de cooperar, segundo Monteiro, “atuaram isoladamente, expondo divergências por meio da imprensa e, ao mesmo tempo, não conseguiam responder às solicitações do presidente Lula e da sociedade, na garantia de programas com impacto e escala” (Monteiro, 2011, p. 83). A equipe do MESA ainda tenta manter a questão da fome como temática central e as ações do Fome Zero como

¹³⁶ Por outro lado, em publicação sobre o Fome Zero, em artigo conjunto com Ana Fonseca, Monteiro e Fonseca sustentam que o Fome Zero, na verdade, permaneceu no interior do PBF – o que é indiscutível no plano institucional. O fato do programa ter sido mantido, segundo as autoras, significa a manutenção da pauta da segurança alimentar na agenda da política social, que se articularia inclusive com os resultados do CONSEA. (Fonseca e Monteiro, 2010, p. 70).

¹³⁷ Monteiro destaca que os responsáveis pela proposta de focalização da política social foram chamados de “infiltrados no poder”. Menciona diretamente Marcos Lisboa, à época secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e Ricardo Henriques, secretário executivo do MAPS. A entrevista da economista dada à Folha de São Paulo critica, inclusive, os dados utilizados pelo MF para fazer suas recomendações. Cf.: (Athias, 2003; Schwartzman, 2003) (Último acesso em 2 dez. 2015).

alternativa. Chegam a formular uma proposta de política social em paralelo ao GT da CPS. Sua proposta alternativa manteria a identidade dos programas já em curso com algumas alterações e previa, no que diz respeito à unificação, a criação de um comitê interministerial de gestão. Nas bases de sua proposta estavam os preceitos de alimentação, saúde, educação e cidadania participativa (Monteiro, 2011, p. 91).

Para a equipe do MESA, a proposta de uma política de transferência de renda também fazia parte das ações previstas no bojo do Fome Zero. No entanto, era vista como uma política emergencial. No cerne de sua alternativa, estavam ações como a construção de cisternas no semiárido, expansão de microcrédito e projetos de apoio à “agricultura familiar, ao turismo regional, reforma agrária e habitação popular,” todas elas sob a manutenção da identidade do Fome Zero e conduzidas com participação da sociedade civil e movimentos sociais (Monteiro, 2011, p. 92). Interessante notar que algumas das políticas focadas em segurança alimentar serão retomadas após os primeiros anos de consolidação do Bolsa Família por meio do BSM, mas, nesse momento inicial, são secundarizadas.

Um último elemento central na proposta do Fome Zero são os mecanismos de participação e democratização. A gestão das instâncias locais do programa seria assumida por comitês vinculados aos governos locais, que teriam por objetivo criar um veículo “democrático, transparente e emancipador”. Isso teria efeitos sobre o CadÚnico, que poderia ser validado diretamente pelos beneficiários em contato com os comitês. Propunham uma relação quase comunitária entre gestores e beneficiários, de forma que a transferência de renda fosse “apenas o início de um processo de emancipação que parte da família, articula a comunidade e se reflete no território – incluindo ações emergenciais, estruturais e protagonismo participativo,” de forma a “romper o círculo vicioso da exclusão e do assistencialismo para gerar cidadania, oportunidade, emprego e renda –, em síntese, desenvolvimento com justiça social” (Monteiro, 2011, p. 93).¹³⁸

O programa foi implementado, mas esta não foi a agenda vencedora. Os temas da segurança alimentar, do direito humano à alimentação e do desenvolvimento local sustentável continuaram no interior da política de governo representados em uma secretaria do MDS (posteriormente criado), a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan). Contudo, deixam de ter centralidade na aplicação das políticas sociais. Mesmo assim, alguns dos preceitos dispostos nessa proposta acabam funcionando como parâmetros da política adotada ao final. A adoção da transferência de renda condicionada como carro-chefe da

¹³⁸ Além disso, no projeto, estavam previstos “Comitês de Gestão de Políticas Sociais e, em municípios maiores, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Local Sustentável” (Monteiro, 2011, p. 93).

política social não ignora as propostas feitas pelos diferentes grupos nas reuniões da CPS. O que não se pode negar, contudo, é que o desenho inicial do Bolsa Família e os primeiros passos de sua implementação indicam um processo de centralização da política pelo governo federal.

5.1.1.2 A proposta vitoriosa: a implementação do Bolsa Família

Atores centrais no desenvolvimento da proposta de unificação das políticas sociais no modelo de TRC foram os membros do GT da CPS, como Ana Fonseca,¹³⁹ Miriam Belquior¹⁴⁰ e Ricardo Henriques.¹⁴¹ Estes focaram mais diretamente nos mecanismos para superar a fragmentação de políticas e a sobreposição de diferentes ações que não tinham critérios compatíveis (Monteiro, 2011, p. 67–68). A alternativa apresentada deveria superar tais entraves a partir da adoção de uma “política social compensatória com potencial emancipatório”(Monteiro, 2011, p. 69). Como sustenta Campello, atual ministra do MDS, este tipo de TRC visa, de um lado combater o problema da miséria e da fome e, de outro, criar condicionalidades como impulsores para o acesso a direitos sociais, como saúde e educação (Campello, 2013, p. 16).

Nesse sentido, o principal enfoque da proposta do GT é a modernização da gestão e a necessidade de aprimoramento do cadastro. Certamente, estes temas eram centrais em um momento em que se demandava renovação das políticas sociais frente à necessidade de racionalização dos recursos. A isso se somavam a preocupação de como garantir a efetividade da política implementada no âmbito federativo e de como criar mecanismos eficientes de monitoramento e avaliação. A adoção de um *pool* de diferentes ações no bojo de um programa mais descentralizado e que articularia medidas em nível local e nacional exigira um investimento de recursos muito grande e implicaria um alto risco político vis-à-vis a possível

¹³⁹ Ana Fonseca é professora e pesquisadora da Unicamp, especialista em políticas sociais e com experiência na gestão do Programa de Garantia de Renda Mínima de São Paulo (governo Marta Suplicy). No governo Lula, foi Secretária Executiva do PBF e do MDS em 2003 e 2004. Voltou ao MDS para coordenar o Programa Brasil Sem Miséria. (Licio, 2012, p. 182).

¹⁴⁰ Miriam Belquior é economista formada pela Unicamp, participou de forma atuante da equipe de transição como assessora direta da Presidência da República. Foi ministra do Planejamento no primeiro mandato de Dilma Roussef.

¹⁴¹ Ricardo Henriques é economista e trabalhou em diferentes instituições até sua nomeação como Secretário Executivo do MDS (Monteiro, 2011, p. 112). Contribuiu para a formulação do projeto do Bolsa Família e, posteriormente, passou a atuar no governo do Estado do Rio de Janeiro, contribuindo para o projeto das Unidades de Política Pacificadora (UPPs).

demora de obtenção de resultados satisfatórios e as críticas severas que quaisquer possíveis erros de ajuste acarretariam. Além disso, mecanismos de gestão descentralizados, cuja responsabilidade seria exercida em conjunto com movimentos sociais e sociedade civil, também representariam um desafio muito maior à gestão, como demonstra Currelero (Currelero, 2012, p. 65), sem falar da abertura para as críticas de opositores políticos, como Takagi destaca no processo de implementação do Fome Zero (Takagi, 2006, p. 162). Por essas razões, a proposta da equipe do MESA também acaba sendo considerada muito complexa, e uma alternativa mais centralizada é apresentada pelo secretário executivo do MPAS, Ricardo Henriques, no âmbito do GT:

Quadro 3: Diagnósticos e soluções para as políticas sociais

Superação da fragmentação e sobreposição das políticas sociais requer a unificação do cadastro de beneficiários, a partir da experiência do Cadastro Único como um instrumento fundamental para o desenho de “boas políticas” de combate à pobreza;
Criação de um cartão único como outro mecanismo para a integração dos programas de transferência de renda; Incorporação, pelos programas de transferência de renda, de uma “porta de saída” da situação de vulnerabilidade, sob forma de condicionalidades ou contrapartidas sociais;
Criação de “ programas unificados de transferências condicionadas ”, com execução descentralizada e condicionalidades intersetoriais. O valor da transferência (entre um piso e um teto) e o tipo de condicionalidade seria definido a partir das características de cada unidade familiar;
Composição variável das condicionalidades de acordo com o tipo de georeferenciamento no desenho da política;
Ruptura de paradigma em formulação de políticas, mudando o foco para investimentos sociais de longo prazo e para a geração de oportunidades de superação da desigualdade e da pobreza;
Racionalização das ações sociais , a diminuição dos custos de administração dos programas e o incentivo à participação cidadã. O aumento da efetividade das políticas permitiria alcançar melhores resultados com o mesmo patamar de gasto social.

Quadro baseado nos relatórios do GT da CPS sistematizados por Monteiro (2011, p. 70–71, grifos meus).

Em outubro de 2003, o GT conclui suas atividades chegando à proposta inicial do programa Bolsa Família, que nasce com meta de “promover o alívio imediato da pobreza por meio da transferência de renda direta à família”. Dentre os demais objetivos, afirmava-se que o programa deveria reforçar direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribuiria para romper o ciclo de pobreza intergeracional. Além disso, o programa deveria ser coordenado com ações complementares, como geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos e registro de documentos (Monteiro, 2011, p. 65). Nesse momento, ressalta Monteiro, que uma das mais importantes vozes discordantes foi a do assessor especial da Presidência e articulador social do Fome Zero, Frei Betto. Para ele, o resultado final, o Bolsa Família, tinha um caráter

assistencialista,¹⁴² pois deixava de lado os conselhos locais do Fome Zero e seu potencial de agregar valor à articulação política nos municípios enquanto mecanismos de participação e articulação com as políticas estruturais do Estado (Monteiro, 2011, p. 100).

Contudo, independente das críticas, a proposta do PBF tem o aval do presidente Lula e confirma-se como mecanismo de gestão eficiente e unificada para a política social, baseado em preceitos de condicionalidade, focalização e produção de capital humano como mecanismo de combate à pobreza intergeracional. Agências internacionais, mesmo com todas as críticas históricas preconizadas pelo PT a esse tipo de financiamento, atuaram como apoiadoras da implementação do programa. Após seu lançamento, em junho de 2004, o Banco Mundial aprovou um empréstimo para o governo brasileiro no valor de US\$ 572 milhões de dólares, que deveriam ser investidos diretamente nas transferências financeiras (sua maior parte) e o restante em assistência técnica para desenvolver a base de cadastramento, melhorar os mecanismos de focalização e de acompanhamento das condicionalidades (World Bank, 2004). Posteriormente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também aprovou um empréstimo de US\$ 1 bilhão de dólares para o programa (BID, 2004). Segundo Hall, esses valores representaram quase um quarto do orçamento do programa durante a primeira administração de Lula (2003-2006) (A. Hall, 2008, p. 806). Em 2011, novos empréstimos foram confirmados para o período até 2018 por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para a consolidação das ações do PBF e apoio ao Brasil Sem Miséria. Nesse sentido, além das pesquisas e estudos com sugestões técnicas sobre como aprimorar as políticas de TRC, como já mencionado nos capítulos um e três desse trabalho, as agências internacionais financiam de forma material a condução do Bolsa Família (MDS, 2015). Esse tipo de apoio, ao contrário de gerar críticas dos intelectuais vinculados ao partido, como faz Maria Conceição Tavares em relação à adoção do modelo de transferências focalizadas logo no lançamento da proposta do PBF, é utilizado para reforçar o reconhecimento internacional do programa como uma política de sucesso, exemplo para outros países e, portanto, um modelo de exportação das tecnologias de proteção social brasileiras de combate à fome para o mundo (ONU Brasil, 2014; Paraguassu, 2011; The World Bank e Ceratti, 2014).

Passado o desafio de consolidar estratégias de gestão federativa e criar mecanismos de administração, com o início do primeiro mandato de Dilma Rouseff, em junho de 2011, é

¹⁴² Em 2004, Frei Betto se afasta do PT, dentre outros motivos, devido às suas divergências com os rumos da política social. Em 2008, renova seu argumento no mesmo sentido em entrevista conferida sobre os 4 anos do Bolsa Família ao IHU, Unisinos. (“Fome Zero era mais amplo e emancipatório do que o Bolsa Família, critica Frei Betto”, 2008) (Último acesso em 2 dez. 2015).

lançado o Brasil Sem Miséria, iniciativa interministerial, que tinha por objetivo lidar com a questão da pobreza de forma integrada (Campello, 2013, p. 15). Seu ponto de partida são os resultados das pesquisas de acompanhamento produzidas nos primeiros anos de implementação do PBF, cujos diagnósticos, segundo gestores do MDS, fundamentam a decisão de ampliar as estratégias de combate à pobreza. Primeiramente, percebe-se que parte da população potencialmente beneficiária tinha dificuldades de acessar e procurar diretamente os órgãos de cadastramento do programa, o que fazia com que ficassem excluídos da possibilidade de receber qualquer benefício. Além disso, de acordo com o perfil dos beneficiários, avaliou-se que investimentos correlacionados diretamente ao número de crianças e jovens beneficiários das famílias poderiam ter efeitos positivos maiores. E, por fim, concluiu-se que algumas famílias não conseguiam superar a situação de extrema pobreza mesmo recebendo benefícios, o que tornava imperativa a tomada de alguma medida que pudesse responder a essa limitação do PBF (Paiva *et al.*, 2013, p. 39). Assim, o BSM é organizado a partir de três eixos de atuação: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços (Campello, 2013, p. 21). A ideia de busca ativa assume um papel central no novo programa lançado, pois, a partir das informações coletadas, também seria alcançado o objetivo de ampliação e preenchimento qualificado do CadÚnico, a “porta de entrada” para as políticas sociais do governo federal (Campello, 2013, p. 21).¹⁴³ Como se verá mais a frente, o cadastro concentra em si atividades de registro, diagnóstico e seleção de público para uma série de iniciativas previstas no BSM; permite “transferir renda para as famílias selecionadas, matricular seus integrantes em cursos profissionalizantes, oferecer-lhes serviços de assistência técnica e extensão rural, dar-lhes acesso à água ou a tarifas reduzidas de energia elétrica” (Campello, 2013, p. 22).

Além disso, em 2011, ocorre a revisão dos valores dos benefícios com o aumento dos benefícios variáveis, do número de dependentes que cada família poderia ter e também com a inclusão do Benefício de Erradicação da Extrema Pobreza. Este último é um instrumento direcionado para os casos em que, mesmo com o benefício máximo, as famílias mais carentes continuam em situação de extrema pobreza.¹⁴⁴ O rol de programas criados e integrados foi sendo ampliado paulatinamente, na medida em que o programa incluiu ações já em curso no

¹⁴³ Segundo a ministra Tereza Campello, em reportagem publicada pela assessoria de comunicação do MDS, as pesquisas realizadas pelo MDS em comparação com o Censo 2010 do IBGE mostraram que havia aproximadamente 800 mil famílias que poderiam vir a ser beneficiárias do PBF e de outras políticas de proteção social, mas que, por suas condições sociais, não conseguiam acessar os serviços de assistência social para sua inclusão no CadÚnico. Cf.: (M. BRASIL, 2012).

¹⁴⁴ Informações obtidas a partir do sítio do programa destinado aos municípios. Cf.: <http://www.brasilsemiseria.gov.br/municipios> (Último acesso em 6 out. De 2015).

âmbito de outros ministérios. Assim, seria possível otimizar tais programas a partir do foco no aspecto multidimensional da pobreza utilizando a tecnologia do CadÚnico (Paiva *et al.*, 2013, p. 42).¹⁴⁵

As políticas do BSM retomam em diversos aspectos o projeto de intersectorialidade defendido pela equipe de política social do MESA em 2003. Licio interpreta esse desenvolvimento como resultado de um dinâmica de crescente integração setorial que já vinha se desenhando no processo de implementação de condicionalidades do PBF e com sua relação imbricada com o SUAS nos municípios, por meio da qual o programa teria criado as condições institucionais para atingir o objetivo de articular o “benefício aos respectivos serviços sociais básicos” e, assim, reforçar seus efeitos em direção ao “rompimento do ciclo intergeracional da pobreza” (Licio, 2012, p. 233).

Observado no contexto dos doze anos de condução do Bolsa Família, o conjunto de novas ações realizadas no âmbito do BSM representa uma iniciativa de ampliação de escopo das políticas sociais realizadas pelo governo federal que também pode ser lida como uma estratégia de agregação de interesses não atendidos no seu processo de implementação, devido ao contexto específico e às limitações da época. Como as pesquisas de Licio e Coutinho indicam, contudo, a articulação intersectorial mais profunda do PBF no âmbito da gestão federal ainda necessita de pesquisas empíricas para sua verificação (D. R. Coutinho, 2013, p. 35; Licio, 2012, p. 325).¹⁴⁶ Para Coutinho, a integração da gestão do PBF com mecanismos de participação do sistema SUAS poderia ter um efeito positivo na incorporação de demandas sociais no âmbito da ponta decisória do programa (D. R. Coutinho, 2013, p. 7). Caso confirmada, essa tendência também poderia indicar a presença de novos atores no processo de definição das próximas configurações da política, um elemento que, por agora, ficará para novos estudos.

Em resumo, acima foram analisadas a definição de agenda e os aprimoramentos realizados durante a condução do Bolsa Família. Os atores e suas estratégias foram trazidos no interior da narrativa, que foi reconstruída a partir de estudos sobre o programa, sendo muitos deles produzidos pelos próprios gestores envolvidos na implementação direta do PBF. Sendo assim, de forma a perseguir as linhas metodológicas da análise política histórico-materialista, tais estratégias serão sistematizadas no item seguinte, para, na conclusão parcial

¹⁴⁵ Ver no Apêndice II, quadro 7, as ações agregadas no BSM.

¹⁴⁶ Cf. p. ex: (Kerstenetzky, 2009). Segundo Licio, o processo de desenvolvimento do Bolsa Família também contribuiu para o aprimoramento – ainda que não sem limites – da relação entre as esferas federal e local no âmbito da concretização do SUAS. Uma efetiva integração da assistência social com as transferências de renda é ainda um tema a se discutir, mas indica um esforço no plano da gestão para a integração de ambas as perspectivas (Licio, 2012, p. 325).

deste capítulo, apresentar a constelação de atores, que aliados conforme seus interesses, sustentam a hegemonia no Bolsa Família como alternativa central para a proteção social no Brasil.

5.1.2 Institucionalização da hegemonia do PBF

Em outubro de 2003, o PBF nasce com metas ambiciosas para a erradicação da pobreza. Contudo, o programa “não decolou” imediatamente. Como o Fome Zero, sofreu muitas críticas na mídia, que destacava casos de pessoas que recebiam indevidamente o benefício ou argumentavam no sentido de seu caráter assistencial.¹⁴⁷ Sendo assim, um conjunto de estratégias mobilizadas por atores específicos somou-se no processo de institucionalização do programa e ofereceu as bases para a construção de sua hegemonia.

A primeira foi a reestruturação administrativa realizada para resolver os problemas de gestão. Logo com o lançamento do programa, o MESA, o MAPS e a Secretaria Executiva do Bolsa Família foram reunidos em um único ministério, o MDS, que agregou as políticas da assistência social e aquelas desenvolvidas nos primeiros meses de governo do PT. As diferentes equipes foram alocadas em secretarias com atribuições específicas conforme as temáticas que cada uma delas já trabalhava: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) (Licio, 2012, p. 182). Nesse sentido, a unificação inicial do PBF manteve certa autonomia das políticas em andamento e não criou ruptura com os grupos que defendiam a alternativa do Fome Zero para a política social. Como já mencionado no item anterior, a decisão mediada pelo presidente Lula, que lidava com uma base múltipla de interesses, permitiu centralizar a política no PBF mantendo os atores que defendiam outros projetos na órbita do projeto de consolidação do Bolsa Família. Aos poucos, a partir da definição de metas seguintes, as políticas agregadas foram sendo esvaziadas, dando cada vez mais foco ao Bolsa Família.

Uma segunda estratégia foi o esforço de pactuação e diálogo¹⁴⁸ no lançamento do

¹⁴⁷ Apresentação formulada por pesquisadoras do Banco Mundial, cf.: (Lindert e Vincensini, 2010) (Último acesso em 2 dez. 2015).

¹⁴⁸ Fonseca e Monteiro relatam as reuniões realizadas pelo presidente Lula com governadores e prefeitos com o objetivo de construir um consenso político e operativo em torno da necessidade de atuação conjunta para o sucesso do Bolsa Família (Fonseca e Monteiro, 2010, p. 70).

programa em suas etapas iniciais de implementação. Neste momento, como narra Licio, os gestores municipais, ponto direto de contato com os beneficiários, não tinham informações claras sobre qual seria exatamente seu papel na configuração do novo programa, mas seria fundamental, contudo, que estivessem preparados para lidar com as pressões iniciais da implementação do programa, que vinha de dois lados: da gestão federal, pois havia a expectativa de colocar o PBF em marcha, e dos beneficiários, pois, caso as prefeituras não atendessem todos os requisitos formais, estariam perdendo benefícios para seus eleitores (Licio, 2012, p. 185). Frente a essas dificuldades, mecanismos vão sendo criados pela gestão federal do programa para lidar com os entraves e incentivar a cooperação dos governos locais para os bons resultados do programa. Nesse processo, as principais ferramentas criadas – Índice de Gestão Descentralizada (IGD), em 2006, e ampliação do Cadastro Único – irão atuar diretamente sobre a integração dos entes federados. Como se verá mais a frente, tais aprimoramentos foram fundamentais para o desenvolvimento do programa com a integração dos atores locais e sua alta capacidade de cobertura, pois ofereceram as condições mínimas de execução das metas junto aos municípios a partir de uma dinâmica de recompensas e avaliação de sua performance (Vieira, 2011, p. 54).¹⁴⁹

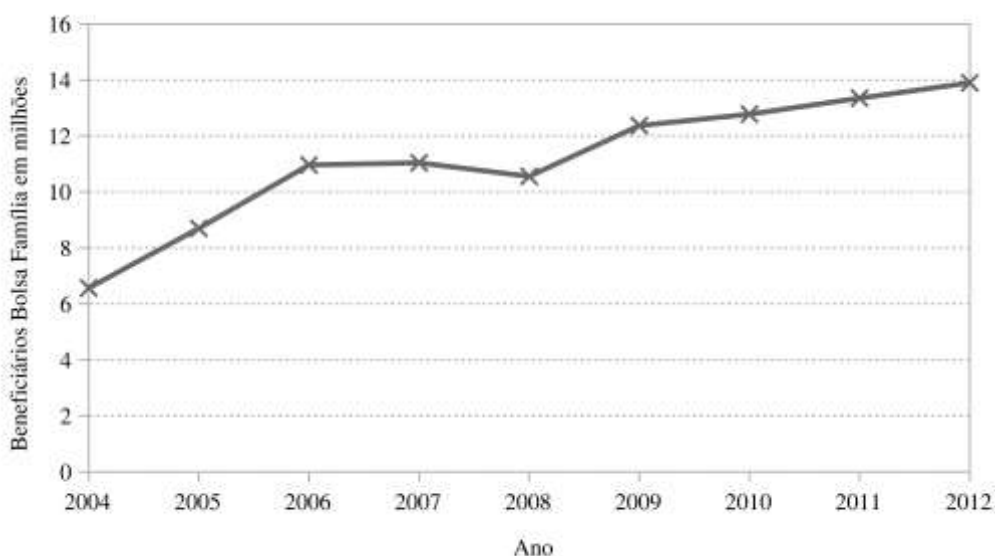
Uma terceira estratégia foi a centralização do programa na gestão federal, ainda que a integração das diferentes esferas da União tenha sido fomentada, como afirmado acima. Essa característica do programa foi importante para sua consolidação, pois implicava necessidades administrativas, como por exemplo, o fato de que os benefícios eram pagos diretamente por meio de cartão bancário, emitido pela Caixa Econômica Federal (CEF), cujos contratos devem ser administrados pelo gestores federais. Além disso, até então, os processos de comunicação com os beneficiários também eram administrados pelos agentes da instituição bancária e pelos gestores do MDS, o que enfraquecia o papel dos agentes municipais que apenas secundariamente tinham acesso aos cadastros (Licio, 2012, p. 178). Assim, pode-se concluir que a recentralização foi o marco desse momento da institucionalização do PBF, como descreve Licio (Licio, 2012, p. 179). Contudo, a centralização nesse momento, mais do que uma necessidade gerencial, reflete também a mensagem clara da necessidade de ruptura, de mudança de direção, que deveria ser impressa na política social. Os gestores do MDS, com o aval das metas formuladas e desenho da política desenvolvida na CPS, assumem para si,

¹⁴⁹ Em tese, são normalmente os municípios com menor renda os que possuem um maior número de beneficiários potenciais e, portanto, maior demanda de cadastramento. Essa realidade teve de ser enfrentada pela gestão federal do programa, uma vez que seu objetivo era obter cadastros os mais livres possíveis de fraudes. De acordo com Licio, apenas em 2005 é direcionado o primeiro apoio financeiro para o desenvolvimento do CadÚnico pelos municípios e, a partir de 2006, segundo os parâmetros do IGD (Licio, 2012, p. 177).

como responsabilidade do Estado, o papel de promover a política de proteção social como uma alternativa ao modelo anterior fragmentado e filantrópico, ainda que, em certa medida, a modelagem básica da TRC tenha sido semelhante à implementada no final do governo de FHC.

Superando limites, em três anos o programa atingiu o território nacional por inteiro, alcançando os mais de cinco mil municípios brasileiros. Apesar da centralização e da falta de estrutura operacional, estes resultados seriam quase uma “proeza federativa”, justamente pelas realidades tão desiguais em um país de dimensão continental como o Brasil (Licio, 2012, p. 228). Em números mais concretos, o programa atingiu a meta inicial dos 11 milhões de famílias beneficiárias já em 2006 (após praticamente dois anos de implementação) e estimava o atendimento de 13 milhões em 2010, meta também alcançada nessa primeira fase (Paiva *et al.*, 2013, p. 28–29). No gráfico abaixo, a partir de dados do IPEA, pode-se observar a evolução do número de beneficiários do Bolsa Família ao longo dos anos:

Gráfico 10: Beneficiários do Programa Bolsa Família (em milhões de pessoas), entre 2004 e 2012



Fonte: Criação própria a partir de dados do Ipeadata, <http://www.ipeadata.gov.br/> (IPEA, [s.d.]).

Como se vê da evolução do número de beneficiários do programa, a própria massificação de sua cobertura é outra estratégia do seu processo de construção de hegemonia. Por meio do exercício de focalização, realizado em parceria com agências de pesquisa estatais, o governo calibra o alvo da política e consegue atender uma parcela ampla da

população (Monteiro, 2011, p. 74).¹⁵⁰ Nesse momento, o programa passa a tornar-se, também por sua dimensão, uma das peças-chave na arena política brasileira, como já mencionado a partir das análises sob o potencial de influência eleitoral do programa, e cada vez mais o carro-chefe do governo em matéria de assistência social. A partir dessa dinâmica, o programa foi mantido e legitimado frente às críticas recebidas.

As estratégias descritas acima para a construção da hegemonia do PBF como política central para a assistência social brasileira foram iniciadas e desenvolvidas no contexto de seu processo de institucionalização. Os intelectuais do partido desempenham um papel central nesse processo, pois têm o poder de definir as metas da política, bem como de agregar os demais atores que debatem seus rumos (intelectuais, gestores, membros da sociedade civil) ou que realizam sua implementação na ponta (gestores municipais) em um processo de pactuação e integração. Nessa dinâmica, a legitimidade do programa cresce devido a sua cobertura massificada e é intensificada com o apoio institucional e financeiro de agências internacionais. Como demonstrado no item anterior, estas, além de oferecerem substratos para a formulação do desenho institucional das políticas, também as financiam de forma a promover o aprimoramento de suas tecnologias de administração. Apresentadas as estratégias de construção da hegemonia, pergunta-se quais foram os projetos alternativos que não alcançaram consenso social e força política para sua implementação. No item seguinte, descreve-se uma proposta de política social, desenvolvida por um intelectual vinculado ao PT, mas que, apesar de ser reconhecida e conviver no ordenamento jurídico brasileiro, nunca chegou a ser implementada efetivamente.

5.1.3 A estratégia invisibilizada: a proposta da renda mínima de cidadania universal

O economista e membro do PT, Eduardo Suplicy, foi um dos principais protagonistas da discussão sobre a introdução de uma renda mínima de cidadania universal no Brasil.¹⁵¹ Desde os anos 1990, esta foi uma das pautas defendidas durante sua carreira como político e

¹⁵⁰As primeiras metas também foram sendo definidas a partir de um exercício de focalização sobre as regiões e grupos populacionais considerados mais pobres. Esse processo de focalização foi feito em cooperação com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹⁵¹ Cf. por exemplo: (Suplicy, 2007, p. 67). Suplicy destaca, contudo, que já nos anos 1970, o economista da FGV Antônio Maria da Silveira também realizava o mesmo debate com a proposta de um imposto de renda negativo. Cf. p. ex.: (Silveira, 1975, 1977)

parlamentar. Como afirma Lavinias, seus textos e publicações estiveram no cerne do debate público que fomentou as primeiras iniciativas de renda mínima no Brasil (Lavinias, 1999). A proposta de Suplicy, de início, era de que as transferências de renda deveriam ser focalizadas aos mais pobres e condicionadas de forma a incentivar os cidadãos a aprimorarem sua formação e adquirir mais “capital humano”. Contudo, ao longo do tempo, uma série de reflexões o direcionou à defesa de uma renda universal incondicionada.

A partir dos pontos sistematizados por Annenberg, observa-se que tais reflexões são comuns àquelas críticas feitas sobre políticas condicionadas e focalizadas, como por exemplo, de que os custos de gestão que estas implicam seriam altos e trariam riscos de erros de exclusão de pessoas que necessitariam do benefício, enquanto a renda mínima universal não enfrentaria esse problema. Além disso, em uma sociedade monetarizada, impera a necessidade de que todos possam ter algum tipo de renda para não ficarem subjugados a interesses mercadológicos e más condições de trabalho. Ademais, a estigmatização dos beneficiários seria evitada com uma renda universal, pois todos seriam beneficiários. E, por fim, não criaria desincentivos ao trabalho, uma vez que não estaria baseada no critério da renda de cada um para obter o benefício (Annenberg, 2014, p. 39; Suplicy, 2003). Assim, seu objetivo central, com a renda mínima, passou a ser a garantia de autonomia e liberdade aos indivíduos nas suas relações no mercado, pois assim teriam a sobrevivência mínima garantida e poderiam negociar melhores condições de salário e emprego (Suplicy, 2003, 2006b).

Em 1992, sua proposta foi trazida aos debates parlamentares. No projeto de lei, previa-se uma complementação de renda para garantir um mínimo existencial aos indivíduos. O projeto deveria ter sua implementação iniciada pela população acima de 60 anos, mas seria gradualmente ampliado para todos (Lavinias e Varsano, 1997, p. 219).¹⁵² Esse modelo tinha um caráter de imposto de renda negativo e deveria complementar a renda de todos os cidadãos que tivessem mais de 25 anos e que recebessem menos de dois salários mínimos mensais (Annenberg, 2014, p. 39). Algumas iniciativas locais chegaram a ser implementadas nesse sentido (cf.: Fonseca, 2001; Lavinias, 1999).

Durante a campanha presidencial de Lula em 2003, a proposta continua sendo debatida publicamente. Após a vitória e início do novo governo, o Bolsa Família é implementado e, como se viu anteriormente, a escolha do modelo de transferência condicionada se desvincula da alternativa de renda mínima universal. Por outro lado, em

¹⁵² Os autores também mencionam que, em 1996, foi discutido projeto de lei que previa repasse de recursos do governo federal para municípios que tivessem programas de renda mínima voltados a incentivar medidas socioeducativas (Lavinias e Varsano, 1997, p. 219).

debates fomentados pelos trabalhos de Suplicy e pesquisas que focavam nos aspectos emancipatórios do PBF, sustentou-se que o programa poderia ser visto como meio caminho para a adoção de um programa de renda mínima universal.¹⁵³ Nesse sentido, a Lei nº 10.835 de autoria de Suplicy foi promulgada no dia 8 de janeiro de 2004, exatamente um dia antes da promulgação da lei do PBF (9 de janeiro de 2004) e instituiu a Renda Básica de Cidadania. Essa deveria ter sua execução iniciada a partir de 2005, com recursos previstos no Orçamento Geral da União. A concessão do benefício seria iniciada dentre aqueles mais pobres, mas aos poucos seria estendida aos brasileiros residentes no país e a estrangeiros residentes a pelo menos cinco anos no Brasil, independente do cumprimento de qualquer condição (P. da R. BRASIL, 2004).

Nesse sentido, não seria simples explicar porque projetos tão semelhantes, mas com uma diferença tão fundamental, foram discutidos, votados e tiveram suas leis promulgadas com a diferença de um dia, sendo que um deles tornou-se a política social central do governo federal. Bichir afirma, por exemplo, que a aprovação da lei indicava uma possível intenção de que os programas de transferência de renda condicionada viessem a ser transformados em incondicionais, o que não se realizou devido aos bons resultados obtidos com o próprio PBF (Bichir, 2011, p. 82). Outra resposta, associada ao caráter “mediador” de Lula também no âmbito interno ao partido, é que, conforme Licio, a criação dessa lei teria sido um reconhecimento por parte do presidente da “luta pessoal do Senador [Suplicy] em relação ao tema” (Licio, 2012, p. 182).

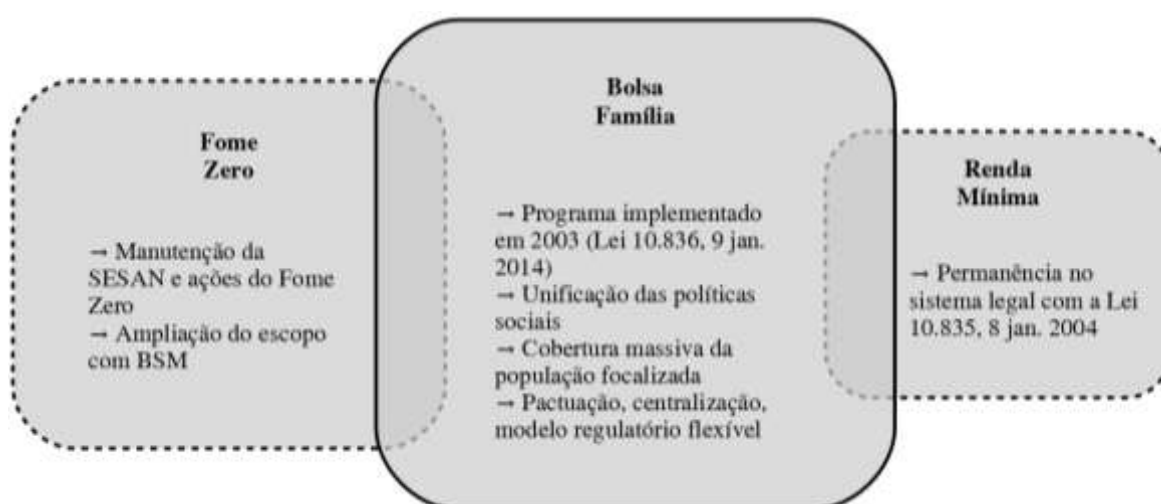
Apesar das possíveis explicações, chama a atenção o fato de que, durante mais de dez anos, a lei nunca tenha sido implementada e que o tema da renda mínima básica universal tenha sido deixado de lado, praticamente invisibilizado, em prol do debate sobre o Bolsa Família, uma política condicionada. No estudo conduzido por Britto e Soares, no âmbito do *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC - IG), no interior do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os pesquisadores destacam que, o que ocorre ao fim e ao cabo é que os dois programas “convivem no arcabouço jurídico do país”, mas não há indícios de que a agenda política desenvolvida nos últimos anos tenha conduzido a uma superação da política condicional pela incondicionada (Britto e Soares, 2011, p. 2). Vão mais a fundo ao analisar os projetos de lei que trataram dos dois programas após a promulgação de seus marcos legais praticamente simultâneos. Demonstam que nenhum deles oferecia mecanismos de integração entre os dois modelos. Para compreender as razões da

¹⁵³ Os trabalhos de Bueno e Mendes fazem um levantamento do debate sobre a renda mínima na campanha eleitoral de 2002 e analisam os limites das condicionalidades do PBF. Cf.: (Bueno, 2009, 2012; Mendes, 2011).

prioridade conferida ao Bolsa Família, promovem uma análise histórica dos dois programas e chegam à conclusão de que algumas características do PBF, de alguma forma, o fizeram “incorporar um conceito híbrido, no qual metas distintas, às vezes contraditórias, coexistem”, e, dessa forma, o programa seria capaz de conquistar suporte de grupos políticos distintos. Já o programa de renda básica, por representar um paradigma claramente direcionado à proteção social universal, não teria o mesmo potencial (Britto e Soares, 2011, p. 16).

A pesquisa de Britto e Vieira parte de uma questão distinta, mas também procura compreender como o PBF, no caso frente ao projeto de renda básica universal cidadã, acaba por ocupar um papel central e tornar-se prioritária a ponto de invisibilizar políticas alternativas. Os pesquisadores chegam a tais conclusões analisando as características do programa – como aqui também realizado – e o fato de que os projetos de lei sobre o PBF propostos ao longo dos anos não trataram da possibilidade de integração das duas políticas. Nesse sentido, argumentam no sentido das estratégias que caracterizaram a institucionalização do PBF, especialmente seu processo de unificação e centralização, mas não respondem, por outro lado, por que o projeto de renda básica de cidadania também não foi capaz de agregar atores dispostos a somarem-se à pauta pessoal do Suplicy e impulsionar estratégias de pressão pela implementação do projeto pelo governo federal. Essa é uma questão que necessitaria de outros estudos para ser interpretada, mas já indica que, no plano da conquista de hegemonia do PBF para a política social, as estratégias alternativas e os projetos contra-hegemônicos encontram-se ou invisibilizados, ou recepcionados no interior da estratégia hegemônica, ou ainda tão fragmentados a ponto de não serem capazes de construir o consenso suficiente para fazer par às relações de força que levam à hegemonia do Bolsa Família. A figura a seguir sistematiza o argumento acima.

Figura 2: Agendas em disputa, hegemonia do Bolsa Família



No item seguinte, as estratégias e atores trazidos nesta primeira parte do capítulo são sistematizadas para mostrar a multiplicidade de interesses que convergem para a implementação do Bolsa Família e construção de sua hegemonia, ainda que algumas tenham permanecido excluídas ou invisibilizadas.

5.1.4 Análise parcial: as estratégias unificadas no programa Bolsa Família

A transição entre o Fome Zero e o programa Bolsa Família representa uma ruptura do modelo de política social adotado no Brasil, mas que, paradoxalmente, traz em si algumas continuidades. A estratégia de construção de uma política em parceria com os movimentos sociais e vinculada às questões da reforma agrária e do direito à alimentação saudável é deixada de lado para implementar uma política de transferência de renda, que, apesar de seus indiscutíveis resultados positivos, tem por base o léxico fomentado pelas agências internacionais, o que representa um paradigma não universal de assistência social: formação de capital humano, focalização, condicionalidade e controle dos benefícios por meio do cadastramento massivo da população pobre. Nesse sentido, sustenta-se que a estratégia de romper com o modelo anterior sem, no entanto, apresentar uma alternativa em relação ao modelo de transferência de renda condicionada é um dos elementos que garante que atores com visões distintas sobre os objetivos, nível de cobertura e preceitos da assistência social reúnam-se e se aliem para dar efetividade ao Bolsa Família. Essa interpretação pode ser comprovada a partir da retomada de dois discursos exemplares que refletem estratégias a priori divergentes, mas que sustentam a implementação do PBF.

Um deles é o estudo técnico produzido no âmbito do GT de política social. Ricardo Henriques, secretário executivo do MPAS à época, destaca os problemas de fragmentação e sobreposição das políticas sociais. Estes deveriam ser resolvidos com a adoção de um programa unificado de transferência de renda condicionada, baseado na ideia de investimentos sociais de longo prazo que tivessem por finalidade a geração de oportunidades para os indivíduos. A partir de tais oportunidades, cada beneficiário poderia determinar seus caminhos para a superação da pobreza por meio de contrapartidas e mecanismos de saída das situações de vulnerabilidade. Nesse sentido, as ações sociais deveriam ser racionalizadas, centradas em um cartão único de benefícios sociais vinculado a um banco público e

distribuídas conforme um cadastro único que permitiria um desenho mais acurado das políticas sociais. Um programa mais racionalizado teria a vantagem, ademais, de ser mais efetivo com menos custo de investimento (Monteiro, 2011, p. 70–71). Essa perspectiva resume as características difundidas pelas agências de desenvolvimento e, exatamente por isso, será motivo de fortes críticas de intelectuais vinculados ao PT. Tavares, por exemplo, irá afirmar que dentro do governo recém-criado havia representantes de ideias neoliberais.

Um segundo discurso exemplar pode ser observado na descrição sobre a criação do Bolsa Família feita por Tereza Campello, ministra do MDS, em texto sobre os dez anos do programa. Segundo Campello, o programa não nasceu sozinho, fez parte de uma “estratégia integrada de inclusão social e desenvolvimento econômico”, que permitiu combate à pobreza a partir de outras políticas como a valorização do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a ampliação de políticas de emprego formal e cobertura previdenciária. Nesse sentido, o PBF seria visto como uma estratégia de inclusão social no bojo de ações de mudança econômica para melhorar as condições de vida da população como um todo (Campello, 2013, p. 15). Campello afirma ainda que o PBF teria superado o mito de ser um programa populista. Ao contrário, se consolidou como política de Estado ao longo dos anos, assumindo um papel central na proteção social brasileira, pois o “pagamento direto às famílias, via cartão magnético, dá transparência ao gasto público, reduz os custos operacionais e fortalece a autonomia do usuário”. O programa teria, inclusive, o potencial de articular o acesso a um amplo conjunto de direitos “que promove inclusão social e amplia a cidadania” (Campello, 2013, p. 16).

Como se vê, o primeiro discurso aproxima-se mais claramente de um paradigma centralizado nas condicionalidades e acesso aos serviços por meio do mercado, para usar a descrição de Lavinias desenvolvida no primeiro capítulo desse trabalho (Lavinias, 2013a, p. 55). Já o segundo se direcionaria mais claramente para um paradigma de proteção social universal, em que a assistência social é observada como direito social que deve ser acessado por todos. No entanto, como estratégia para a política social, ambos sustentam a adoção de uma política unificada e condicionada, cuja eficiência e cobertura seja capaz de superar o modelo de política fragmentado dos governos anteriores. O Bolsa Família é resultado dessa convergência de interesses distintos, e sua manutenção como política hegemônica é garantida por sua capacidade de recepcionar, unificar, centralizar e pactuar uma constelação múltipla de atores com poder de decisão.

No aglomerado de atores com interesses distintos que sustentam a construção da hegemonia do PBF, reúnem-se: o PT, em suas frações e intelectuais vinculados ao tema,

como pioneiros e formuladores da política, as agências internacionais como ONU/FAO, Banco Mundial, com financiamento e produção de estudos técnicos para o aprimoramento da focalização, cadastro único e ampliação da participação social no programa; os gestores e membros da equipe de execução do programa, que mostram as capacidades a serem desenvolvidas e os desafios a serem enfrentados para o seu aprimoramento. Os partidos da oposição também podem ser mencionados, pois apesar de críticas pontuais em relação a problemas de execução do PBF, ou não apresentam projetos alternativos, ou acabam por defender a mesma modelagem condicionada de assistência social. Na constelação da construção de hegemonia do PBF, os interesses dos movimentos sociais ligados à questão da agricultura familiar acabam por ser recepcionados com a manutenção das ações do Fome Zero, ainda que críticas ao caráter centralizador do PBF e a possibilidade de que este atue em um processo de desmobilização dos grupos acampados sejam feitas ao longo dos anos.¹⁵⁴ No plano das alternativas, como descrito no item anterior, o processo de definição de agenda que levou à implementação do Bolsa Família no primeiro governo Lula envolveu interesses distintos que acabaram sendo recepcionados dentro do modelo de política social implementada, construindo o consenso sobre as políticas de transferência de renda condicionada e invisibilizando o projeto alternativo da renda básica universal. O quadro a seguir esquematiza os diferentes atores, seus interesses e estratégias no embate que leva à definição de agenda sobre os projetos para a proteção social que levam à hegemonia do Bolsa Família.

Quadro 4: Atores, interesses e estratégias na definição de agenda da política social

Ator/Atores	Interesses / Análise do problema	Estratégia
Presidência do PT	Oferecer uma alternativa de política social que evitasse os problemas de fragmentação e desresponsabilização do Estado.	Adoção de política social unificada, capaz de ter alto impacto com baixo custo. Transferência de renda condicionada.
Técnicos do MDS, Formuladores da proposta do PBF	Implementar política social eficiente, focalizada, capaz de impulsionar o desenvolvimento de capital humano dos beneficiários.	Transferência de renda condicionada unificada.
Agências internacionais	Promover políticas de desenvolvimento com combate às desigualdades.	Fomento e financiamento de políticas de transferência de renda condicionadas.
Intelectuais vinculados ao PT	Crítica ao modelo de política adotada devido ao seu caráter focalizado e condicionado, que refletiria uma direção assistencialista ou neoliberal. Defesa de renda básica de cidadania universal.	Crítica pública ao programa, apresentação de projetos alternativos, afastamento do partido.
Sociedade Civil, Instituto Cidadania, pauta do direito à	Articular as pautas dos movimentos sociais vinculados à questão agrária e à consolidação de um direito à alimentação adequada. Defesa da	Adotam a estratégia de propor um programa multissetorial que também tem TRC em sua

¹⁵⁴ Cf. p. ex: (Arruda, 2008; “Poder Online » Coordenador do MST”, 2011, “Posição do MST sobre a inclusão de acampados no Bolsa Família”, 2009, “Stédile diz que Bolsa Família esvazia MST”, 2011)

alimentação, intelectuais.	reforma agrária e da agricultura familiar.	formação.
Sociedade Civil, estratégias de combate à fome dos governos anteriores.	Manutenção de políticas de governo em parceria com o terceiro setor organizado em ONGs para as ações de combate à fome.	Crítica pública ao Fome Zero.

Em resumo, como se sustenta nesse trabalho, o Bolsa Família é uma política social hegemônica na tessitura da proteção social brasileira, hegemonia esta que é alcançada por meio de estratégias de unificação, centralização, pactuação e ampliação de cobertura que foram sendo desenvolvidas a partir da convergência de interesses de atores com perspectivas de certa forma distintas sobre o paradigma de proteção social. No entanto, independentemente de origens distintas, a estratégia adotada ao final converge para a adoção do PBF, e os recursos materiais e discursivos dos atores volta-se para sua legitimação. Ao longo dos doze anos de implementação do programa, argumenta-se, contudo, que apenas sua capacidade de unificar propostas distintas não é o único recurso mobilizado para a manutenção de sua hegemonia. Uma estrutura administrativa complexa também é desenvolvida pelos gestores federais para criar mecanismos de interação com as esferas locais de execução do programa e assim manter as características de sua pactuação e unidade, apesar da centralização. Os mecanismos de gestão são paulatinamente desenvolvidos por meio de um modelo flexível de regulação jurídica que permite que suas metas e amplitude sejam administradas de forma eficiente, publicamente transparente e com uma dinâmica de recompensas e impulsos para as esferas locais. Esses mecanismos ampliam o consenso em torno de sua neutralidade política, permitindo, inclusive, a defesa da manutenção do programa de forma autônoma em relação à sua trajetória de consolidação. Nos itens seguintes, esses mecanismos serão analisados em detalhe.

5.2 Mecanismos legais e regulação

Na segunda parte do capítulo, os instrumentos jurídicos e o modelo de regulação desenvolvidos no processo de institucionalização do PBF são analisados.¹⁵⁵ O modelo de

¹⁵⁵ No Apêndice III, quadro 9, do trabalho, encontra-se a tabela com as Leis, Decretos e Portarias centrais do programa.

regulação legal reflete os mecanismos concretos de institucionalização e os recursos mobilizados para a consolidação da hegemonia do Bolsa Família. Nesse sentido, as leis, decretos e normativas operacionais direcionadas aos municípios são interpretados enquanto recursos mobilizados no interior de uma estratégia política que visa tanto à dinamicidade do programa e a manutenção da centralização de suas metas no âmbito do executivo, quanto à construção de mecanismos que permanentemente mantenham o programa aberto para as decisões políticas seguintes, sem, no entanto, explicitar seu caráter político. Sustenta-se, ao final, que a implementação bem sucedida do PBF requer uma dinâmica de regulamentação flexível que esteja aberta tanto aos aprimoramentos da gestão realizados ao longo de sua condução, quanto às mudanças de agenda e prioridades políticas definidas pelos atores com poder de decisão. Nesse sentido, argumenta-se que a flexibilidade da regulação seria uma característica fundamental para que adaptações sejam possíveis sem afetar as estratégias centrais de hegemonia do programa, sua centralização, unificação, pactuação e cobertura massiva. Para sustentar essa conclusão, a análise será realizada com base no conjunto normativo produzido no âmbito da gestão federal do programa e em pesquisas que também interpretaram seu modelo legal. Serão analisados os seguintes instrumentos: (1) Índice de Gestão Descentralizada e Cadastro Único, (2) Termo de Adesão, (3) Modelo de condicionalidades, (4) Formas de focalização, (5) Dinâmica de transferência de recursos para os municípios, (6) Definição de família e beneficiários e as (7) Instâncias de Controle Social e participação definidas institucionalmente.

5.2.1 Índice de Gestão Descentralizada e Cadastro Único

O IDG e o CadÚnico foram mecanismos importantes no processo de consolidação e ampliação do PBF, como já mencionado anteriormente. Neste subitem, serão destacados, portanto, aspectos que demonstram variações pelas quais esses instrumentos da política concreta passaram, com destaque para os marcos temporais em que tais modificações ocorreram e a quais demandas de aprimoramento da estratégia de condução da política elas procuravam responder.

Índice de Gestão Descentralizada

Depois de tentativas de outras formas de pactuação federativa, o IGD foi criado a partir da ideia de incentivo financeiro para o bom cumprimento das atribuições de condução do PBF pelos agentes municipais (Licio, 2012, p. 155). A função do IGD é incentivar os gestores para que realizem os cadastros de forma mais qualificada possível, uma vez que o cálculo do índice é realizado conforme a qualidade dos cadastros e determina se os municípios receberão mais ou menos verbas. Os recursos recebidos devem, por sua vez, ser aplicados na melhoria dos serviços prestados para garantir que os beneficiários cumpram as condicionalidades do PBF, ou seja, prioritariamente nas áreas de educação e saúde. Licio, ao analisar os mecanismos de integração federativa do PBF, considera que o IGD é um mecanismo que simplifica a passagem de recursos entre os entes federais (Licio, 2012, p. 177). A primeira regulamentação que tratou dos parâmetros de cálculo do índice foi o Decreto nº 7.332 de 19 de outubro de 2010. Essa normativa, promulgada após pelo menos seis anos de condução do Programa, atualiza a regulamentação do IGD, conforme dada pelo Decreto 5.029, de 17 de setembro de 2004, que também regulamentou a Lei do PBF de janeiro de 2004.

Na descrição feita por Licio, tão logo foi percebida a precariedade das instâncias locais do programa para realizar a tarefa de atualizar e ampliar o cadastro de políticas sociais, passou a ser responsabilidade do próprio MDS garantir as transferências de recursos para investimento em desenvolvimento de capacidades institucionais. Além disso, tais recursos seriam descentralizados de forma a incentivar uma aplicação qualitativa dos mesmos na própria gestão do programa. De acordo com Licio, essa medida de apoio financeiro das atividades de gestão do PBF é realizada pelo menos desde 2006 para os municípios, e 2008 para os estados (Licio, 2012, p. 202–203).¹⁵⁶

Esse mecanismo também foi criado para otimizar o processo de cooperação federativa que aos poucos foi se desenvolvendo na política pública, além de servir como mecanismo de fiscalização por parte do governo federal, como destaca a pesquisadora. Quando se observa que o índice cai em certa localidade, é possível avaliar quais problemas causaram os resultados negativos. Pode-se tratar de problemas no cadastro, no controle das

¹⁵⁶ No cálculo, como destaca a pesquisadora, o índice varia de 0 a 1 e “mede quatro variáveis relativas ao cadastramento (qualidade e atualização) e ao acompanhamento das condicionalidades (saúde e educação)”. O cálculo para as transferências é feito mensalmente a partir do IGD, que é multiplicado pelo teto de recursos previstos para cada ente federado. Este último é determinado conforme a quantidade de famílias pobres cadastradas no CadÚnico.

condicionalidades, mas também da precariedade de serviços básicos que devem ser prestados pela própria esfera estatal (Licio, 2012, p. 80). A Portaria GM/MDS n. 148 de 2006 que estabelece o IGD para os municípios determina que o índice pode ser utilizado para essas diferentes funções, além disso regulamenta (§2º) o modelo de transferência de recursos, que ocorre por meio do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social dos municípios habilitados à gestão do SUAS, como se verá mais a frente.

No caso dos estados, o IGD-E foi regulamentado somente em 2008 e, posteriormente pela Portaria 256 de 2010, e é calculado a partir do plano de trabalho formalizado entre governo federal e gestores estaduais, o que permite o repasse de recursos após a finalização das atividades previstas. Isso cria uma dinâmica de transferência de recursos apenas após o cumprimento de tarefas que podem, portanto, ser acompanhadas pela gestão federal do programa. O repasse de recursos a nível estadual foi constantemente aprimorado, uma vez que, no início da sua aplicação, não eram claras quais seriam as atribuições desse ente federativo em relação ao programa. Após constantes tentativas, consolida-se a integração dos estados como facilitadores da política municipal e passa-se a exigir sua adesão ao SUAS como condição para que participassem do PBF (Licio, 2012, p. 121–122).

Em 2009, é promulgada lei (Lei n. 12.058 de 2009) que consolida as reformulações pelas quais o IGD passou. Para Licio, a promulgação da lei ordinária torna as “transferências voluntárias baseadas em Portarias” em “transferências obrigatórias, com base em lei” (Licio, 2012, p. 212). Some-se a isso o fato relatado pela pesquisadora de que a Controladoria Geral da União (CGU) recomendou essa formalização legislativa, de forma a conferir base legal para as transferências entre entes federativos (Licio, 2012, p. 212). Observando esse processo, percebe-se que o arranjo mais aperfeiçoado da legislação referente ao IGD veio a ser consolidado apenas em 2009, pelos menos seis anos após a condução corrente do programa e em um contexto de exigência de órgãos de fiscalização. Da análise desse instrumento, pode-se concluir que suas funções, consideradas centrais para a condução do programa, foram sendo consolidadas sem a necessidade de instrumentos jurídicos específicos. Contudo, como envolve o repasse de recursos, teve de ser formalizada em contexto de exigência orçamentária.

Cadastro Único

Da mesma forma que o IGD, o Cadastro Único é uma ferramenta essencial para a gestão do PBF e torna-se ainda mais importante a partir do lançamento das ações intersetoriais do BSM. A relação entre PBF e o CadÚnico foi avaliada como “simbiótica”

pelos seus gestores (Paiva *et al.*, 2013, p. 30). O aprimoramento do cadastro de políticas sociais foi colocado como um dos grandes desafios no momento da implementação do PBF. Em cooperação com os gestores municipais, as metas de atualização e de novos cadastros foram sendo alcançadas ao longo dos anos. Com o lançamento do BSM, os parâmetros do CadÚnico também são atualizados. O cadastro passa a incluir famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, um público maior que aquele atendido pelo PBF (Paiva *et al.*, 2013, p. 30).

O CadÚnico é regulado pelo Decreto n. 6135/2007, seguido por Portarias e Instruções Normativas que estabeleceram elementos qualitativos para seu aprimoramento. Da mesma forma que o IGD, a legislação que o consolida é produzida posteriormente ao aprimoramento concreto do instrumento. Especificamente no que se refere ao CadÚnico, a partir das entrevistas realizadas com gestoras do programa, percebe-se que este é visto como um mecanismo fundamental, pois nele estão contidas informações detalhadas – incluindo nomes, endereço, escolaridade, renda, formação profissional – de milhares de brasileiras e brasileiros potenciais receptores de políticas públicas a serem planejadas pelo governo.¹⁵⁷

A partir de dados de 2015, o CadÚnico conta com mais de 20 milhões de famílias cadastradas, o que mostra um resultado considerável em matéria de informações sistematizadas e um resultado primoroso no que diz respeito às metas colocadas pelo gestores do governo federal.¹⁵⁸ O CadÚnico também possui um mecanismo de comunicação e transparência com os sistemas de fiscalização e acompanhamento desenvolvidos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). No portal da SAGI/MDS, é possível encontrar informações gerais sobre os beneficiários e dados de acompanhamento do programa.¹⁵⁹ Já no Portal Transparência e no da CEF, estão disponíveis informações mais detalhadas sobre os beneficiários cadastrados nos programas sociais, sua identidade e as transferências de recursos respectivas.¹⁶⁰ O tema do sigilo em relação às informações contidas no CadÚnico é uma questão delicada, uma vez que a própria lei do PBF dispõe (§13º) que “será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a

¹⁵⁷ Informação destacada em todas as entrevistas realizadas em Brasília em fevereiro de 2015.

¹⁵⁸ Os dados são referentes ao mês de junho de 2015, conforme informações prestadas pela CEF e sistematizadas no painel de acompanhamento da conjuntura e de programas sociais gerados no menu de aplicações da SAGI/MDS.

Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=418&p_global_ibge=&p_ferramentas=1&p_sem_legenda=1 (Último acesso em 7 dez. 2015).

¹⁵⁹ No portal do CadÚnico do MDS são descritos quais dados são tratados em sigilo pela SAGI. Cf.: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/dados> (Último acesso em 7 dez. 2015).

¹⁶⁰ Também no site do MDS, são indicados os caminhos para a obtenção dos demais dados em outros portais, como o da CEF e o Portal Transparência. Cf.: <http://www.portaltransparencia.gov.br/> (Último acesso em 7 dez. 2015).

que se refere o caput do art. 1º”. Como se vê, as diretrizes entre as instituições envolvidas na gestão programa ou tratadas em regulamentação específica do PBF não são homogêneas. A normativa geral, dada pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), é o parâmetro comum.¹⁶¹

Em resumo, duas conclusões podem ser retiradas da análise do CadÚnico enquanto instrumento do PBF e a estratégia implicada em sua utilização. A primeira diz respeito ao seu processo de regulamentação. Da mesma forma que o IGD, a regulamentação desse mecanismo resultou de um processo experimental, desenvolvido junto às instâncias locais do PBF que, posteriormente, veio a ser consolidado nas Portarias e Instruções Normativas desde 2007. A segunda refere-se aos usos possíveis de um conjunto de informações tão detalhadas e específicas sobre uma parcela tão significativa da população. Por um lado, o CadÚnico representa um potencial a explorar para a implementação de políticas públicas para o combate à desigualdade, tendo essa população como foco. Ademais, confere alto grau de transparência à política que pode ser fiscalizada por todo e qualquer indivíduo que tenha interesse e possa acessar o banco de dados por meio da internet. Por outro lado, caso não sejam discutidos os limites e implicações éticas e jurídicas desse conjunto cadastral, essa ferramenta pode implicar problemas típicos de uso não legal das informações contidas, como quebra de sigilo e utilização das informações para fins mercadológicos, e por fim, ainda incrementar a estigmatização dos beneficiários.

5.2.2 Termo de Adesão

O processo de cooperação com os municípios é um dos ingredientes do sucesso do Bolsa Família, pois são esses que realizam a política pública “na ponta”. Para tanto, foi necessário desenvolver instrumentos formais para transmitir as metas estabelecidas a nível federal para as esferas locais. A partir da experiência com os municípios e estados, desenvolveu-se paulatinamente um modelo de termo de adesão como instrumento de

¹⁶¹ A Lei de Acesso à Informação, promulgada em 2011, cria a obrigação de prestação de informações por parte de instituições públicas e de caráter público à sociedade. Seu órgão de controle é a CGU. Segundo pedido de consulta ao sistema e-Sic da CGU realizado em dezembro de 2015, desde a promulgação da lei de acesso à informação, foram encontrados 559 pedidos de informação com o termo “Bolsa Família”, sendo 361 direcionados ao MDS (Informação obtida em consulta ao e-Sic sob o protocolo número 00075.001185/2015-91, respondido em 22 de dez. 2015). Dados detalhados sobre os pedidos de informação encontram-se no Apêndice II, quadro 8.

formalização da atuação conjunta entre os entes federativos. Enquanto contrato entre esferas federal e local, o instrumento jurídico resolve o problema da competência legislativa, pois uma lei ordinária como a do PBF não teria a prerrogativa de determinar as atribuições dos demais entes federativos, nem sobre como os recursos deveriam ser transferidos. Celebrado o contrato por meio do termo, os municípios se responsabilizam a realizar as ações previstas no programa: respeitar os prazos de cadastramento, indicar sua respectiva Instância de Controle Social (ICS) e definir um gestor responsável pelo CadÚnico. A contrapartida é o repasse de recursos por parte do governo federal para a gestão do programa, que deve ser investido nas áreas de condicionalidades definidas pelo PBF (Licio, 2012, p. 188).

No plano legal, a modalidade de contrato foi definida a partir do Decreto nº 5.209/2004 e da Portaria GM/MDS 246/2005, ambos com base na lei do programa de 2004. O termo de adesão determina as responsabilidades específicas quanto ao “cadastramento, monitoramento das condicionalidades, à gestão de benefícios, ao acompanhamento e à oferta de programas complementares” (Licio, 2012, p. 192). O gestor deve garantir a boa condução do processo de cadastramento no município, sendo o receptor e difusor das informações, normativas e alterações do programa. Além disso, o termo prevê a criação das instâncias de controle social também como uma responsabilidade do município. Estas, por sua vez, teriam o papel de articular o PBF com as demais áreas de serviços básicos, como saúde, educação, assistência social e segurança alimentar (Licio, 2012, p. 193).

Em resumo, o Termo de Adesão é a ferramenta formal que especifica quais são as atribuições dos entes federativos para a condução do PBF. Da mesma forma que o IDG e o CadÚnico, foi desenvolvido e aprimorado com a condução do programa. Como aponta Licio, o próprio processo de descentralização dos objetivos para as esferas locais mantém certos aspectos de centralização na política, uma vez que as cláusulas do termo de adesão não são negociadas entre os entes federativos. Destaca que na prática, em muitos casos, os prazos das ações a serem realizadas pelos municípios acabam por ser negociados e extensões sejam frequentes (Licio, 2012, p. 235). Pode-se concluir, portanto, que o termo de adesão formaliza os critérios de interação entre esferas de governo responsáveis pela condução do programa. Nesse processo, a definição de metas permanece centralizada, mas constrói-se uma forma de pactuação legal que permite, por meio de instrumento técnico, agregar as esferas locais na direção central da política.

5.2.3 Modelo de condicionalidades

O PBF, como os demais programas de transferência de renda condicionada na América Latina, inclui condicionalidades vinculadas aos campos da saúde e da educação.¹⁶² Desde o início de sua implementação, procurou-se estabelecer parâmetros para que essas não funcionassem como uma barreira para o recebimento dos benefícios, e sim como mecanismos de incentivo para a realização de direitos sociais (Monteiro, 2011, p. 80). Ao longo dos doze anos de sua implementação, os benefícios foram sofrendo alterações, mas as condicionalidades permaneceram as mesmas desde 2003.

As condicionalidades são previstas no artigo 3º da lei de 2004, e, desde então, foram estabelecidos mecanismos de controle de seu cumprimento de forma a garantir os objetivos do programa. Na Lei do PBF (§6º), fica estabelecido que a secretaria executiva tem a responsabilidade de estabelecer um sistema de monitoramento das condições inseridas e avaliar seu cumprimento. Nesse sentido, como mostrou Annenberg em análise sobre o regime de regulação do Bolsa Família, o sistema de controle de condicionalidades foi sendo regulamentado por meio de Portarias e Instruções Normativas que permitiram aos gestores seguir o processo de adaptação das medidas adotadas às metas do programa (Annenberg, 2014, p. 81). As três Portarias que lidaram com o tema foram a GM/MDS nº 551/2005, GM/MDS nº 321/2008 e GM/MDS nº 251/2012, uma tendo revogado a outra anterior. Ainda segundo a pesquisadora, a Portaria de 251 de 2012 reflete mudanças inseridas com a criação do BSM que procuraram ampliar a intersetorialidade do programa com as esferas da saúde e educação (Annenberg, 2014, p. 89). Dentro do mecanismos de controle de condicionalidades, o programa prevê um conjunto de consequências – efeitos por descumprimento de condicionalidades – que os beneficiários podem sofrer caso não cumpram seus deveres. São elas: advertência à família, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício. Esses tipos de “punição” são aplicados de forma gradativa e também devem considerar o histórico da família (Annenberg, 2014, p. 67).¹⁶³

Um dado interessante, contudo, é que as punições não são frequentes e pouco representativas quando se observa o número total de beneficiários do programa. Segundo

¹⁶² No Apêndice II, quadro 6, são detalhadas as condicionalidades do programa, bem como os benefícios atualizados com os reajustes de 2011.

¹⁶³ Ver quadro das punições detalhadas com base na Portaria 251 de 2002. Cf.: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/condicionalidades/gestor/descumprimento-das-condicionalidades> (Último acesso em 3 dez. 2015).

dados obtidos no painel de acompanhamento da conjuntura e de programas sociais da SAGI, em 2015 (dados até setembro), e na consulta dos efeitos de descumprimento do MDS, foram registrados aproximadamente 45 mil efeitos de suspensão (no qual o pagamento fica suspenso por dois meses, sem exclusão) e 750 efeitos de cancelamento.¹⁶⁴ Para Annenberg, o modelo de controle de condicionalidades do PBF teria sido criado a partir de um perfil mais “conservador” ou focado na “geração de oportunidades”, mas que estaria se dirigindo para uma dinâmica mais próxima aos preceitos de “bem-estar social” ou “garantia de renda mínima”. Conforme a evolução desse modelo, a integração com os serviços básicos das áreas da saúde, educação e da própria assistência social teria reforçado o seu papel de oferecer sinais de alerta para os gestores,¹⁶⁵ ou seja, de mostrar em quais aspectos o próprio poder público é responsável pelo fato de que os cidadãos não consigam cumprir as condicionalidades (Annenberg, 2014, p. 81).¹⁶⁶ A hipótese levantada, contudo, necessitaria ser analisada a partir da dinâmica concreta de acompanhamento das condicionalidades, um dos desafios da política federativa levantados por Licio, Mesquita e Currello, uma vez que os diferentes ministérios devem prestar informações sobre como seus respectivos serviços são acessados pelos beneficiários (Licio *et al.*, 2011, p. 446).

No mesmo sentido dos demais institutos anteriormente analisados, demonstra-se que o modelo de controle de condicionalidades do PBF foi sendo desenvolvido a partir da experiência concreta de condução do programa e amplamente normatizado no âmbito infra-legal, com Portarias e Instruções Normativas. A eficiência do controle de condicionalidades apresenta dimensões que podem ser vinculadas ao sucesso da estratégia de massificação de cobertura do PBF. Por um lado, reforça o paradigma condicional da política, o qual significa que a população pobre não receberá o benefício caso não “faça sua parte”, atuando conjuntamente ao Estado para desenvolver suas próprias capacidades e capital humano. Por outro, considerando os poucos casos de exclusão do programa verificados, pelo menos do ponto de vista institucional, os beneficiários não são excluídos arbitrariamente, tendo chance de superar entraves correspondentes à situação de pobreza e, de fato, acessar os serviços

¹⁶⁴ Informações obtidas no Relatório de Informações Sociais da SAGI/MDS, disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/> (Último acesso em 7 dez. 2015) e por meio de consulta ao e-Sic sob o protocolo número 71200.000398/2015-61, respondido em 7 de jan. de 2016.

¹⁶⁵ Nas pesquisas produzidas por instituições internacionais sobre políticas de TRC, sustenta-se que tais políticas teriam um caráter progressivo em relação aos sistemas de serviço básico, pois seriam capazes de emitir os chamados de alerta sobre a qualidade dessas políticas para a gestão federal. Essa é uma característica apresentada na maioria das análises sobre o PBF. Cf.: (de la Briere e Lindert, 2005; Lindert *et al.*, 2007).

¹⁶⁶ A pesquisadora demonstra essa tendência a partir da análise das instruções operativas emitidas pela Senarc, que estabelecem as diretrizes de atuação dos gestores municipais. No caso, a IO SENARC/SNAS/SESEP/MDS nº 18, de 2013, a IO SENARC/SNAS/SESEP/MDS nº 18, de 2012, e a IO SENARC/SNAS nº 10, de 2011 foram responsáveis pela regulação do mecanismo de busca ativa, ferramenta fundamental do BSM.

oferecidos.¹⁶⁷ Além disso, por fim, agregando o controle de condicionalidades com a estratégia da busca ativa, o PBF sustenta sua estratégia de cobertura massiva respaldado pelo lastro de que a inclusão no programa determinará um compromisso dos beneficiários com a procura de portas de saída, e torna frágil o argumento de que se trataria de uma política assistencialista.

5.2.4 Focalização

A focalização do programa é baseada na legislação geral que cria o Bolsa Família e nos parâmetros oferecidos para a regulamentação do CádÚnico (Decreto 6.135/2007, Portarias MDS 177/2011, MDS 10/2012 e 94/2013 e a Instrução Normativa nº 2/SENARC/MDS/2011).¹⁶⁸ No plano operativo, ela é conduzida a partir de auto-declaração, normalmente realizada pelas chefes de família junto ao órgão da administração local responsável pelo cadastro. O modelo de auto-declaração é um dos considerados de menor custo na literatura sobre políticas de TRC, pois não exige o cruzamento de dados com outros sistemas, a realização de visitas em loco na moradia dos beneficiários, ou ainda a análise de dados multidimensionais. Segundo Paiva, Falcão e Bartholo, devido aos altos custos de gestão e à possível lentidão no cadastramento dada a dimensão do território brasileiro, um tipo de focalização mais complexa seria impossível e tornaria o programa impraticável (Paiva *et al.*, 2013, p. 35).

Para lidar com possíveis falhas, no cálculo do IGD, considera-se também o limite de possíveis beneficiários conferido por município (Paiva *et al.*, 2013, p. 35). Mesmo que este seja flexível, sua existência obriga o gestor municipal a avaliar as informações prestadas de forma mais acurada possível para garantir que nenhuma fraude ocorra e, por consequência, um beneficiário não intitulado venha a tirar a possibilidade de que outro, que realmente necessita, receba o benefício. Segundo Rocha, este tipo de mecanismo também seria uma barreira contra as tradicionais políticas clientelistas que marcaram a trajetória das políticas sociais brasileiras (Rocha, 2011, p. 123). Normalmente, a focalização é uma das atividades

¹⁶⁷ Seria possível argumentar que, da mesma forma que os demais instrumentos do programa, o aprimoramento do controle de condicionalidades pode ocorrer gradualmente. Contudo, apesar da melhoria do sistema, a tendência de manter a inclusão e não a exclusão dos beneficiários parece se manter.

¹⁶⁸ Mais informações sobre os dados disponíveis no CádÚnico e a legislação podem ser encontradas no site do MDS: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/cadastro-unico-institucional> (Último acesso em 4 dez. 2015).

mais caras e complexas de um programa social, pois envolve a necessidade de pagamento de agentes, políticas bem coordenadas entre diferentes níveis federativos e boa troca de informações entre diferentes setores que exigem sistemas informatizados. Sendo assim, tais programas estariam diante de um certo paradoxo. Por um lado, os recursos economizados com a opção de realizar uma política de transferência condicionada acabariam por ser necessários para investir nos custos de gestão da própria política. Como argumentam Paiva, Falcão e Bartholo, “a estrutura institucional necessária para excluir os não elegíveis seria complexa, cara e, em última instância, geraria baixa efetividade da política”, ou seja, estaria sujeita a erros de exclusão de beneficiários que deveriam receber os benefícios (Paiva *et al.*, 2013, p. 33). Ainda segundo os autores, seria possível considerar, por outro lado, que aqueles países que possuem alta capacidade administrativa para implementar políticas focalizadas não precisariam fazê-lo, pois, em tese, já teriam redes sociais estabelecidas voltadas à implementação de políticas universais. E aqueles que teriam o maior contingente populacional a ser beneficiado não teriam estrutura para tanto, o que criaria um ciclo vicioso de problemas e custos a despeito da necessidade de políticas sociais (Mkandawire, 2005; Paiva *et al.*, 2013, p. 33).

A despeito dos limites levantados pela literatura de políticas sociais voltada para a questão da focalização, dos custos administrativos e da necessidade de produção de capacidades institucionais, a gestão do PBF criou mecanismos para lidar com essas problemáticas. O primeiro mecanismo, mencionado acima, consiste no limite de benefícios por cada município que é determinado e reavaliado de forma flexível a partir de um controle cooperativo, centralizado nos gestores federais do programa. O segundo mecanismo é a articulação do processo de cadastro com as instâncias do SUAS, processo desenvolvido principalmente nos anos mais atuais de condução do programa, que permite uma relação mais próxima dos agentes municipais durante o acompanhamento dos beneficiários. E, por fim, a ampliação das políticas direcionadas à população a partir do CadÚnico e do BSM. Com a ampliação do CadÚnico e a criação de novos programas “clientes” do cadastro, as prefeituras também puderam direcionar aqueles cidadãos não aptos a receber o Bolsa Família para outras ações do governo federal. Sendo assim, essa população não deixa de ser atendida, as metas do governo federal continuam sendo alcançadas e as prefeituras não sofrem tanto com o ônus político da retirada de benefícios dos indivíduos nas localidades. Analisando este instrumento à luz das estratégias para a consolidação da hegemonia do programa, verifica-se o objetivo de ampliar e incluir o maior número de potenciais beneficiários de políticas sociais do governo federal. A massificação da cobertura indica uma tendência de condução da política a partir de

um paradigma de consolidação de direitos ao mesmo tempo em que não nega sua modelagem focalizada e condicionada.

5.2.5 Dinâmica de transferência de recursos para os municípios

O regime de transferência de recursos entre os entes federativos envolvidos no Bolsa Família é regulamentado pela lei do programa, modificada pela Lei nº 12.058/2009 que regulamentou, dentre outras medidas, as transferências realizadas por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo de Participação dos Municípios (FMP). De acordo com Licio, esse modelo foi adotado com o objetivo de fortalecer a rede de assistência do SUAS, que, para atender as demandas do PBF, reestruturou e redimensionou o FNAS, cuja movimentação é de responsabilidade da Senarc (Licio, 2012, p. 188). No âmbito da transferência federativa, o parâmetro é conferido pela lei do PBF (art. 8º, §7), que dispõe sobre o montante total de recursos destinados para o IGD, que não poderá exceder 3% (três por cento) da previsão orçamentária relativa ao pagamento de benefícios do programa. Sendo assim, o montante central de investimentos destinados ao programa é prioritariamente para seus beneficiários, sem considerar aqui os custos de gestão do MDS que não fazem parte desse cálculo. Estudos empíricos no tema poderiam ser úteis para detalhar qual a importância dos recursos repassados via transferência do PBF às esferas de governo local, de forma a comparar seu impacto para municípios de pequeno, médio e grande porte, como vem sendo feito nas pesquisas que analisam os impactos eleitorais do PBF, por exemplo.¹⁶⁹

Sendo assim, no arcabouço legislativo que rege o programa, não há uma previsão específica de percentual de recursos a serem investidos no programa, como, por exemplo, a vinculação de receitas da União para saúde e educação – questão controversa, mas com tratamento constitucional. Essa conclusão parece ser óbvia, considerando que o PBF é um programa social e não um direito social constitucionalizado. No entanto, destacar essa característica deixa mais claro o quão flexível é a decisão sobre os recursos direcionados ao programa. A flexibilidade pode significar tanto mais espaço de decisão política para que a administração estabeleça metas mais altas, ampliando o cadastramento de beneficiários, o que

¹⁶⁹ Há inúmeros estudos que analisam o impacto do PBF na renda dos municípios, como, por exemplo, o retorno em arrecadação de ICMS, que tem importância mais destacada nas regiões mais pobres e no nordeste brasileiro, mas não analisam especificamente os recursos investidos, a partir do parâmetro do IGD, diretamente nos serviços básicos de saúde e educação. Cf. p. ex: (Marques, 2005; Marques *et al.*, 2009, 2010).

atua no sentido de reforçar o próprio caráter centralizado do programa, quanto ao modelo de tomada de decisão a nível federal. Por outro lado, também pode ser vista como um risco para a população atendida e em situação de extrema pobreza, na medida em que não é dada qualquer garantia da continuidade dos pagamentos em caso de falta de previsão orçamentária.¹⁷⁰ Essa característica poderia, por fim, ser interpretada como mais um elemento que confirma o modelo maleável do PBF e, portanto, sua capacidade de integrar interesses de características políticas distintas. Em caso de uma outra constelação partidária, o programa poderia ser mantido e sua cobertura diminuída sem que os atores no processo tivessem que arcar com o ônus de sua redução. Essa tendência pode ser indicada como um desdobramento do modelo regulatório do programa, mas somente poderia ser comprovada com estudos empíricos realizados em um momento partidário no qual os atores responsáveis pela tomada de decisão a respeito dos rumos da política fossem outros diferentes dos atuais.

5.2.6 Definição de família e beneficiários

Durante o processo de definição do PBF, debateu-se sobre qual população beneficiária o programa seria focalizado. As conclusões da CPS à época conduziram ao modelo de focalização sobre a família, com especial atenção para crianças e adolescentes. Nesse sentido, como foi disposto na Lei do PBF (Lei 10.836/2004, art. 2º, §1), que o combate à pobreza deve ocorrer de forma a atender todo o núcleo familiar, que é entendido como “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”. O conceito adotado pela gestão do programa corresponde às dinâmicas de relações de parentesco ampliadas, comuns às redes de apoio familiar formadas entre as classes empobrecidas.¹⁷¹ Outro elemento importante na definição dos beneficiários do programa é o papel das mulheres como “receptoras preferenciais” do benefício. Também conforme disposto na lei (art. 2º, §14): “o pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento”. A

¹⁷⁰ Sobre esse debate, cf.: (Rojas Scheffer, 2015).

¹⁷¹ No terceiro capítulo desse trabalho, discutiu-se o papel das redes familiares no apoio social como uma característica das redes de proteção nos países da América Latina e também na periferia do norte global. Na descrição das políticas implementadas nos EUA por Theda Skocpol, por exemplo, as famílias geridas por mulheres solteiras foram as principais beneficiárias de políticas de assistência social.

mulher é definida como a receptora prioritária e explicitamente escolhida como a administradora da economia familiar, padrão comum em políticas de TRC na América Latina (Bruni, 2014, p. 74).¹⁷²

Como já debatido no terceiro capítulo do trabalho, essa é uma problemática frequentemente trazida na literatura sobre regimes de proteção baseados em transferência condicionada. Um conjunto de pesquisas no Brasil analisa tanto o sentido de família, quanto o papel das mulheres, com destaque especial para a maternidade, reforçados pelo Bolsa Família. É possível reunir essas interpretações em duas grandes correntes, ambas baseadas em pesquisas empíricas de caráter qualitativo já mencionadas no primeiro capítulo.¹⁷³ De um lado, somam-se as que ressaltam aspectos positivos conferidos aos efeitos do programa no processo de autonomização das mulheres. As pesquisas de Rêgo e Pinzani, por exemplo, destacam a possibilidade de que mulheres possam fazer escolhas sobre seu futuro ou de seus filhos a partir da posse e expectativa segura de receber uma renda todos os meses (Rego e Pinzani, 2005, 2014). Por outro lado, outro grupo de pesquisadores, a partir de investigações em regiões rurais e urbanas do país, destacam que muitos dos beneficiários, principalmente as mulheres, veem o programa como uma “ajuda”, o que criaria uma espécie de compromisso moral de que a renda deveria ser destinada prioritariamente para a garantia de melhores condições para os filhos. Em certa medida, isso geraria uma ética sobre um “bom uso do dinheiro”, que reforçaria o papel do que significa ser uma mãe responsável (cf.: Costa *et al.*, 2012; Mariano e Carloto, 2009; Pires, 2012).

A definição da “administradora” da renda do programa é realmente um grande dilema. Mesmo os pesquisadores que ressaltam o caráter problemático do reforço de papéis sociais femininos, admitem que, de certa forma, esse processo também pode ser visto como uma aproximação das mulheres com a esfera pública e o Estado sem a necessidade de um homem que medeie esse processo (Pires, 2012, p. 153). Por outro lado, seu papel como responsáveis principais pelo cuidado da família e dos filhos seria estatalmente reforçado, e o masculino consequentemente negligenciado (Pires, 2012, p. 153).¹⁷⁴ Ressalta-se a definição da mulher

¹⁷² No caso do programa argentino, Asignación Universal por Hijo, por exemplo, as mulheres também são as principais beneficiárias, cf.: (Bruni, 2014).

¹⁷³ A maioria das pesquisas sobre este aspecto têm caráter etnográfico e são localizadas em regiões e cidades específicas, nas quais as mulheres beneficiárias foram entrevistadas. Por seu caráter localizado, não são generalizáveis para todo o conjunto de beneficiários. No entanto, oferecem inputs para compreender as relações sociais desenvolvidas a partir dos papéis adotados pelo programa.

¹⁷⁴ Segundo o pesquisador: “Como se vê, as mulheres pobres estão sujeitas a uma dupla culpabilização. De um lado, são as responsáveis diretas pelos fracassos no enfrentamento à miséria. Dada a impossibilidade de vencer a pobreza apenas pela vontade e empenho pessoal, as mulheres que participam dos programas de transferência de renda são ainda culpabilizadas por receber dinheiro do governo e mesmo assim não estarem fazendo a sua parte” (Pires, 2012, p. 153).

como beneficiária prioritária na legislação que define os parâmetros básicos da gestão do programa para mostrar como papéis sociais comuns são reforçados e se desdobram como padrão indiscutido na condução de políticas sociais. Dentre os discursos mais difundidos sobre os efeitos positivos do PBF, situa-se o que aposta no potencial de emancipação feminina do programa. Como questão altamente complexa de mensurar por meio de pesquisas empíricas, ela permanece no debate, e é mobilizada tanto para a defesa quanto para a crítica do programa. No plano das estratégias de hegemonia, mostra a capacidade do PBF enquanto política hegemônica de atender a paradigmas completamente distintos.

5.2.7 Instâncias de Controle Social e participação

O último item discutido nessa segunda parte diz respeito à definição de instâncias de participação, a qual teve um desenvolvimento bastante lento ao longo dos anos de implementação do PBF.¹⁷⁵ O modelo adotado para incentivar a participação social são as Instâncias de Controle Social. Estas têm por finalidade “facilitar o acesso e a participação da população local no acompanhamento, monitoramento e fiscalização”¹⁷⁶ do PBF. Assim podem contribuir para uma maior transparência da gestão do programa, além de garantir que sejam realmente as famílias mais necessitadas de cada município que venham a receber o benefício. As ICSs foram previstas nas primeiras regulamentações dos anos de 2004 e 2005 – na lei do PBF, no Decreto 5.029 de 2004, na Portaria 246/MDS de 2005 e na IN nº 1, também de 2005. As ICSs devem ser indicadas como requisito para o recebimento de transferência de fundos via compromisso estabelecido junto ao Termo de Adesão e parametrizado pelo IGD. As instâncias podem ser criadas especificamente para o PBF, ou ainda, outras já existentes vinculadas aos mecanismos de participação do SUAS também podem ser indicadas. Como demonstra Licio, a maioria das ICSs indicadas, pelo menos até 2010, eram aquelas já existentes no âmbito do SUAS (Licio, 2012, p. 194).¹⁷⁷

¹⁷⁵ Considerados os limites desse trabalho, a análise de como a participação se dá efetivamente nas instâncias criadas é uma linha aberta para pesquisas futuras. Os trabalhos de Bichir e Annenberg, por exemplo, trazem elementos interessantes para essa dimensão de análise. Cf.: (Annenberg, 2014; Bichir, 2011). Além disso, a pesquisa de Spinelli e Costa traz dados sobre os mecanismos de participação do PBF em municípios de pequeno porte no Brasil. Cf.: (Spinelli e Costa, 2007).

¹⁷⁶ Sobre as informações institucionais das ICS, ver em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/controle-social/beneficiario>.

¹⁷⁷ Segundo Licio, houve o incentivo, por meio de Portarias e Instruções Normativas, que as ICSs indicadas aproveitassem a estrutura do SUAS de forma a contribuir no processo de consolidação do próprio sistema.

Interessante destacar que as ICSs têm atribuições tanto para com a comunidade de beneficiários quanto para com as administrações local e federal. No que diz respeito aos primeiros, servem para acompanhar o cumprimento das condicionalidades, o processo de cadastramento e as possíveis falhas na prestação dos serviços em âmbito local. Quanto à administração local, os membros da ICS também devem observar se essa está respeitando os prazos atribuídos para atualizações cadastrais ou para a realização de políticas específicas, uma vez que tais medidas são fundamentais para a continuidade do repasse de recursos de incentivo conforme o IGD. As conclusões e recomendações da ICS objetivam potencializar o diálogo permanente com os gestores federais da política (Licio, 2012, p. 198).

A partir de pesquisas realizadas diretamente nas instâncias de implementação do PBF e de suas ICSs, observa-se que certos problemas no processo de participação estariam fora da alçada do que pode vir a ser regulado no âmbito das normativas e desenho institucional. Bichir destaca, em estudo sobre o município de Salvador, por exemplo, que muitos dos beneficiários se apresentam céticos quanto à possibilidade de participação social e preocupam-se prioritariamente com seus benefícios (Bichir, 2011, p. 209).¹⁷⁸ Um outro problema realçado por Annenberg, a partir de pesquisas realizadas na “ponta” do programa, é que, em alguns casos, as prefeituras acabam por compor seu ICS convidando representantes da sociedade civil com os quais têm parcerias estabelecidas para outras ações com a prefeitura. Dessa forma, é pouco provável que tais representantes tenham liberdade para destacar problemas nos mecanismos de gestão local, ou mesmo que considerem que sua participação nos conselhos tem por objetivo apenas aprovar políticas já realizadas e não atuar no sentido de criticá-las para seu aprimoramento (Annenberg, 2014, p. 65).

A título de análise, vale destacar que, diferente da proposta dos comitês gestores, as ICSs mostram-se como esferas de possível integração e participação no âmbito local e federal. Trazem uma estrutura menos direcionada à integração direta com movimentos sociais, como a prevista no desenho do Fome Zero, mas ainda assim apresentam um espaço institucional para a proposição de controle social participativo do PBF. Ainda que, “na ponta”, problemas

¹⁷⁸ Esse problema pode ser sistematizado nas questões levantadas pela pesquisa da Fundação Euclides da Cunha, apresentada por Annenberg: “Possivelmente, esses problemas se relacionam ao fato de que as ICSs enfrentam alguns dilemas comuns aos conselhos de políticas sociais em geral, tais como: a falta de comprometimento dos gestores, que só criam e mantêm essas instâncias por se tratar de uma exigência do PBF; o domínio do Poder Executivo sobre as ICSs somado ao despreparo de grande parte dos integrantes; uma tendência de isolamento entre gestores do Executivo e conselheiros; valores patrimonialistas que dificultam as relações baseadas em regras impessoais e favorecem a desmobilização da população, que teme romper com uma distribuição de poder pré-determinada; e pouco acesso dos conselheiros a informações essenciais para o controle social. (Annenberg, 2014, p. 65). Cf. tb.: (Fundação Euclides da Cunha, 2009)

possam ser encontrados, isso não diminui a importância da construção destes mecanismos para ampliar o controle social da população sobre o programa.

Deve-se destacar, ademais, que as ICSs não são os únicos mecanismos de diálogo entre administração federal e instâncias da sociedade civil. A estrutura do CONSEA, recriada durante o primeiro mandato de Lula, é um dos exemplos disso. O conselho é um veículo de diálogo direto do governo federal com a sociedade civil, representada por movimentos sociais, institutos de pesquisa, associações. As reuniões do conselho organizam seus resultados a partir de recomendações e resoluções que indicam sugestões de aprimoramento para as políticas públicas de segurança alimentar e também para as transferências de renda como o PBF (P. da R. BRASIL, 2012). Além disso, o CONSEA é um dos responsáveis por convocar as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁷⁹ junto com a Sesan do MDS. Da mesma forma, cada vez mais, os gestores federais do PBF vêm se articulando com instâncias participativas dos sistemas universais como o SUAS e SUS, que apresentam uma dinâmica coletiva de decisões muito mais desenvolvida que a do PBF. Essa articulação, de certa forma tardia, segundo Elaine Licio em entrevista, deveu-se a necessidade de implementação centralizada do programa, que, aos poucos foi se desenvolvendo e exigindo mecanismos de participação mais amplos (cf. também: Licio, 2012, p. 187). Como já destacado anteriormente, o modelo centralizado vai se abrindo aos poucos para uma integração federativa e intersetorial. PBF e SUAS passam a ser parceiros estratégicos nas ações multissetoriais de combate à pobreza.¹⁸⁰ Isso indica uma preocupação de integração e diálogo com a assistência social.

A título de conclusão, percebe-se que o modelo de participação social arquitetado no PBF difere-se daquele pensado nas origens do Fome Zero. Na proposta do Fome Zero previa-se uma dinâmica de relações sociais mais capilarizada do governo federal com a sociedade civil. Esse projeto visava manter a constante articulação com os grupos já organizados que trabalhavam no tema da soberania alimentar e na pauta do direito humano à alimentação

¹⁷⁹ A primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em 1994, as seguintes vieram a se suceder apenas a partir de 2004. As demais ocorreram em 2007, 2013 e 2015.

¹⁸⁰ Já foi discutida, nos primeiros itens desse capítulo, a importância que a cooperação com o SUAS adquire para o PBF e a consolidação de seu modelo de gestão local. Certamente, devido ao grande número de municípios e todos os desafios que a coordenação federativa envolve, esse não é um processo feito sem problemas entre as esferas nacional e local (Licio, 2012, p. 187). Destaca-se ainda que as instâncias do SUAS são responsáveis por convocar também as Conferências Nacionais de Assistência Social. Dentre as informações obtidas na entrevista exploratória realizada em Brasília em 2015, Licio ressalta que um dos desafios e tentativas dos representantes do PBF era incrementar sua participação nas instâncias do SUAS, de forma a trocar experiências sobre o processo de coordenação federativa e também de ampliar as esferas de participação do PBF a partir daquelas já consolidadas no SUAS.

saudável (Takagi, 2006, p. 93).¹⁸¹ Não se pretende aqui, no entanto, fazer uma comparação definitiva, classificando um modelo ou outro de política social como mais participativo. As pesquisas que vêm observando a atuação das ICSs na ponta podem indicar com certeza substratos mais precisos para essa análise e mostram uma tendência de aprimoramento dos mecanismos de participação. Pesquisas empíricas podem indicar em que medida os insumos do processo participativo têm sido recebidos na definição das estratégias e metas do programa. Dada a estrutura centralizada de decisão política na esfera federal do programa, apenas com dados sobre o processo participativo, seria possível analisar se esses mecanismos abrem espaço para a organização de outros atores e a inserção de novos interesses na definição dos rumos da política social.

5.2.8 Análise parcial: regulação flexível como recurso da hegemonia

A partir da análise dos distintos mecanismos criados durante o processo de institucionalização do Bolsa Família, colocou-se à prova a tese de que o modelo de regulação desenvolvido conforma um recurso mobilizado pela gestão do programa para a manutenção de sua hegemonia no centro da política social brasileira. Partiu-se da descrição detalhada das características e institutos de gestão do programa para compreender como cada uma delas reflete especificamente uma das estratégias políticas mobilizadas no momento da definição do PBF no centro da agenda social brasileira.

A primeira conclusão da análise, no mesmo sentido já sustentado por Coutinho e Annenberg, é que regulação do programa foi desenvolvida a partir do processo de experimentação e aprimoramento de seus mecanismos, conduzidos pelos agentes da gestão federal de forma a implementar as metas estabelecidas para o Bolsa Família. Nesse sentido, destaca-se o caráter flexível e infra-legal da maior parte de suas normativas. Em muitos casos, a regulamentação acompanha a política em seu desenvolvimento, sendo produzida a

¹⁸¹ Esse modelo chegou a ser implementado durante os primeiros meses de Fome Zero em 2003. Takagi, formuladora e gestora do programa à época, relata que o primeiro passo era a capacitação de representantes de cada município sobre segurança alimentar nutricional e as ações dos programas sociais. Depois, havia um processo de mobilização, que culminava com assembleias populares locais, nas quais os representantes da sociedade civil eram eleitos de forma democrática. Essas assembleias chegavam a contar com até três mil pessoas e seus resultados eram comunicados ao MESA posteriormente para dar continuidade às atividades conjuntas. Durante o ano de 2003, mais de dois mil municípios da região do semiárido tiveram seus comitês e gestores capacitados. Outras ações articuladas no Fome Zero, como o Programa de Aquisição de Alimentos, também tinham participação crescente de movimentos sociais vinculados à agricultura familiar, como o MST e a Contag (Takagi, 2006, p. 100–103).

posteriori, conforme a experiência já realizada.¹⁸² Isso não significa, contudo, que o programa venha sendo conduzido sem substrato jurídico. Ao contrário, em doze anos de PBF, um número relevante de normativas de diferentes ordens e hierarquias (para além da Lei que cria o programa, são aproximadamente treze Decretos e mais de sessenta Portarias, fora Instruções Normativas interministeriais) foi elaborado na medida em que as práticas da gestão e que o escopo político dos instrumentos foram sendo consolidados. Tiveram especial destaque as leis que cuidaram do desenvolvimento do IGD e do Cadastro Único, além daquelas que estabeleceram como se daria o modelo de adesão para a cooperação entre os entes federados em prol da implementação local bem sucedida do PBF.

Verifica-se que o processo de formação de um modelo de regulação da política pública foi traçado e constantemente aprimorado a partir da superação dos desafios encontrados para sua gestão. Dessa forma, a regulamentação acompanha o desenvolvimento das estratégias de unificação, pactuação, centralização e massificação de cobertura, mas insere elementos mais específicos para a institucionalização do programa. Esses recursos podem ser mobilizados tanto a partir de garantias colocadas, como a abertura para a participação social, quanto de ausências de regulamentação, como a falta de uma previsão orçamentária específica para a consecução do programa.

As características principais da regulação do PBF podem ser assim resumidas: (a) oferece parâmetros para a consecução das metas centralizadas nas decisões do governo federal, (b) possui uma arquitetura institucional de condicionalidades intersetoriais que visa a descentralização do programa, mas que é pactuada de forma unilateral com as esferas locais por meio de contrato de adesão, (c) o modelo de interação federativa é baseado em mecanismos de cobrança de performance vinculados a recompensas financeiras, (d) baseia-se em controle de condicionalidades e focalização, que sustentam a transparência do programa e a contraprestação dos beneficiários, mas apostam efetivamente na massificação da cobertura, e, por fim, (e) mobiliza estratégias diferenciadas para obtenção de legitimidade social (prioridade de pagamento às mulheres, baixo dispêndio de recursos, incerteza quanto às origens de financiamento e ampliação de mecanismos de participação social no nível institucional).

¹⁸² Diferentes pesquisas realizadas utilizando metodologia de entrevistas com gestores federais do PBF sustentam essa mesma hipótese. Para além das entrevistas mencionadas nos trabalhos de Licio, Coutinho e Annenberg, nas próprias entrevistas exploratórias com as gestores do MDS e MDA realizadas em fevereiro de 2015, as informações obtidas tiveram o mesmo sentido. A gestora Patrícia Mollo, do setor de acompanhamento de condicionalidades, entrevistada no dia 25 de fevereiro de 2015, ressaltou, no que diz respeito à regulamentação das instâncias de controle social, que todas as normativas foram promulgadas posteriormente à consolidação das metas e das práticas de gestão a partir do governo federal com os municípios. Sobre as pesquisas mencionadas, cf. (Annenberg, 2014; D. R. Coutinho, 2012; Licio, 2012).

As estratégias institucionalizadas por meio de normas de diferentes hierarquias jurídicas são fundamentais para criar alianças entre esferas federativas, mantendo a pactuação dos agentes estatais no entorno do programa, além de oferecer substratos legais que legitimam a política pública frente à sociedade, seja por suas garantias, seja por suas incertezas. O uso de estratégias de regulação flexíveis consolida, no plano institucional, uma forma de regulação específica que se adapta continuamente e que, apesar de suas características básicas, está sempre aberto para agregar interesses distintos sob o modelo de transferência de renda condicionada.

Sendo assim, para além de argumentar que o “Bolsa Família não é baseado em uma concepção de direitos”, que é seletivo, ou que o benefício não pode ser exigido por meios jurídicos, como criticam alguns pesquisadores (Zimmermann, 2006, p. 153), na presente análise compreende-se como os diferentes mecanismos regulatórios inseridos no programa atuam como recurso de poder mobilizado por seus agentes para consolidar o próprio programa como projeto político hegemônico de proteção social. Ademais, em muitas das pesquisas aqui analisadas, a complexa estrutura administrativa e legal desenvolvida para a condução do programa é analisada de forma fragmentada, e assim destacam apenas os ajustes necessários para o seu funcionamento. Enquanto isso, o caráter político implicado na escolha deste exato modelo de proteção social acaba sendo deixado de lado. A análise aqui realizada tem por objetivo demonstrar como o modelo de regulação adotado pelo Bolsa Família foi um dos pilares de sustentação de sua hegemonia como política central no âmbito da política social no Brasil.

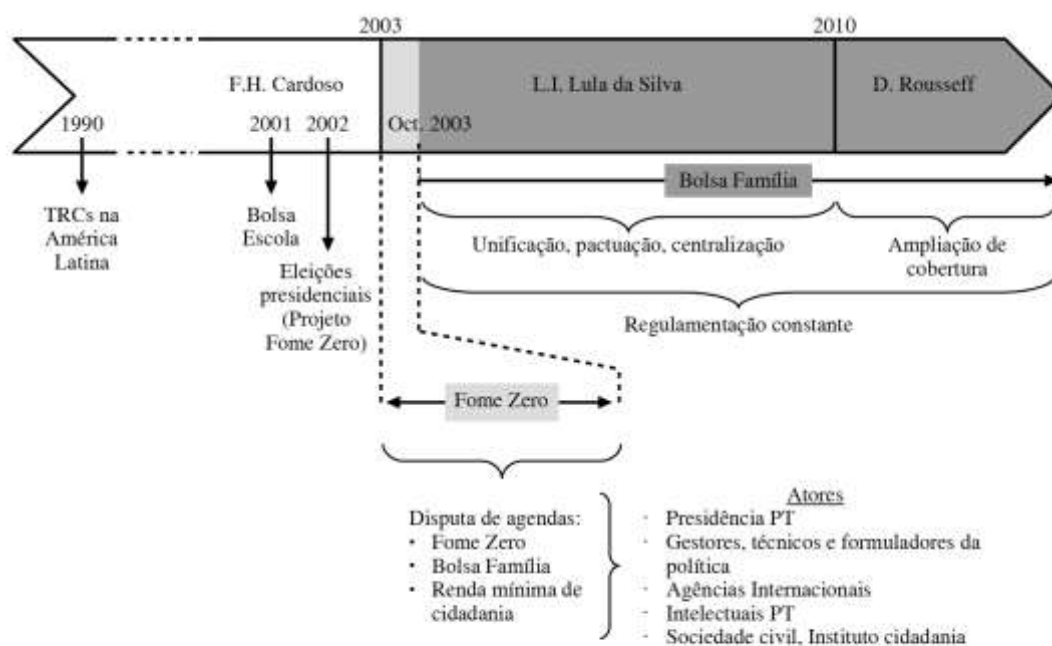
5.3 Conclusões do capítulo

Neste capítulo, foram tratadas duas dimensões do processo de construção da hegemonia do programa Bolsa Família no âmbito de sua institucionalização. A primeira consistiu na descrição do processo de definição da agenda que levou ao lançamento do programa com destaque especial para os atores, interesses e estratégias em jogo. Assim, demonstrou-se como interesses distintos foram agregados para a implementação do Bolsa Família. A segunda dimensão retratou o modelo regulatório desenvolvido ao longo dos anos pelos gestores do PBF. A modelagem jurídica flexível cumpriu o objetivo de consolidar os aprimoramentos administrativos necessários que conduziram às estratégias centrais de

unificação, centralização, pactuação e cobertura massiva do programa. A institucionalidade desenvolvida permitiu a manutenção das metas centralizadas no governo federal, a criação de uma dinâmica de interação federativa baseada na análise de performance e recompensas, a gestão das condicionalidades inseridas e o desenvolvimento do modelo de focalização. Além disso, possibilitou a formação de legitimidade social por meio de estratégias como a massificação, focalização sobre mulheres como beneficiárias prioritárias e criação de mecanismos de participação. Este modelo regulatório, junto às estratégias políticas definidas, sustenta a hegemonia do Bolsa Família como política social carro-chefe dos governos petistas.

A linha do tempo abaixo detalha o contexto, atores e processos analisados na presente tese para compreender como o Bolsa Família torna-se hegemônico a partir das estratégias descritas.

Figura 3: Linha do tempo, Hegemonia do PBF, contexto, atores e processos



Sendo assim, o presente trabalho oferece contribuições tanto no âmbito das pesquisas sobre aspectos regulatórios das políticas públicas, quanto para as análises múltiplas sobre o programa Bolsa Família e as políticas de transferência de renda condicionada. No primeiro caso, sustenta-se que a análise do modelo de regulação interpretada a partir de seu papel para a definição da hegemonia permite identificar como uma modelagem específica contribui com

estratégias mais amplas, de forma a oferecer a neutralidade da forma jurídica e da técnica para a legitimação de projetos políticos. Com a observação das características da política hegemônica que tais estratégias jurídicas legitimam, pode-se oferecer ferramentas de análise para o papel do direito no interior de programas de proteção social, desenvolvimento, ou políticas públicas em geral. No que tange à contribuição a ser dada no conjunto de pesquisas sobre o programa Bolsa Família, a metodologia de análise aplicada permite destacar quais atores, interesses e estratégias são agregadas no processo de consolidação de uma determinada política pública. A priori, tais interesses podem se organizar em projetos políticos distintos. Contudo, formam a hegemonia de uma política concreta por meio da utilização de estratégias comuns. Este é o caso em análise. A construção da hegemonia do Bolsa Família no centro da política social brasileira é diretamente relacionada à sua capacidade de agregar paradigmas distintos de proteção social em seu processo de formação e oferecer mecanismos de conformação para interesses contraditórios em sua institucionalização.

Para concluir, retomo as questões destacadas por Lavinias e os paradigmas de proteção social trazidos no terceiro capítulo do trabalho. Dada a hegemonia do Bolsa Família no centro da rede de proteção social, verifica-se que, no embate entre um projeto de universalização de direitos sociais e outro baseado na construção de capacidades individuais para a busca dos serviços básicos no mercado, as características centrais do PBF indicam que o último estaria à frente no âmbito da assistência social brasileira. A constatação aparentemente mais paradoxal que se desdobra da análise do processo de construção do programa e da descrição sobre o paradigma de política social que este visava superar é que sua hegemonia se constrói a partir de um modelo de acesso aos serviços por meio do mercado, mas se sustenta justamente por sua capacidade de agregar visões distintas sobre a política social. Essas estariam, inclusive, em posição contraditória com a visão hegemônica intrínseca ao modelo. Alguns cientistas políticos já mencionados neste trabalho, como André Singer, com o fenômeno do Lulismo, possuem hipóteses que avaliam o Bolsa Família no interior de projetos de desenvolvimento brasileiros. Nesse sentido, para contribuir com esse debate, ampliar a observação sobre o PBF, tendo em vista os demais serviços básicos, como saúde e educação, e a economia poderia ser objeto de uma análise política histórico-materialista sobre os projetos de desenvolvimento brasileiros contemporâneos e das atuais políticas neoliberais.

CONCLUSÃO

A partir da aplicação do método de análise política histórico-materialista para o estudo do Bolsa Família, sustenta-se que o programa é uma política hegemônica no âmbito da assistência social brasileira. O que significa hegemonia da política social? Hegemonia, como discutido teoricamente nesse trabalho, não quer dizer a eliminação de discordâncias, questionamentos e conflitos sobre a manutenção do programa. Ao contrário, a natureza conflitiva da medida é justamente um dos elementos que exige a construção de sustentáculos políticos para sua legitimação. Assim, as estratégias mobilizadas pelos formuladores e gestores do programa, os intelectuais envolvidos no processo, resultaram na construção de um desenho de política pública capaz de agregar interesses distintos que, apesar das divergências, dão base para a continuidade do Bolsa Família.

As estratégias protagonizadas pelos atores que participaram do processo decisório que leva à implementação do PBF – setores do PT, técnicos e gestores governamentais, ONGs, agências internacionais e experts da academia ou da sociedade civil – são direcionadas para a definição de um desenho institucional que sustenta o consenso necessário no interior do governo e frente à sociedade de modo a garantir sua consolidação e manutenção. A adoção do Bolsa Família agrega as seguintes estratégias: unificação dos programas anteriores, centralização das metas no governo federal, pactuação da atividade interfederativa e cobertura massiva da população potencialmente beneficiária. No âmbito dessas estratégias, a adoção de um modelo de regulação flexível e aprimorado ao longo dos anos foi um recurso mobilizado pelos gestores federais para a construção de pontes entre a técnica de condução do programa e sua justificação coletiva.

A pesquisa foi desenhada a partir da seguinte questão central: em qual contexto, a partir da atuação de quais atores e frente a quais paradigmas de assistência social ocorreu o processo de institucionalização do programa Bolsa Família durante doze anos de sua condução (2013-2015). Institucionalização, com base na teoria materialista do Estado e no conceito de hegemonia, é compreendida como processo protagonizado por um conjunto de atores que visa alcançar consenso social e, para isso, implementa políticas concretas mediadas por instituições do Estado. Assim, faz valer o conjunto de interesses que agrega o projeto político que preconiza. No caso analisado, a consolidação de um paradigma de proteção social voltado para a cobertura massificada na população pobre por meio do acesso a serviços básicos e bens adquiridos no mercado, sem a constituição de direitos sociais universais

fundamentados em uma noção de cidadania. Para operacionalizar conceitual e metodologicamente os passos da investigação que levaram a tal conclusão, o trabalho foi organizado em cinco capítulos.

No primeiro, foi realizado o levantamento bibliográfico das pesquisas sobre o Bolsa Família. Estas foram sistematizadas em oito grupos conforme as questões centrais que abordavam em relação ao programa. O objetivo central foi identificar o campo de pesquisa com o qual o trabalho dialoga, além de coletar fontes de dados e reunir interpretações comumente debatidas em espaços acadêmicos e políticos sobre o programa. No entorno dos debates sistematizados, foram destacadas características do programa que são objeto da análise crítica conduzida nos capítulos seguintes, como, por exemplo, o perfil de transferência de renda condicionada, a prioridade de benefício para as mulheres, a influência de estudos técnicos de agências internacionais em sua formulação e seu caráter focalizado. Um outro aspecto a se destacar é que, na maioria das pesquisas reunidas, com exceção dos trabalhos de Lavinias e Singer, aspectos críticos do programa ou que problematizem possíveis efeitos secundários de sua modelagem são raramente ressaltados. E quando isso ocorre, são normalmente apresentados como um aspecto técnico que pode ser melhorado por meio de ajustes de gestão. Esse diagnóstico por si próprio motiva a construção de uma reinterpretação da literatura sobre o Bolsa Família a partir de metodologia e quadro teórico que observem a política a partir de outros pressupostos.

Ainda no primeiro capítulo, duas abordagens de pesquisa são destacadas entre as oito selecionadas. Uma centra-se nas pesquisas sobre políticas de transferência de renda condicionadas, desenvolvidas por Lavinias, e outra nos trabalhos que analisam o papel da regulação no interior de políticas públicas, o campo do direito e políticas públicas, representado pelos trabalhos de Coutinho sobre o PBF.

Lavinias (2008, 2013a, 2013b, 2013c) apresenta uma análise do processo de expansão de transferências de renda condicionadas na AL, além de ressaltar as concepções em jogo para a definição de uma agenda de políticas sociais na região. Identifica uma “disputa de hegemonia” sobre a questão, mas adota o conceito sem um debate sobre o que significaria uma disputa nesses termos. Assim, abre portas para o diálogo proposto nesse trabalho que considera o conceito de hegemonia e o conflito concreto sobre políticas sociais no Brasil no centro da análise do Bolsa Família.

Coutinho, em diálogo com os trabalhos do campo do Direito e Desenvolvimento, analisa como os modelos de regulação podem afetar os resultados de políticas públicas, especialmente o caso das políticas sociais e do programa Bolsa Família. Nesse sentido,

demonstra como o programa pode se abrir para potenciais democratizantes e vocalizadores de demandas sociais, como reivindicações por direitos (D. R. Coutinho, 2012, 2013). Neste trabalho, ao observar o papel do direito como recurso de poder no âmbito de estratégias de hegemonia, pretende-se oferecer uma contribuição a este campo de pesquisas sobre políticas públicas.

Reconstruídos os campos com os quais o trabalho dialoga, no capítulo segundo foram explicitados os pressupostos teóricos e passos metodológicos que informam a análise política histórico-materialista, quadro analítico utilizado para reinterpretar as pesquisas e dados produzidos sobre o programa Bolsa Família. A partir dessa abordagem, visa-se tanto compreender quais projetos de hegemonia se colocam em disputa por concepções de Estado, quanto, como desenvolvido nesse trabalho, analisar políticas públicas concretas que se tornam hegemônicas nesse contexto.

Essa abordagem adota a análise do capitalismo como eixo central e, nesse sentido, considera que os fenômenos sociais são reflexos de processos de desenvolvimento mais amplos que se materializam com características específicas em cada localidade. Além disso, a HMPA propõe uma metodologia que ultrapasse a ideia de superação de problemas, comum nas análises mais gerenciais sobre o PBF, uma vez que estas acabam por naturalizar os fins políticos do programa, adotando uma abordagem tecnocrática que esvazia o debate democrático sobre quais os fins devem ser perseguidos pelo Estado e quais são os interesses dos grupos com poder de decisão que conformam a direção política da política pública.

Nesse sentido, a investigação sobre os projetos de hegemonia e sobre políticas hegemônicas tem a finalidade de retomar o conflito e disputas de poder que refletem distintas concepções sobre o problema e suas respectivas propostas de solução. Retomando o conceito de hegemonia, na sociedade capitalista, as formas de dominação não se materializam apenas por meio da violência e coerção, mas por meio de liderança e organização do consenso. Nesse sentido, consenso é parte da hegemonia, mas pressupõe sempre o conflito e a potencialidade de alteração do jogo de poder. Os intelectuais, grandes ou pequenos, são responsáveis por articular os interesses específicos e, portanto, mediar relações determinadas por visões de mundo (Buckel et al., 2014, p. 32). No caso da análise da hegemonia do Bolsa Família, percebe-se que o consenso em torno do programa é alcançado por um contexto de alianças de atores em distintas esferas de poder que agregam seus interesses para definir uma modelagem de política social de transferência de renda condicionada. Nesse sentido, consolidam uma visão de assistência social que paradoxalmente, mesmo focalizada e condicionada, mantém o potencial de atender a população-alvo como um todo, o que demonstra, ao menos no plano de

sua modelagem, um compromisso do Estado com a questão social. Todavia, o perfil da política adotada não oferece suporte a uma cultura de consolidação de direitos sociais universais.

Assim, a aplicação da HMPA para a análise do Bolsa Família teve por objetivo central descrever os atores, interesses e estratégias que formam a constelação de relações de força imbricadas no processo de institucionalização político-jurídica do programa. Analisou-se o processo de mobilização política e aparatos jurídicos constituídos para a gestão do programa no interior de sua institucionalização. Para explicitar o contexto, atores e processos que levaram à hegemonia do Bolsa Família, foi realizada pesquisa a partir de documentos oficiais do programa, dados produzidos por agências de investigação e governamentais e coletados em outras pesquisas acadêmicas, além de revisão bibliográfica. Foram também realizadas entrevistas com gestoras do MDS e MDA, além da Ouvidora do MDS. Os resultados foram apresentados ao longo dos capítulos três, quatro – análise de contexto – e cinco – análise de atores, estratégias e processo de institucionalização – da presente tese.

No terceiro capítulo, a análise se voltou para o contexto regional de expansão de políticas de transferência de renda condicionada na América Latina. Na primeira parte do capítulo, foram apresentadas interpretações clássicas dos paradigmas de EBS e proteção social centrados nos trabalhos de Esping-Andersen e Theda Skocpol, além de sua recepção nos debates latino-americanos. Ao final do capítulo, foram reunidos dados de pesquisas sobre a adoção das TRCs na AL. Os estudos recentes da CEPAL indicam que os resultados positivos alcançados na primeira parte dos anos 2000 apresentariam a tendência de desaceleração nos próximos anos, apesar do impacto inclusivo desde período. Em resumo, foram destacados dois elementos contextuais para a análise do PBF neste capítulo. O primeiro, no mesmo sentido indicado por Lavinás no primeiro capítulo, é a existência de dois paradigmas de assistência social: um voltado para a universalização de direitos sociais e outro para o acesso a serviços básicos por meio do controle de condicionalidades e oferecimento de recompensas, baseado na mediação do mercado. O segundo elemento contextual é o quadro de expansão de programas de transferência de renda pela região, sendo o caso do Brasil um exemplo desse processo.

No capítulo quarto, a investigação dedica-se à análise do contexto brasileiro. Nesse capítulo, é retomado o histórico das políticas sociais com recorte entre as primeiras medidas vinculadas ao emprego nos anos 1930, até o modelo de assistência social adotado após a promulgação da constituição de 1988 e nos governos contemporâneos. Nesse capítulo, é destacada principalmente a reconstrução de aspectos marcantes dos governos do PSDB, bem

como sua transição no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 para os governos petistas. Esse período foi marcado por uma visão de assistência social voltada para a responsabilidade da sociedade civil que atuava de forma difusa e filantrópica junto a empresas, acompanhada de ações focais e de impacto reduzido da administração federal. Além disso, a primeira política de transferência de renda condicionada, o programa Bolsa Escola, é implementado no segundo mandato de FHC em 2001, em um contexto de controle de gastos do Estado. O início dos governos do PT em 2003 é acompanhado da expectativa e, posteriormente, da adoção efetiva de um programa de assistência social mais amplo baseado na afirmação do protagonismo ativo do Estado para lidar com os problemas sociais mais prementes vinculados à pobreza e à fome.

No capítulo cinco, o processo específico de implementação e institucionalização do Bolsa Família é reconstruído a partir da disputa interna de definição de agenda do programa, no qual ficam claros os atores, interesses e estratégias que influenciam em sua modelagem. Além disso, são detalhados os mecanismos regulatórios inseridos nos institutos que configuram o programa, compreendidos como recursos mobilizados pelos seus gestores para a consolidação de sua hegemonia. No âmbito da definição de agenda, são destacados o projeto do Fome Zero e da Renda Básica de Cidadania, que deixam de ocupar centralidade nas estratégias do governo e são invisibilizados frente ao Bolsa Família.

Em resumo, a tese sustentada neste trabalho sobre a hegemonia do programa Bolsa Família no âmbito das políticas sociais brasileiras foi reconstruída ao longo dos capítulos para demonstrar como, frente ao contexto de expansão de programas de transferência de renda condicionada na América Latina, o PBF tem sua implementação específica no Brasil e reforça o paradigma de assistência social centrado no acesso aos serviços por meio do mercado com baixo potencial de descomodificação das relações sociais. Além disso, outra característica do programa, como, por exemplo, a prioridade da gestão da renda familiar para as mulheres, constitui-se em marco característico de uma visão que normaliza os papéis sociais de gênero, conferindo às mulheres a responsabilidade exclusiva pela reprodução social. Tal questão, que recorta o trabalho em todos os capítulos sob diferentes abordagens, exemplifica elementos sub-problematizados nas análises que observam aspectos gerenciais do programa ou que avaliam sua configuração, sem questionar as finalidades ou impactos não planejados da política pública concreta.

Considerando a hegemonia alcançada pelo Bolsa Família e as estratégias envolvidas em seu desenho institucional, um dos desafios encontrados na realização deste trabalho foi reinterpretar questões que são centrais para o sucesso do programa, mas que refletem

elementos que o legitimam a despeito de uma visão de universalização de direitos sociais. Como toda a análise política, ela tem um caráter dinâmico e pode ser questionada a partir de novos desdobramentos do problema que fazem explicitar elementos não considerados ou não identificados no momento da investigação.

Como linhas abertas para pesquisas futuras, outras discussões poderiam problematizar aspectos indicados nesse trabalho, mas em geral ainda superficialmente analisados quando se trata dos estudos sobre o Bolsa Família. Alguns deles já foram brevemente apresentados no primeiro capítulo, como, por exemplo, a tese do Lulismo defendida por Singer, que observa um projeto de Estado para o Brasil, tendo em vista as políticas econômicas e sociais adotadas nos governos do PT. Uma investigação que se direcione a descrever os demais atores, estratégias e processos envolvidos em um projeto de desenvolvimento que coloca as transferências de renda condicionada como política central para a questão social no Brasil pode compreender as atuais características do neoliberalismo e das políticas de reforma do Estado adotadas no contexto do Lulismo.

Uma outra perspectiva seria analisar a hegemonia do PBF enquanto uma política de TRC que destina o benefício prioritariamente às mulheres – como a maioria dos casos na América Latina – em relação às atuais discussões no campo do feminismo e marxismo sobre o papel feminino na reprodução social. Esse tema, caro nos círculos de ativismo, não tem alcançado com proeminência os debates sobre as políticas de transferência de renda. Dado o modelo bancário e focalizado do programa, para pesquisas futuras, pode-se deixar a questão, como indicada por Dowling e Harvie (2014), analisando políticas sociais em contexto de neoliberalismo: não seria esse modelo de política social uma forma de fazer avançar os processos de financeirização das relações sociais sobre uma modalidade de trabalho tradicionalmente não paga na sociedade capitalista?

E por fim, uma outra discussão a desenvolver poderia investigar os impactos do Bolsa Família nos níveis de associativismo na sociedade brasileira. Como já analisado no terceiro capítulo do trabalho, as pesquisas de Esping-Andersen e Skocpol alertam para os riscos de políticas adotadas de forma *top down* e que acabam, por isso, a tornarem-se desincentivos para mobilização política. Em certos casos, podem ser interpretadas no interior de processos mais amplos, nos quais se forma um ambiente político que acaba por tornar difícil sua própria continuidade. Sob outra perspectiva, como Yörük e outros pesquisadores vêm analisando na Turquia, as políticas de assistência social focalizadas podem ser associadas a processos de controle social da população crescentemente concentrada em áreas urbanas mais pobres e uso do Estado direcionado a grupos étnicos em situação de pobreza para a desmobilização política

(Yörük, 2012). São hipóteses assinaladas em estudos quantitativos e análise de discurso de *policy papers* de agências internacionais que impulsionam a adoção de tais políticas, hoje presentes em todos os continentes e, especialmente, nos chamados países emergentes, como Brasil, China e Índia (Gils e Yörük, 2015). Além dos impactos de melhoria de condições de vida sobre tais grupos populacionais, indicam possíveis efeitos menos visíveis de tais políticas que não devem ser ignorados em um contexto global de crescente precarização das relações de trabalho e ampliação das políticas de controle populacional exercidas pelo Estado.

REFERÊNCIAS

- Alves, J. E. D., e Cavenaghi, S. (2013) O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. T. Campello & M. C. Neri (Eds.), *Programa Bolsa Família - uma década de inclusão e cidadania* (p. 233–247). IPEA, Brasília.
- Amaral, E. F. de L., e Monteiro, V. do P. (2013) Avaliação de Impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). *Dados*, 56(3), 531–570.
- Andrenacci, L. (2012) From Developmentalism to Inclusionism: on the Transformations of Latin American Welfare Regimes in the early XXst Century. *Journal für Entwicklungspolitik*, 28(1), 35–57.
- Annenberg, F. X. (2014) *Direito e políticas públicas: uma análise crítica de abordagens tradicionais do direito administrativo a partir de um estudo do programa bolsa família* (Dissertação de Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Aranha, A. V. (2010) Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de governo. J. G. da Silva, M. E. Del Grossi, & C. G. de França (Eds), *Fome Zero: a experiência brasileira* (p. 85–110). Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília.
- Arditi, B. (2008) Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics? *Latin American Research Review*, 43(3), 59–81.
- Arruda, R. (2008) Bolsa-Família enfraquece o MST - Política. *Estadão*. Obtido de <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsa-familia-enfraquece-o-mst,163505>, 26 de abril de 2008. Último acesso em 19 dez. 2015.
- Athias, G. (2003) Entrevista da 2ª com Maria da Conceição Tavares - "Economista do PT faz críticas à proposta social de Palocci. *Folha de São Paulo*. 21 de abril de 2003. São Paulo. Obtido de <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2104200312.htm> Último acesso em 10 nov. 2015.
- Ban, C. (2012) Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, 20(2), 298–331.
- Ban, C., e Blyth, M. (2013) The BRICs and the Washington Consensus: An introduction. *Review of International Political Economy*, 20(2), 241–255.
- Bandeira Coêlho, D. (2009) *Competição política e a difusão de programas de transferência de renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Pós-Graduação em Ciência Política, Recife.
- Barbosa, N. (2013) A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. E. Sader (Ed), *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil* (p. 57–110). FLACSO e Boitempo Editorial, Rio de Janeiro.
- Barrientos, A. (2009) Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America.

Economy and Society, 38(1), 87–108.

_____. (2012) Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*, (239), 66–78.

_____. (2013) *Social Assistance in Developing Countries*. (Edição: 1.). Cambridge University Press.

_____, e Hulme, D. (Eds). (2010) *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. Palgrave Macmillan.

_____, Niño-Zarazúa, M., e Maitrot, M. (2010) *Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0* (SSRN Scholarly Paper No. ID 1672090). Social Science Research Network, Rochester, NY.

_____, e Simunovic, A. T. (2015) Child Poverty Reduction in Brazil: Reversing Bismarck? E. Fernandez, A. Zeira, T. Vecchiato, & C. Canali (Eds), *Theoretical and Empirical Insights into Child and Family Poverty* (p. 159–173). Springer.

Belik, W. (2003) Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, 12(1), 12–20.

_____. (2010a) A mobilização empresarial pelo combate à fome. J. G. da Silva, M. E. Del Grossi, & C. G. de França (Eds), *Fome Zero: a experiência brasileira* (p. 111–140). Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília.

_____. (2010b) Projeto Fome Zero: O desenho de uma política de segurança alimentar e nutricional para o Brasil. A. V. Aranha (Ed), *Fome Zero: uma história brasileira* (Vols. 1-3, Vol. 2, p. 176–190). MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília.

_____, e Del Grossi, M. E. (2003, setembro) O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. *Cadernos de Debates, Campinas*, X, 1–24.

Bello, E. (2012) *A Cidadania no Constitucionalismo Latino-americano*. EDUCS, Caxias do Sul, RS, Brasil.

Bichir, R. M. (2010) O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos - CEBRAP*, (87), 115–129.

_____. (2011) *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família* (Tese de Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP.

BID, B. I. de D. (2004) Brazil, Support for the Social Protection System, Loan Proposal. Obtido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=469387>. Último acesso em 5 nov. 2015.

Blofield, M., e Franzoni, J. M. (2014) Work, family and public policy changes in Latin America: Equity, maternalism and co-responsibility. *CEPAL Review*, 114, 101–117.

Bocchi, J. I. (2000) Crises Capitalistas e a Escola da francesa da Regulação. *Pesquisa & Debate*, 11(17), 26–48.

Boito Jr., A., Galvão, A., e Marcelino, P. (2009) Brasil: o movimento sindical e popular na década de 2000. *Observatório Social da América Latina*, 10(26), 35–55.

Boron, A. A. (2008) *Socialismo siglo XXI: ¿hay vida después del neoliberalismo?* Luxemburg, Buenos Aires.

Boschetti, I. (2012) A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. *Serviço Social & Sociedade*, (112), 754–803.

_____. (2013) Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais. *SER social*, 15(33), 261–384.

Boyer, R., e Saillard, Y. (2002) *Régulation Theorie - the state of the art*. Routledge, Now York.

Brandão, P. (2015) *O Novo Constitucionalismo Pluralista Latino-Americano*. (Edição: 1.). Lumen Juris.

Brand, U. (2013) State, context and correspondence. Contours of a historical-materialist policy analysis. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 42(4), 425–442.

_____, e Wissen, M. (2011) Sozial-ökologische Krise und imperiale Lebensweise - Zu Krise und Kontinuität kapitalistischer Naturverhältnisse. A. Demirovic, J. Dück, F. Becker, & P. Bader (Eds), *Vielfachkrise - Im finanzmarktdominierten Kapitalismus* (p. 79–94). VSA Verlag, Hamburg.

Brasil alcança mais dois objetivos de desenvolvimento do milênio. (2014, novembro 17) *Portal Brasil*. 20 de novembro de 2014. Notícia. Obtido de <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/11/brasil-alcanca-mais-dois-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Último acesso em 30 nov. 2015.

BRASIL, M. (2003) Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero. Brasília: Assessoria de Comunicação MDS. Obtido de <http://www.mds.gov.br/biblioteca/mds/cartilhas/cidadania-o-principal-ingrediente-do-fome-zero/cidadania-o-principal-ingrediente-do-fome-zero/?searchterm=fome%20zero>

BRASIL, M. (2012) Plano faz 1 ano com mais de 687 mil famílias no Bolsa. *Site do Programa Brasil Sem Miséria*. 27 de junho de 2012. Site Oficial. Obtido de <http://www.brasilsemiseria.gov.br/noticias/ultimas-noticias/2012/junho/plano-faz-1-ano-com-mais-687-mil-familias-no-bolsa>. Último acesso em 2 dez. 2015.

BRASIL, P. da R. Lei nº 10.835 de 8 de janeiro de 2004. , Pub. L. No. 10.835 de 2004 (2004). Obtido de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm.

BRASIL, P. da R. (2009) *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. FAO/CONSEA, Brasília.

BRASIL, P. da R. (2012) Cartilha Conheça o CONSEA. CONSEA. Obtido de Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilhaconhecaoconsea.pdf/view>. Último acesso em 20 ago. 2015.

Bresser-Pereira, L. C. (2000) A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, 34(4), 7–26.

_____. (2009) From old to new developmentalism in Latin America. *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo FGV*, (Texto 193), 1–39.

Brethauer, L., Gallas, A., Kannankulam, J., e Stütze, I. (2006) *Poulantzas lesen: Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie*. (1^o ed). VSA, Hamburg.

Bringel, B., e Pleyers, G. (2015) Junho de 2013... dois anos depois. Polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil. *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina (edição em português)*, (Outubro 2015), 4–17.

Britto, T., e Soares, F. V. (2011) Bolsa Família and the Citizen's Basic Income: a misstep? *Working Paper International Policy Centre for Inclusive Growth*, (77), 1–19.

Bruni, S. (2014) *La política social de los gobiernos kirchneristas entre 2003-2013: El programa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social* (Dissertação de Mestrado). Kassel Universität, Kassel.

Buckel, S. (2007) *Subjektivierung und Kohäsion: Zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts*. Velbrück, Weilerswist.

_____. (2013) »Welcome to Europe« - Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts: *Juridische Auseinandersetzungen um das »Staatsprojekt Europa«*. (Auflage: 1., Aufl.). Transcript.

_____, e Fischer-Lescano, A. (2007) *Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. (1^o ed). Nomos, Baden-Baden.

_____, e Fischer-Lescano, A. (2009) Reconsiderando Gramsci: hegemonia no direito global. *Revista Direito GV*, 5(2), 471–490.

_____, Georgi, F., Kannankulam, J., e Wissel, J. (2014) Staat, Europa und Migrationskontrollen. Theoretische Grundlagen einer materialistischen Perspektive. Forschungsgruppe “Staatsprojekt Europa” (Ed), *Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung* (Auflage: 1., Aufl.). Transcript, Bielefeld.

_____, Kannankulam, J., e Wissel, J. (2007) Die Transnationalisierung des Staates im Prozess der Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik. Projektantrag DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft). Obtido de Disponível em: http://www.staatsprojekt-europa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=55

Bueno, M. (2009) *Do Bolsa Família à Biorenda: em busca de um novo horizonte*

(Dissertação de Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pós Graduação em Serviço Social, Rio de Janeiro.

Bueno, M. (2012) As condicionalidades do Programa Bolsa Família: o avesso da cidadania. *Lugar Comum*, (29), 33–46.

Burchardt, H.-J., Tittor, A., e Weinmann, N. (2012) *Sozialpolitik in globaler Perspektive: Asien, Afrika und Lateinamerika*. (1. ed.). Campus Verlag, Frankfurt, M; New York, NY.

Cameron, M. A., e Hershberg, E. (Eds.). (2010) *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Lynne Rienner Pub, Boulder Colo.

Campello, T. (2013) Uma década derrubando mitos e superando expectativas. T. Campello & M. C. Neri (Eds), *Programa Bolsa Família - uma década de inclusão e cidadania* (p. 15–24). IPEA, Brasília.

Campello, T., Falcão, T., e Costa, P. V. da (Eds.). (2014) *O Brasil sem Miséria*. MDS, Brasília.

Campello, T., e Neri, M. C. (Eds.). (2013) *Programa Bolsa Família - uma década de inclusão e cidadania*. IPEA, Brasília.

Capai, E. (2013) *Severinas, novas mulheres do sertão*. Documentário, Agência Pública. Obtido de <https://vimeo.com/73309361>

Carraro, A., Araújo Junior, A. F. de, Damé, O. M., Monasterio, L. M., e Shikida, C. D. (2007) “É a economia, companheiro!”: uma análise empírica da reeleição de Lula com base em dados municipais. *Working Paper*, (47), 20.

Castelo Branco, R. (2008) A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. *Emancipação, Ponta Grossa*, 8(1), 21–35.

_____. (2012) O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social & Sociedade*, (112), 613–634.

Castro, J. A. de, Moraes Neto, M. B. de, Sadeck, F., Duarte, B., e Simões, H. (2003) Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. *Texto para Discussão IPEA*, (988), 127–134.

CEPAL, C. E. para a A. L. e o C. (2014) *Panorama Social da América Latina*. (p. 56). ONU, Santiago, Chile.

Coimbra, M. (2007) Quatro razões para a vitória de Lula. *Cadernos Fórum Nacional*, (6), 5–13.

Costa, V. M. da, Castro, L. M. C., Prado, S. D., e Gugelmin, S. Â. (2012) A “ajuda” do programa bolsa família: representações da transferência de renda para seus beneficiários. *Demetra: alimentação, nutrição & saúde*, 7(3), 203–216.

Coutinho, C. N. (1979, março) A democracia como valor universal. *Encontros com a Civilização Brasileira*, (n. 09).

_____. (2011a) *O Leitor de Gramsci*. Civilização Brasileira.

_____. (2011b) *De Rousseau A Gramsci. Ensaios De Teoria Política*. Boitempo, São Paulo.

Coutinho, D. R. (2010) Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal Brazil. *The Law and Development Review*.

_____. (2012) O Direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo sobre o programa bolsa família. M. M. Shapiro & D. Trubeck (Eds), *Direito e Desenvolvimento. Um diálogo entre os BRICs* (p. 73–122). Saraiva, São Paulo.

_____. (2013) Capacidades Estatais no programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do sistema único de assistência social. *Textos para Discussão - IPEA*, (1852), 1–50.

_____. (2014) *Direito, Desigualdade e Desenvolvimento*. Saraiva, São Paulo.

Currallero, C. R. B. (2012) *O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família* (Tese de Doutorado). Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.

DA EFE. (2015) Brasil reduziu em 50% o número de pessoas que sofrem fome, diz ONU. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 16 de setembro de 2015. Obtido de <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/09/1516648-brasil-reduziu-em-50-o-numero-de-pessoas-que-sofrem-fome-diz-a-onu.shtml>. Último acesso em 15 dez. 2015.

D'Araujo, M. C. (2007) Comentário sobre: As bases municipais da votação de Lula em 2006. J. P. dos R. Velloso (Ed), *Cadernos Fórum Nacional: Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos* (p. 36–38). Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE, Rio de Janeiro.

Da Silva, L. I. L. (2002) Carta ao povo brasileiro. Fundação Perseu Abramo. Obtido de <http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Último acesso em 5 ago. 2015.

Da Silva, L. I. L. (2003) Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Presidência da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação. 1º de janeiro de 2003. Obtido de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>. Último acesso em 20 jul. 2015.

de la Briere, B., e Lindert, K. (2005) *Reforming Brazil's Cadastro Unico to improve the targeting of the Bolsa Familia Program* (Report. No. 32757). (p. 1–27). World Bank, Washington DC. Obtido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/06/6031492/reforming-brazils-cadastro-unico-improve-targeting-bolsa-familia-program>. Último acesso em 10 ago. 2015.

de Souza, A. B. (2010) *Idées, institutions et intérêts dans le changement de la protection sociale. Les politiques de transfert de revenu au Brésil* (Tese de Doutorado). Université de Montréal. Canadá, Faculté des arts et des sciences. Departement de science politique.

Dieterich, H. (2007) *Sozialismus im 21. Jahrhundert: Erfahrungen aus Vergangenheit und Gegenwartig - Vorstellungen für die Zukunft*. (1., Aufl.). Homilius, K, Berlin.

Doré, L. (2015) Dutch city of Utrecht to experiment with a universal, unconditional income. *The Independent*. 12 de agosto de 2015. Obtido, de <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/dutch-city-of-utrecht-to-experiment-with-a-universal-unconditional-income-10345595.html>. Último acesso em 15 nov. 2015.

Dörre, K. (2015) A nova Landnahme. Dinâmicas e limites do capitalismo financeiro. *Revista Direito e Práxis*, 6(12), 536–603.

Dowling, E., e Harvie, D. (2014) Harnessing the Social: State, Crisis and (Big) Society. *Sociology*, 48(5), 869–886.

Draibe, S. M. (1993) O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Estudos de Políticas Públicas - NEPP*, (8), 1–53.

_____. (2005) Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais. *Cadernos de Pesquisa do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*, (63), 1–46.

_____, e Aureliano, L. M. (1989) A Especificidade do Welfare State Brasileiro. MPAS y CEPAL (Ed), *A política social em tempo de crise: articulação e descentralização*. MPAS, Brasília.

_____, e Riesco, M. (2011) Welfare State and development strategies in Latin America: a new developmentalism in gestation? *Sociologias*, 13(27), 220–254.

Engelmann, F. (2015) Sentidos políticos da Reforma do Judiciário no Brasil. *Revista Direito e Práxis*, 6(12), 395–412.

Esping-Andersen, G. (1990) *The tree worlds of welfare capitalism*. Polity Press, Cambridge.

_____. (1991) As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (24), 85–116.

_____. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. (New.). Oxford University Press, U.S.A., Oxford; New York.

_____. (2006) Warum brauchen wir eine Reform des Sozialstaats? *Leviathan*, 34(1), 61–81.

_____. (2009) *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. (1. Auflage.). John Wiley & Sons, Cambridge, UK; Malden, MA.

Fagnani, E. (1997) Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e*

Sociedade, 8 (Junho), 183–238.

_____. (2005) *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade* (Tese de Doutorado). Universidade de Campinas - Instituto de Economia, Campinas.

_____. (2011a) Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil. *Textos para Discussão - Instituto de Economia UNICAMP*, 198, 1–9.

_____. (2011b) A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *Revista SER Social*, 13(28), 41–80.

_____. (2011c) A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *Textos para Discussão - Instituto de Economia UNICAMP*, 192, 1–29.

Faria, C. A. P. (1998) Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar-Social. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB - ANPOCS*, (46), 39–71.

Federici, S. (2012) Aufstand aus der Küche. Reproduktionsarbeit im globalen Kapitalismus und die unvollendete feministische Revolution. *Kitchen politics. Queerfeministische Interventionen*. edition assemblage, Münster.

Felix, V. J. (2008) *Venezuela hacia el socialismo del Siglo XXI, Las misiones Bolivarianas del presidente Hugo Chávez Frias*. (Edição: First.). Altres Costa-Amic.

Filgueiras, F. (2005) *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. (p. 58). UNRISD Project on Social Policy and Democratization, Genebra.

Filgueiras, L. (2006) O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. E. M. Basualdo & E. Acreo (Eds), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (p. 179–206). CLACSO, Buenos Aires.

Fischer-Lescano, A., e Möller, K. (2012) *Der Kampf um globale soziale Rechte: Zart wäre das Größte*. (Auflage: 1.). Verlag Klaus Wagenbach, Berlin.

Fleury, S. (1994) *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Editora FIOCRUZ, Rio de Janeiro.

Fome Zero era mais amplo e emancipatório do que o Bolsa-Família, critica Frei Betto. (2008) *Instituto Humanitas Unisinos - IHU*. 16 de março de 2008. Obtido de <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-anteriores/12648-fome-zero-era-mais-amplo-e-emancipatorio-do-que-o-bolsa-familia-critica-frei-betto>. Último acesso em 2 dez. 2015.

Fonseca, A. M. M. da. (2001) *Familia e Política de Renda Mínima*. Cortez Editora, São Paulo.

_____, e Monteiro, I. R. (2010) Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. A. V. Aranha (Ed), *Fome Zero: uma história brasileira* (Vols. 1-3, Vol. 2, p. 60–74). MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

Fome, Brasília.

Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, Buckel, S., Georgi, F., Kannankulam, J., e Wissel, J. (2014) *Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. (1. Ed.). Transcript, Bielefeld.

Fortes, A. (2007) O Estado Novo e os trabalhadores: a construção de um corporativismo latino-americano. *Locus: revista de história*, 13(2), 61–86.

Foucault, M. (2008) *Segurança, Território, População*. Martins Fontes - Selo Martins, São Paulo (SP).

Franzoni, J. M. (2005) Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 2(2), 41–77.

Fundação Euclides da Cunha. (2009) *Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família (sumário executivo)*. (p. 15). MDS/SAGI, Brasília.

Garcia, M. A., Guimarães, J., e Pomar, V. (Eds). (2005) *Socialismo no Século XXI*. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.

Garcia, T. C. (2013) *A luta contra a “carestia da vida” dos anos 1950-1960 como uma luta sindical desenvolvimentista*. Anais do XXIX Congresso da Associação Latino Americana de Sociologia - ALAS, Santiago, Chile.

Gianotti, V. (2007) *História das lutas dos trabalhadores no Brasil*. Muad, Rio de Janeiro.

Gils, E. van, e Yörük, E. (2015) The World Bank’s social assistance recommendations for developing and transition countries: Containment of political unrest and mobilization of political support. *Current Sociology (printed online before)*, pp. 1-20.

Gomes, A. M. de C. (2005) *A Invenção do Trabalhismo*. FGV, Rio de Janeiro.

Gonçalves, G. L. (2012) Are We Aware of the Current Recolonisation of the South? *This Century’s Review. Journal for Rational Legal Debate*, 1, 22–25.

_____. (2015) Convicções favoráveis versus aparelhos de Estado: uma análise das mobilizações sociais e sua criminalização na história recente brasileira. J. R. Cunha (Ed), *Investigando convicções morais: o que pensa a população do Rio de Janeiro sobre os direitos humanos*. (p. 119–142). Gramma, Rio de Janeiro.

Gough, I. (2007) Los Estados de bienestar europeos: lecciones para países en desarrollo. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (99), 13–39.

Goulart, K. C. (2013) Trabalhadores contra a carestia de vida: apontamentos sobre a historiografia dedicada aos estudos dos movimentos sociais de 1913 e 1917 na cidade do Rio de Janeiro. *AEDOS*, 5(13).

Gramsci, A. (2014a) *Quaderni del carcere*. (Vols. 1-4, Vol. Vol. I). Einaudi Editore, Torino.

- _____. (2014b) *Quaderni del carcere*. (Vols. 1-4, Vol. Vol. II). Einaudi Editore, Torino.
- _____. (2014c) *Quaderni del carcere*. (Vols. 1-4, Vol. Vol. III). Einaudi Editore, Torino.
- _____. (2014d) *Quaderni del carcere*. (Vols. 1-4, Vol. Vol. IV). Einaudi Editore, Torino.
- Gwynne, R. N., e Kay, C. (2000) Views from the Periphery: Futures of Neoliberalism in Latin America. *Third World Quarterly*, 21(1), 141–156.
- Hall, A. (2008) Brazil's Bolsa Familia: a double-edged sword? *Development and Change*, 39(5), 799–822.
- Hall, P. A., e Taylor, R. C. R. (2003) As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (58), 193–223.
- Hirsch, J. (2005) *Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Staatensystems*. VSA Verlag, Hamburg.
- Hirsch, J. (2010) *Teoria Materialista do Estado*. (1. Ed.). Revan, Rio de Janeiro.
- Hochman, G. (2006) Previdência e Assistência Social nos Anuários Estatísticos do Brasil. IBGE (Ed), *Estatísticas do Século XX* (p. 181–215). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.
- Hunter, W. (2010) *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989–2009*. Cambridge University Press, New York.
- IBGE. (2006) *Estatísticas do Século XX*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.
- IPEA, I. B. de P. E. A. ([s.d.]) Ipeadata. Obtido de <http://www.ipeadata.gov.br/>
- Jessop, B. (1990) Regulation Theories in Retrospect and Prospect. *Economy and Society*, 19(2), 153–216.
- _____. (2006) Kapitalistischer Staatstyp und autoritärer Etatismus. Poulantzas' Staatstheorie als moderner Klassiker. L. Bretthauer, A. Gallas, J. Kannankulam, & I. Stützle (Eds), *Poulantzas Lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie* (p. 48–64). VSA Verlag, Hamburg.
- _____. (2009) O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Revista de Sociologia e Política*, 17(33), 131–144.
- Júnior, G. L. (2015) *O Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Um Estudo Sobre a Bolívia*. (Edição: 1ª). Lumen Juris.
- Kannankulam, J., e Georgi, F. (2014b) Varieties of capitalism or varieties of relationships of forces? Outlines of a historical materialist policy analysis. *Capital & Class*, 38(1), 59–71.
- Kerstenetzky, C. L. (2009) Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do

programa bolsa família. *Dados*, 52(1), 53–83.

_____. (2012) *O Estado do Bem-Estar Social na Era da Razão*. (Edição: 1ª.). Elsevier, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Klein, C., Meyer, D. E., e Borges, Z. N. (2014) Políticas de inclusão social no Brasil contemporâneo e a educação da maternidade. *Cadernos de Pesquisa*, 43(150), 906–923.

Lavergne, R. F. (2012) Programa Bolsa Família: uma nova modalidade de biopolítica. *Serviço Social & Sociedade*, (110), 323–344.

Lavinas, L. (1999) Renda mínima: práticas e viabilidade. *Novos Estudos - CEBRAP*, (53), 65–84.

_____. (2007) Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6), 1463–1476.

_____. (2008) Inclusão e progressividade: os desafios da Seguridade Social brasileira. F. Tonelli Vaz, J. Musse, & R. F. Santos (Eds), *20 Anos de Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social* (p. 89–96). ANFIP, Brasília.

_____. (2013a) Latin America: Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection. *designALdades.net Working Paper Series*, 51, 1–77.

_____. (2013b) 21st Century Welfare. *New Left Review*, (84), 5–40.

_____. (2013c) Notas sobre os desafios da redistribuição no Brasil. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania* (Vol. 1, p. 99–146). Editora Perseu Abramo, São Paulo.

_____, Cobo, B., e Veiga, A. (2012) Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. *Revista Latinoamericana de Población*, 6(10), 31–56.

_____, Cobo, B., Veiga, A., e Waltenberg, F. (2012) *Medindo o grau de aversão à desigualdade da população brasileira* (Relatório Final). (p. 13–187). FINEP, Rio de Janeiro. Obtido de http://oglobo.globo.com/arquivos/pais_relatorio_finep_desigualdade.pdf

_____, e Varsano, R. (1997) Renda mínima: integrar e universalizar. *Novos Estudos - CEBRAP*, 49, 213–229.

Leubolt, B. (2013) Institutions, discourse and welfare: Brazil as a distributional regime. *Global Social Policy*, 13(1), 66– 83.

_____. (2014a) *Transformation von Ungleichheitsregimes: Gleichheitsorientierte Politik in Brasilien und Sudafrika*. Springer.

_____. (2014b) Social policies and redistribution in Brazil. *Global Labour University working paper*, 26(International Labour Office/Global Labour University), 1–20.

Licio, E. C. (2012) *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do*

Programa Bolsa Família (2003-2010) (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília - Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social - Programa de Pós-Graduação em Política Social.

_____. C., Mesquita, C. S., e Currello, C. R. B. (2011) Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, 51(5), 458–470.

Lições da Pastoral da Criança: entrevista com Zilda Arns Neumann. (2003) *Estudos Avançados*, 17(48), 63–75.

Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J., e De la Brière, B. (2007) The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. *SP Discussion Paper*, (709), 145.

_____, e Vincensini, V. (2010, Dez) Uma Análise do Tratamento da Mídia sobre os Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil. Banco Mundial. Obtido de Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/Lindert-CCT_Media_Study-Dec2010_PORT.pdf. Último acesso em 10. dez 2015.

Linera, À. G. (2010) *A Potência Plebeia. Ação Coletiva e Identidades Indígenas, Operárias e Populares na Bolívia*. (1. Ed.). Boitempo.

Lipietz, A. (1989) Fordismo, Fordismo Periférico e Metropolização. *Ensaio FEE*, 10(2), 303–335.

Lisboa, M. de B. (2002) A Agenda Perdida - diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social. Obtido de http://www.princeton.edu/~joses/Agenda_Perdida.pdf. Último acesso em 12 ago. 2015.

Lockmann, K. (2013) Assistência social, biopolítica e governamentalidade neoliberal. *Textura, Canoas*, (28), 33.48.

Logue, J. (1979) The Welfare State: Victim of its Success. *Daedalus*, 108(4), 69–87.

Maluf, R. S. (2010) O CONSEA na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. J. G. da Silva, M. E. Del Grossi, & C. G. de França (Eds), *Fome Zero: a experiência brasileira* (p. 247–264). Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília.

Manzo, A. G. (2011) Estado y Derecho en la era de la globalización neoliberal: evolución del recetario neoliberal en Argentina. *Revista Direito e Práxis*, 2(3), 2–41.

March, J. G., e Olsen, J. P. (2008) Neo-institucionalismo: fatores organizacionais da vida política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 16(31), 121–142.

Mariano, S. A., e Carloto, C. M. (2009) Gênero e Combate à Pobreza: programa bolsa família. *Revista Estudos Feministas*, 17(3), 901–908.

_____, e Carloto, C. M. (2013) Aspectos diferenciais da inserção de mulheres negras no Programa Bolsa Família. *Sociedade e Estado*, 28(2), 393–417.

Marques, R. M. (2005) A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. *Cadernos de Estudos, Desenvolvimento Social em Debate (MDS/SAGI)*, (1), 40p.

_____, Leite, M. G., Mendes, Á., e Ferreira, M. R. J. (2009) Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. *Revista de Economia Política*, 29(1), 114–132.

_____, Leite, M. G., Mendes, Á., e Ferreira, M. R. J. (2010) O Programa Bolsa Família: para além do assistencialismo? *Ensaio FEE*, 31(1), 259–282.

Marx, K. (2011) *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. Boitempo, São Paulo.

Mauriel, A. P. O. (2006) Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das “novas” políticas sociais. *Praia Vermelha - Estudos de Política e Teoria Social*, (14 e 15), 48–71.

MDS, S. de I. (2015) Banco Mundial, Projeto: consolidação do Programa Bolsa Família e Apoio ao Plano Brasil Sem Miséria (Acordo Empréstimo 7841-BR). MDS. 6 de março de 2015. Obtido, de <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/internacional/projetos-de-cooperacao-tecnica-e-financeira-com-organismos-internacionais/banco-mundial/banco-mundial>. Último acesso em 7 dez. 2015

Menandro, H. (2010) Reformas de Base (Verbetes). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. CPDOC/FGV, Rio de Janeiro.

Mendes, P. B. (2011) O Programa Bolsa Família entre a assistência condicionada e o direito universal. *Lugar Comum*, (27), 217–231.

Meneses, J. R. de. (2013) Carlos Nelson Coutinho: a hegemonia como contrato. *Serviço Social & Sociedade*, (116), 675–699.

Menezes, F. (2010) Participação Social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. J. G. da Silva, M. E. Del Grossi, & C. G. de França (Eds.), *Fome Zero: a experiência brasileira* (p. 247–264). Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília.

Mesa-Lago, C. (1997) Social Welfare Reform in the Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases. *World Development*, 25(4), 497–517.

_____. (2007) *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da seguridade social*. Ministério da Previdência Social, Brasília.

Mies, M. (1988) *Patriarchat und Kapital: Frauen in der internationalen Arbeitsteilung*. Rotpunktverl.

Ministério da Saúde. (2006) *A construção do SUS. Históricas da Reforma Sanitária e do Processo Participativo*. (Vol. 1). Ministério da Saúde, Brasília.

Mkandawire, T. (2005) Targeting and Universalism in Poverty Reduction. *UNRISD Programme Papers on Social Policy and Development*, (23), 1–21.

Mollo, M. de L. R., e Saad-Filho, A. (2006) Neoliberal economic policies in Brazil (1994–2005): Cardoso, Lula and the need for a democratic alternative. *New Political Economy*, 11(1), 99–123.

Molyneux, M. (2008) The “Neoliberal Turn” and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New? *Development and Change*, 39(5), 775–797.

Monnerat, G. L., Senna, M. de C. M., Schottz, V., Magalhães, R., e Burlandy, L. (2007) Do direito incondicional à condicionalidade dos direitos: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(6), 1453–1462.

Monteiro, I. R. (2011) *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família* (Dissertação de Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais). Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea - CPDOC.

Moraes, A., Gutiérrez, B., Parra, H., Albuquerque, H., Tible, J., e Schavelzon, S. (Eds). (2014) *Junho: a potência das ruas e das redes*. (Vol. 1). Friedrich Erbert Stiftung, São Paulo.

Motta, L. E. (2009) Poulantzas e o seu diálogo com Foucault: Direito, Estado e Poder. 6º *Colóquio Internacional Marx e Engels* (Vol. 1, p. 1–12). Apresentado em 6º Colóquio Internacional Marx e Engels, Cemarx, Campinas.

Neri, M. C. (2010) *A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres*. FGV/IBRE/CPS, Rio de Janeiro.

_____. (2013) *A Nova Classe Média - o Lado Brilhante da Pirâmide*. Editora FGV, Rio de Janeiro. Obtido de http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Pesquisa_FORMATADA.pdf. Último acesso em 6 mai. 2015.

_____, Vaz, F. M., e Souza, P. H. G. F. de. (2013) Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. T. Campello & M. C. Neri (Eds), *Programa Bolsa Família - uma década de inclusão e cidadania* (p. 193–206). IPEA, Brasília.

NETSAL. (2013) *As Jornadas de Junho em Perspectiva Global* (Dossiê Temático No. 3). (p. 96). Instituto de Estudos Políticos e Sociais - IESP, Rio de Janeiro.

Nicolau, J., e Peixoto, V. (2007) As bases municipais da votação de Lula em 2006. J. P. dos R. Velloso (Ed), *Cadernos Fórum Nacional: Quem elegeu Lula? As forças e fatores políticos que levaram aos 60 milhões de votos* (p. 15–25). Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE, Rio de Janeiro.

Nogueira, M. A. (2013) Socialismo e democracia no marxismo de Carlos Nelson Coutinho (1943-2012). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (88), 11–21.

Nölke, A., Brink, T. ten, Claar, S., e May, C. (2015) Domestic structures, foreign economic policies and global economic order: Implications from the rise of large emerging economies. *European Journal of International Relations*, 21(3), 538–567.

Notícias UOL. (2014) Brasil reduz a pobreza extrema em 75%, diz FAO. *UOL Notícias*. 16 de setembro de 2014. Obtido de <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2014/09/16/brasil-reduz-a-pobreza-extrema-em-75-diz-fao.htm>. Último acesso em 18 set. 2014.

Oberndorfer, L., e Caceres, I. (2013) Verlangt das Gesetz der bürgerlichen Sicherheit die Einschränkung der politischen Freiheiten? Spanien und die Neuzusammensetzung von Zwang und Konsens im autoritären Wettbewerbsetatismus. *juridikum*, 4, 453–463.

O Globo. (2015) Queda no número de filhos é maior entre beneficiárias do Bolsa Família. *O Globo*. 4 de janeiro de 2015. Obtido de <http://oglobo.globo.com/brasil/queda-no-numero-de-filhos-maior-entre-beneficiarias-do-bolsa-familia-1-15754647>

O’Hanlon, R. (1988) Recovering the Subject Subaltern Studies and Histories of Resistance in Colonial South Asia. *Modern Asian Studies*, 22(1), 189–224.

OIT, O. I. do T. (2014) *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014* (Libro). (p. 117). Organização Internacional do Trabalho - OIT/ONU, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Oliveira, F. de. (2003) *Crítica à razão dualista – O ornitorrinco*. Boitempo editorial, São Paulo.

ONU Brasil. (2014) País do futebol e das novelas exporta conhecimento para acabar com desigualdade, diz Banco Mundial. *ONU Brasil*. 26 de junho de 2014. Obtido de <https://nacoesunidas.org/pais-do-futebol-e-das-novelas-exporta-conhecimento-para-acabar-com-desigualdade-diz-banco-mundial/>. Último acesso em 10 nov. 2015.

ONU, F. (2014) *The State of Food Insecurity in the World - Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. (p. 57). Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma. Obtido de <http://www.fao.org/publications/sofi/en/>. Último acesso em 14 out. 2015.

Opratto, B. (2014) *Hegemonie*. Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster.

Paim, J. S. (2012) *A Reforma Sanitária e o CEBES*. CEBES, Rio de Janeiro.

Paiva, L. H., Falcão, T., e Bartholo, L. (2013) Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. T. Campello & M. C. Neri (Eds), *Programa Bolsa Família - uma década de inclusão e cidadania* (p. 25–46). IPEA, Brasília.

Paraguassu, L. (2011, dezembro 19) Governo “exporta” programas sociais. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. Obtido de <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,governo-exporta-programas-sociais-imp-,812785>

Paulani, L. M. (2009) A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*, 23(66), 25–39.

Pereira, L. M. (2009) A questão regional no pensamento de Antonio Gramsci e Celso Furtado. *Topoi (Rio de Janeiro)*, 10(18), 48–66.

Piketty, T. (2013) *Le capital au XXIème siècle*. Seuil, Paris.

_____. (2014) Dynamics of Inequality. *New Left Review*, (85), 103–116.

Pires, A. (2012) Orçamento familiar e gênero: percepções do Programa Bolsa Família. *Cadernos de Pesquisa*, 42(145), 130–161.

Pochmann, M. (2007) Segurança social no capitalismo periférico - Algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina (edição em português)*, (Outubro), 76–97.

_____. (2012) *Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. Boitempo editorial, São Paulo.

_____. (2014) *O mito da grande classe média capitalismo e estrutura social*. Boitempo, São Paulo.

Poder Online » Coordenador do MST: “O Bolsa Família contribui com o movimento”. (2011). 17 de abril de 2011. Obtido de <http://poderonline.ig.com.br/index.php/2011/04/17/coordenador-do-mst-o-bolsa-familia-contribui-com-o-movimento/>. Último acesso em 12 dez. 2015.

Posição do MST sobre a inclusão de acampados no Bolsa Família. (2009) *Instituto Humanitas Unisinos - IHU*. 19 de maio de 2009. Obtido de <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/noticias-anteriores/22389-posicao-do-mst-sobre-a-inclusao-de-acampados-no-bolsa-familia>. último acesso em 28 abr. 2015.

Poulantzas, N. (1969) *Clases sociales y poder político en el estado capitalista*. Siglo Veinteuno Editores, México.

_____. (2000) *O Estado, o poder, o socialismo*. (4º ed). Paz e Terra, Rio de Janeiro.

_____. (2014) *State, Power, Socialism*. Verso, London; New York.

Ramos, C. I., e Cuervo, M. R. M. (2012) Programa Bolsa Família: a interface entre a atuação profissional e o direito humano a alimentação adequada. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(8), 2159–2168.

Randeria, S. (2007) The State of Globalization. Legal Plurality, Overlapping Sovereignities and Ambiguous Alliances between Civil Society and the Cunning State in India. *Theory, Culture & Society*, 24(1), 1–33.

Ravallion, M., Chen, S., e Sangraula, P. (2009) Dollar a Day Revisited. *World Bank Economic Review*, 23(2), 163–184.

Rego, W. D. L. (2008) Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (73), 147–185.

_____, e Pinzani, A. (2005) Liberdade, dinheiro e autonomia. O caso da Bolsa Família. *Revista Política & Trabalho*, 1(38), 21–42.

_____, e Pinzani, A. (2014) *Vozes do Bolsa Família - Autonomia, dinheiro, cidadania*. (2ª Edição revista e ampliada.). Editora UNESP, São Paulo.

Rennó, L. R., Castro, H. C. de O. de, e Licio, E. C. (2009) Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opinião Pública*, 15(1), 31–54.

Ribeiro, R. L. (2015) Piketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, 3(3), 1–39.

Rocha, S. (2011) O programa Bolsa Família. Evolução e efeitos sobre a pobreza. *Economia e Sociedade*, 20(1(41)), 113–139.

Rojas Scheffer, R. (2015) El Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Tekoporã en Paraguay: ¿Lucha contra la pobreza y desigualdad o por espacios de poder político? *desiguALdades.net Working Paper Series*, (n. 81), 160–179.

Saad-Filho, A. (2015) Social Policy for Neoliberalism: The Bolsa Família Programme in Brazil. *Development and Change*, 46(6), 1227–1252.

Sader, E. (2009) Postneoliberalism in Latin America. *development dialogue*, (51), 171–180.

Sader, E. (Ed). (2013) *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. FLACSO e Boitempo Editorial, Rio de Janeiro.

Sader, E., e Gentili, P. (2013) O Necessário, o possível e o impossível, entrevista com Luiz Inácio Lula da Silva. E. Sader (Ed), *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil* (p. 9–30). FLACSO e Boitempo Editorial, Rio de Janeiro.

Saffioti, H. (2013) *A Mulher na Sociedade de Classes. Mito e Realidade*. Expressão Popular.

Santana, M. A. (2009) Ditadura militar e resistência operária: O movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. *Política & Sociedade*, 7(13), 279–309.

Santarelli, M., e Moreira, C. (2010) Da lei à mesa: a construção institucional da política de segurança alimentar e nutricional. A. V. Aranha (Ed.), *Fome Zero: uma história brasileira* (Vols. 1-3, Vol. 2, p. 14–26). MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília.

Santos, B. de S. (2007) O Socialismo do Século XXI. *Carta Maior*. 24 de maio de 2007. Obtido de <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Socialismo-do-Seculo-XXI/4/13428>. Último acesso 21 nov. 2015.

Santos, W. G. dos. (1979) *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Editora

Campos, Rio de Janeiro.

Schreiber, L. (2015) Wie die Menschen sich aus der Armut befreien. *Der Freitag*. 8 de maio de 2015. Obtido de <https://www.freitag.de/autoren/the-guardian/wie-die-menschen-sich-aus-der-armut-befreien>. Último acesso em 20 ago. 2015.

Schwartzman, H. (2003) A agenda perdida. *Folha de São Paulo*. 12 de junho de 2003. São Paulo. Obtido de <http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/helioschwartzman/ult510u355997.shtml>. Último acesso em 12 out. 2015.

Schwarz, R. (1987) Nacional por subtração. *Que horas são?* Companhia das Letras, São Paulo.

Silva, J. G. da, Del Grossi, M. E., e França, C. G. de (Eds). (2010) Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. *Fome Zero: a experiência brasileira* (p. 11–38). Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília.

Silveira, A. M. da. (1975) Redistribuição da renda. *Revista Brasileira de Economia*, 29(2), 3–15.

_____. (1977) Erradicação da miséria e laissez-faire: o seigniorage como fonte de recursos. *Revista Brasileira de Economia*, 31(1), 77–96.

Singer, A. (2009) Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos - CEBRAP*, (85), 83–102.

_____. (2010) A segunda alma do partido dos trabalhadores. *Novos Estudos - CEBRAP*, (88), 89–111.

_____. (2012) *Os sentidos do Lulismo - Reforma gradual e pacto conservador*. Companhia das Letras, São Paulo.

Siqueira, G. S. (2015) Experiências de greve no Estado Novo. *Revista Direito e Práxis*, 6(11), 226–253.

Siscú, J., Paula, L. F. de, e Michel, R. (2007) Why new-developmentalism? *Revista de Economia Política*, 27(4), 507–524.

Skocpol, T. (1995a) *Social policy in the United States: Future possibilities in historical perspective*. Princeton University Press, Princeton.

_____. (1995b) *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in United States*. (Reprint edition.). Belknap Press, Cambridge, Mass.

Souza, J. (2012) *Os batalhadores brasileiros. Nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Editora UFMG, Belo Horizonte.

_____. (2013) A invisibilidade da luta de classes ou a cegueira do economicismo. *A nova classe média no Brasil como conceito e projeto político* (p. 56–68). Fundação Henrich Böll,

Rio de Janeiro.

Spinelli, M. V. C., e Costa, B. L. D. (2007) A influência dos conselhos locais na gestão do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. *Anais do 31º Encontro Anual da Anpocs, Seminário Temático 25: Políticas Públicas - Métodos e Análises*, 1–26.

Stampini, M., e Tornarolli, L. (2012) The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far? Obtido de <http://publications.iadb.org/handle/11319/1448>

Stédile diz que Bolsa Família esvazia MST. (2011) *Instituto Humanitas Unisinos - IHU*. 4 de agosto de 2011. Obtido de <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/42211-stedile-diz-que-bolsa-familia-esvazia-mst>. Último acesso em 19 dez. 2015.

Suplicy, E. M. (2003) Da Renda Mínima à Renda Básica no Brasil. *Revista de Economia Mackenzie*, 1(1), 65–88.

_____. (2006a) *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. (4º ed). Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.

_____. (2006b) *Renda Básica de Cidadania. A resposta dada pelo vento*. L&PM Editores, São Paulo.

_____. (2007) O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania. *Ciência & Saúde Coletiva*.

_____, e Buarque, C. (1997) Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. *Estudos Avançados*, 11(30), 79–93.

Takagi, M. (2006) *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios* (Tese de Doutorado). Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas.

Testa, M. G., Fronza, P., Petrini, M., e Prates, J. C. (2013) Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1519–1541.

The Washington Post. (2014) Brazil removed from UN World Hunger Map. *The Washington Post*. 16 de setembro de 2014. Obtido de http://www.washingtonpost.com/world/the_americas/brazil-removed-from-un-world-hunger-map/2014/09/16/a366a10a-3dd6-11e4-a430-b82a3e67b762_story.html. Último acesso em 18 set. 2014.

The World Bank. (2006) *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. The World Bank, Washington DC.

The World Bank, e Ceratti, M. (2014) How to Reduce Poverty: A New Lesson from Brazil for the World? *World Bank*. 22 de março de 2014. Obtido de <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/03/22/mundo-sin-pobreza-leccion-brasil-mundo-bolsa-familia>. Último acesso em 19 dez. 2015.

Trubeck, D., e Santos, A. (2006) *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*. Cambridge University Press, Cambridge.

_____, e Shapiro, M. M. (2012) Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. D. Trubeck & M. M. Shapiro (Eds), *Direito e Desenvolvimento. Um diálogo entre os BRICs* (p. 27–70). Saraiva, São Paulo.

Vaitsman, J., Andrade, G. R. B. de, e Farias, L. O. (2009) Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), 731–741.

Vestena, C. A. (2010) *Participação ou formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal brasileiro* (Mestrado Profissional em Poder Judiciário). Fundação Getulio Vargas - Escola de Direito Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Vieira, A. M. M. (2011) *A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no período 2005 a 2007* (Dissertação de Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca - ENSP/FIOCRUZ, Rio de Janeiro.

Vilas-Bôas, L. (2011) A focalização e universalização na política social brasileira: opostos complementares. *Texto para Discussão do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento*, (Texto nº 56), 19.

Vogel, L. H. (2010) *Negociar Direitos? Legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC (1995-2002)* (Tese de Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP.

Wehr, I. (2009) Esping-Andersen travels South. Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung. *PERIPHERIE*, 29(114-115), 168–193.

Weir, M. (2002) Theda Skocpol: “Probing the Institutional Roots of Politics”. *Political Science and Politics*, 35(4), 769–772.

_____, Orloff, A. S., e Skocpol, T. (Eds). (1988) *The politics of Social Policy in the United States*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Wissen, M. (2010) Klimawandel, Geopolitik und “imperiale Lebensweise”. *Kurswechsel*, (2), 30–38.

Wolff, J. (2012) Postliberal Democracy Emerging? A conceptual proposal and the case of Bolivia. *PRIF Working Papers*, (11), 1–18.

Wolkmer, A. C. (2013) *Constitucionalismo Latino-Americano. Tendências Contemporâneas*. (Edição: 1.). Juruá.

World Bank. (2004) Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Loan to the Federative Republic of Brazil in Support of the First Phase of the Bolsa Familia Program. Washington, DC: The World Bank. Obtido de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/07/21/000333037_2

0100721025323/Rendered/PDF/ICR14860P087711fficial0Use0Only0191.pdf. Último acesso em 10 dez. 2015.

World Bank. ([s.d.]) World DataBank, World Development Indicators. Obtido de <http://data.worldbank.org/>

Yazbek, M. C. (2003) Fome Zero: uma política social em questão. *Saúde e Sociedade*, 12(1), 43–50.

_____. (2004) O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 104–112.

Yörük, E. (2012) Welfare Provision as Political Containment The Politics of Social Assistance and the Kurdish Conflict in Turkey. *Politics & Society*, 40(4), 517–547.

Zimmermann, C. R. (2006) Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 3(4), 144–159.

_____, e Andrade, F. F. de. (2008) Sistemas de proteção social e o SUAS: análise de um sistema em construção. *Emancipação, Ponta Grossa*, 8(1), 65–78.

Zucco, C. (2009) *Cash-Transfers and Voting Behavior: An Empirical Assessment of the Political Impacts of the Bolsa Família Program* (SSRN Scholarly Paper No. ID 1450176). Social Science Research Network, Rochester, NY.

APÊNDICE I – PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA

Quadro 5: Programas de Transferência de Renda Condicionada na América Latina

País	Programa / Ano de lançamento	Renda	Condicionalidade / Características
Argentina	Programa Nacional de Becas Estudiantiles (1997)	140 USD\$ ano	Frequência Escolar / Direcionado para estudantes entre 13 e 19 anos com risco de abandono escolar devido à baixa renda familiar (menos de 170 USD\$).
Argentina	Asignación Universal por Hijo (2009)		
Bolívia	Bono Materno infantil (Azurduy /Pinto) (2009)	28,50 USD\$ ano por criança.	Exames pré-natais, cuidado materno durante e após o nascimento até os 2 anos da criança, frequência escolar / Voltado para mulheres grávidas ou com crianças com menos de 2 anos de idade, ou ainda crianças entre 6 e 14 anos em idade escolar.
Brasil	Bolsa Família (2003)	37,3 USD\$ por mês mais benefícios variáveis conforme a quantidade de adolescentes por família.	Frequência escolar de 80%, controle de vacinação e cuidados médicos para mães e crianças. / Focalizado em famílias com renda per capita inferior a 38,5 dólares por mês e famílias com renda inferior a 77 dólares por mês com crianças com menos de 17 anos.
Chile	Subsidio Unitário Familiar (1981)	6 USD\$ por mês, por criança	Frequência escolar e monitoramento de saúde da criança. / Voltado para mulheres pobres com crianças em idade escolar, grávidas ou pessoas portadoras de deficiência física.
Chile	Chile Solidario (2002)	20 USD\$ por mês (primeiros 6 meses), 15 USD\$ por mês (segunda metade de ano), mais 10 USD\$ por outros 6 meses e mais 6 USD\$ por	Participação em atividades determinadas por assistentes sociais. / Voltado para pessoas que preencham os critérios definidos em testes estatísticos de focalização.

		mês durante 42 meses.	
Colômbia	Famílias en Acción (2001)	6 USD\$ por mês por criança na educação primária, 12 USD\$ por mês para crianças em educação secundária, 20 USD\$ por mês para famílias com crianças até 6 anos de idade.	Monitoramento de saúde de crianças com até 6 meses de idade e frequência escolar para crianças entre 7 e 17 anos. / Voltado para famílias pobres com crianças entre 0 a 6 anos de idade (nutrição) e 7 e 17 anos de idade (educação).
Costa Rica	Programa Superémonos (2000)	30 USD\$ por criança na escola.	Frequência escolar. / Para famílias pobres com crianças entre 6 e 18 anos (sistema de <i>food stamps</i>).
República Dominicana	Solidaridad (2005)	17 USD\$ por mês (alimentação), com renda a mais conforme o tamanho da família, mais 9, 14 ou 19 dólares, por cada criança na família, 1, 2, 3, 4 ou mais).	Monitoramento da saúde das crianças até 5 anos de idade, frequência escolar para crianças entre 6 e 16 anos. / Voltado para famílias pobres com crianças até 16 anos.
Equador	Bono de Desarrollo Humano (2003)	15 USD\$ por mês por criança, 11,5 USD\$ por mês por família com pessoas portadoras de deficiência.	Monitoramento da saúde das crianças até 5 anos de idade e frequência escolar entre 6 e 16 anos.
Guatemala	Mi Familia Progresa (2008)	35 USD\$ por mês mais benefício para educação e saúde.	Acompanhamento de saúde de mulheres grávidas e crianças com menos de 6 anos. Frequência escolar. / Voltado para famílias em situação de extrema pobreza vivendo em áreas urbanas ou rurais.
Honduras	Programa de Asignación Familiar II (2000)	5 USD\$ por mês por criança com menos de 3 anos de idade, 4 USD\$ por mês por família, mais 3 <i>vouchers</i> de incentivo para acesso a serviços.	Monitoramento de saúde para mulheres grávidas e crianças com menos de 3 anos. Frequência escolar para crianças entre 6 e 12 anos de idade. / Voltado para famílias com crianças entre 6 e 12 anos de idade que ainda não completaram o 4º grau da fase escolar. Mulheres grávidas com crianças de menos de 3 anos. Sistema de vouchers.
Jamaica	PATH (2001)	9 USD\$ por mês.	Acompanhamento de saúde de crianças com menos de 6 anos de

			idade. Frequência escolar para crianças entre 6 e 17 anos. / Voltado para famílias com adolescentes até 17 anos, mulheres grávidas e para aquelas responsáveis pelo cuidado de pessoas com mais de 65 anos ou portadoras de deficiência.
México	Progresá / Oportunidades	Benefícios variados conforme a fase escolar, entre 11 e 69 USD\$ por mês. Benefícios para pessoas com mais de 70 anos, 70 USD\$ por mês.	Suplementos nutricionais para crianças com menos de 5 anos de idade, frequência escolar, monitoramento de saúde. / Voltado para famílias pobres com crianças até 18 anos de idade, mulheres grávidas, famílias com pessoas portadoras de deficiência física.
Peru	Juntos (2005)	33 USD\$ por mês	Famílias em situação de extrema pobreza em áreas rurais.

Fonte: Baseado em (Lavinás, 2013), com consulta direta aos sítios eletrônicos dos programas respectivos.

APÊNDICE II – QUADROS INFORMATIVOS, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Quadro 6: Benefícios e Condicionalidades do programa Bolsa Família, atualizados com os novos benefícios inseridos em 2011

Benefícios	Condicionalidades
Benefício Básico (R\$77): pessoas em situação de extrema pobreza (definida pela renda mensal de R\$77,00)	Crianças e adolescentes (0-15 anos) devem ir à escola com frequência mínima de 75% pelo menos.
Benefício Variável (R\$35): famílias com crianças ou adolescentes entre 0-15 anos de idade – benefício pro criança ou adolescente.	Crianças devem ser mantidas fora do trabalho.
Benefício variável para mulheres grávidas (R\$35): benefício pago durante os 9 meses de gestação.	Mulheres grávidas devem conduzir acompanhamentos e exames pré-natais.
Benefício variável para nutrição infantil (R\$35): famílias com crianças entre 0-6 anos, 6 parcelas.	Mulheres devem participar de atividades educacionais sobre amamentação e alimentação saudável.
Benefício variável para adolescentes (R\$42): famílias com adolescentes entre 16-17 anos, restrito a dois benefícios por família.	Crianças abaixo de 7 anos de idade devem ter o quadro de vacinação completo.
Benefício para a superação da pobreza extrema: é analisado caso a caso e destinado para famílias que, mesmo recebendo benefícios, ainda permanecem em situação de extrema pobreza.	

Fonte: Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, atualizado com os novos benefícios inseridos em 2011

Quadro 7: Resumo das principais ações do Brasil Sem Miséria

Ação	Ministério	Objetivos	Público-Alvo
Mais Educação	ME	Ampliação de vagas de educação integral, para aumento do tempo escolar. Ação articulada com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).	Estudantes de escolas públicas de Ensino Fundamental, com prioridade para escolas nas quais mais da metade dos estudantes sejam beneficiários do Programa Bolsa Família.
PRONATEC	ME	Oferecimento de cursos de qualificação profissional em parceria com redes locais (Sesi, Senai, p.ex.).	Jovens com mais de 16 anos, prioritariamente aqueles beneficiários do PBF ou BPC, ou inscritos no CadÚnico.
Brasil Carinhoso	MS e ME	Ações integradas para atender crianças de 0-5 anos, como educação integral (creches e educação infantil) concessão de medicamentos para nutrição na primeira infância por meio da farmácia popular	Crianças e famílias com crianças de 0-5 anos.
Cisternas / Água para todos	MDS, Ministério da Integração Nacional e do Meio Ambiente	Instalação de cisternas em regiões atingidas pela seca como mecanismos de inclusão produtiva.	Famílias de comunidades rurais dispersas que não têm acesso ou têm acesso precário à água de qualidade, inscritas no Cadastro Único e com renda per capita de até R\$140.
Bolsa Verde	MDA	Trata-se de um programa de apoio à conservação ambiental. Deposita R\$300,00 por trimestre para famílias extremamente pobres que vivem em áreas consideradas prioritárias para a	Famílias que vivem em regiões de assentamentos ambientais, ribeirinhos, quilombolas. A ação conta com o apoio de entidades ambientais. O benefício é concedido por dois anos, podendo ser

		conservação do meio ambiente. As famílias beneficiadas se comprometem a manter a vegetação e a fazer uso sustentável dos recursos naturais dessas áreas.	renovado.
Farmácia Popular	MS	Integra ações diversas que requerem a entrega de medicamentos sem custos.	Beneficiários de programas sociais inscritos no CadÚnico.
Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho - Acessuas Trabalho	MDS	O programa transfere recursos do Governo Federal aos municípios para ajudar a inserir os usuários da assistência social no mundo do trabalho.	Integrado com o sistema SUAS, municípios realizam as atividades de inclusão produtiva.
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	MDS e MDA	Adquire alimentos produzidos pela agricultura familiar. São distribuídos a pessoas ou famílias que precisam de suplementação alimentar e também a restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, entidades de assistência social e creches. Estoques públicos de alimentos, ou das próprias cooperativas ou associações da agricultura familiar.	Fornecedores (agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aqüicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais) e consumidores (usuários do SUAS).

Fonte: MDS/2015, dados disponíveis em: <http://www.brasilsemisericia.gov.br/municipios>, consulta em 6 de out. 2015.

Quadro 8: Pedidos de Informação no Sistema e-Sic sobre o programa Bolsa Família, CGU após a Lei de Acesso à Informação

Órgão	Pedidos
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	361
CEF – Caixa Econômica Federal	58
MEC – Ministério da Educação	16
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	13
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	11
CGU – Controladoria-Geral da União	11
IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	9
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	6
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	6
SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República	5
FUNAI – Fundação Nacional do Índio	4
IPEA – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	3
AGU – Advocacia-Geral da União	3
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações	3
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	3
MCIDADES – Ministério das Cidades	2
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário	2
MF – Ministério da Fazenda	2
MinC – Ministério da Cultura	2

VPR – Vice-Presidência da República	2
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego	2
SDH – Secretaria de Direitos Humanos	2
SECOM-PR – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	2
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro	2
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte	1
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	1
UNIFAL-MG – Universidade Federal de Alfenas	1
SMPE - Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República	1
UFBA – Universidade Federal da Bahia	1
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande	1
UFGD – Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	1
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais	1
UFOP – Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	1
UFPI – Fundação Universidade Federal do Piauí	1
UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia	1
MMA – Ministério do Meio Ambiente	1
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1
MPS – Ministério da Previdência Social	1
MI – Ministério da Integração Nacional	1
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar	1
BNB – Banco do Nordeste do Brasil S.A.	1
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	1
ANA – Agência Nacional de Águas	1
CEFET-MG – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	1
IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia	1
IFB – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília	1
IFSC – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	1
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	1
CP II – Colégio Pedro II	1
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	1
DPF – Departamento de Polícia Federal	1
DPU – Defensoria Pública da União	1
Total	559

Fonte: Informação obtida em consulta ao e-Sic, CGU, com base na Lei de Acesso à Informação sob o protocolo número 00075.001185/2015-91, respondida em 22 de dezembro de 2015.

APÊNDICE III – QUADRO DE LEGISLAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA

Quadro 9: Regulação do Programa Bolsa Família

Nº	LEIS	Objetivo
1	Lei 10.836 de 9/01/2004	Criação do Programa, regulamentação básica. Estabelece condicionalidades, focalização.
2	Lei 12.058 de 13/10/2009	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009.
	DECRETOS	Objetivos
3	Decreto 5.029 de 17/09/2004	Regulamenta o programa Bolsa Família e dá providências, como, por exemplo, a definição do IGD e das ICSS.
4	Decreto 5.749 de 11/04/2006	Atualização de valores referenciais para caracterização das situações de pobreza e extrema pobreza no âmbito do Bolsa Família.
5	Decreto 6.157 de 16/07/2007	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família. Determina modificações para a consolidação do CadÚnico.
6	Decreto 6.135 de 26/06/2007	Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Dispões sobre a focalização do programa.
7	Decreto 6.392 de 12/03/2008	Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família.
8	Decreto 6.491 de 26/06/2008	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família.
9	Decreto 6.917 de 30/07/2009	Altera os Art. 18, 19 e 28 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família.
10	Decreto 7.013 de 19/11/2009	Altera o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família.
11	Decreto 7.332 de 19/10/2010	Dá nova redação e acresce artigos ao Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família. Dispõe sobre o IGD.
12	Decreto 7.447 de 01/03/2011	Dá nova redação ao art. 19 do Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família.
13	Decreto 7.758 de 15/06/2012	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa Bolsa Família.
	PORTARIAS	Objetivo
14	Portaria SENARC/MDS 001 de 03/09/2004	Disciplina as ações voltadas ao desenvolvimento, aplicação e aprimoramento da metodologia-padrão construída para instrumentalizar as atividades.
15	Portaria GM/MS 2246 de 18/10/2004	Institui e divulga orientações básicas para Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional, no âmbito das

		ações básicas de saúde do Sistema Único de Saúde.
16	Portaria Interministerial MS/MDS 2509 de 18/11/2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família.
17	Portaria GM/MDS 660 de 11/11/2004	Autoriza, em caráter provisório, os Comitês Gestores do Cartão Alimentação e os Conselhos Municipais de Assistência Social a realizar o controle social.
18	Portaria GM/MDS 737 de 15/12/2004	Regulamenta o Benefício Variável de Caráter Extraordinário do programa Bolsa Família.
19	Portaria Interministerial MEC/MDS 3789 de 17/11/2004	Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no Programa Bolsa Família.
20	Portaria 246 de 20/05/2005	Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.
21	Portaria 360 de 12/07/2005	Estabelece critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros aos municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à implementação e desenvolvimento do PBF e à manutenção e aprimoramento do Cadastro Único de Programas Sociais.
22	Portaria 379 de 18/08/2005	Constituir Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor eventuais alterações nas normas que estabelecem os critérios de classificação das unidades consumidoras de energia elétrica na Subclasse Residencial Baixa Renda e estabelecer procedimentos de utilização do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, por intermédio do Ministério de Minas e Energia - MME, para elaboração de políticas sociais setoriais.
23	Portaria 454 de 06/09/2005	Altera os artigos 6º, 7º e 8º, modifica o Anexo I e cria os Anexos II e III da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 (CadÚnico e termos de acompanhamento das ações estaduais).
24	Portaria 532 de 03/11/2005	Define regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do programa Bolsa-Família e dos Programas Remanescentes.
25	Portaria 551 de 09/11/2005	Regulamenta a gestão das condicionalidades do programa Bolsa Família.
26	Portaria 555 de 11/11/2005	Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.
27	Portaria 672 de 29/12/2005	Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, e estabelece critérios para a remuneração no Cadastro Único das famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).
28	Portaria 068 de 08/03/2006	Altera prazos fixados nas Portarias GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005, GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005 e GM/MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005.
29	Portaria 148 de 27/04/2006	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo

		Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa.
30	Portaria 256 de 18/06/2006	Altera dispositivos da Portaria nº 148, de 27 de abril de 2006.
31	Portaria 380 de 12/12/2006	Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
32	Portaria 040 de 25/01/2007	Altera a Portaria MDS/GM nº 148, de 27 de abril de 2006.
33	Portaria 176 de 18/05/2007	Altera a Portaria nº 532, de 3 de novembro de 2005, para definir novas regras de fixação do calendário de pagamento dos benefícios financeiros do PBF.
34	Portaria 287 de 07/08/2007	Altera prazo fixado na Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
35	Portaria 350 de 03/10/2007	Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do programa Bolsa Família e do Cadastro Único.
36	Portaria 351 de 03/10/2007	Dispõe sobre a adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS e dá outras providências
37	Portaria 416 de 14/11/2007	Altera os Art. 1º e 2º, caput e § 2º da Portaria GM/MDS nº 360, de 12 de julho de 2005.
38	Portaria 066 de 03/03/2008	Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do programa Bolsa Família.
39	Portaria 076 de 06/03/2008	Estabelece normas, critérios e procedimentos para a adesão dos Estados ao programa Bolsa Família e ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, e para o apoio à gestão estadual desses programas.
40	Portaria 087 de 12/03/2008	Autoriza a realização do Segundo Prêmio Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família, aprova seu edital, e institui o Observatório de Boas Práticas de Gestão do Programa Bolsa Família.
41	Portaria 220 de 25/06/2008	Altera a Portaria GM/MDS nº 148, de 27 de abril de 2006, que estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do programa Bolsa Família.
42	Portaria 240 de 10/07/2008	Altera a Portaria nº 87, de 12 de março de 2008.
43	Portaria 321 de 29/09/2008	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências.
44	Portaria 341 de 07/10/2008	Dispõe sobre procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no programa Bolsa Família.
45	Portaria 376 de 16/10/2008	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, disciplinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.
46	Portaria Interministerial 002 de 16/09/2009	Institui o Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Gestão de Condicionalidades do programa Bolsa Família.
47	Portaria 344 de 21/10/2009	Altera a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, que estabelece diretrizes e critérios para a gestão de benefícios financeiros do programa Bolsa Família e fixa normas e procedimentos para a administração

		desses benefícios.
48	Portaria 256 de 19/03/2010	Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio financeiro à gestão estadual do programa Bolsa Família e dá outras providências.
49	Portaria 617 de 11/08/2010	Estabelece normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários do programa Bolsa Família, criado pela Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004.
50	Portaria 625 de 10/08/2010	Dispõe sobre a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios e sua prestação de contas, por meio de sistema eletrônico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e dá outras providências.
51	Portaria 706 de 17/09/2010	Dispõe sobre o cadastramento dos beneficiários do BPC/AS.
52	Portaria 754 de 20/10/2010	Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do programa Bolsa Família, no âmbito dos municípios, e dá outras providências.
53	Portaria SENARC/MDS 003 de 22/07/2011	Altera a Portaria SENARC/MDS nº 02, de 24 de junho de 2010, a fim de indicar novos membros para compor a Comissão de Monitoramento do Acordo de Níveis de Serviço – ANS destinado a acompanhar a execução de Contrato Administrativo celebrado com a CAIXA em 1º de abril de 2010.
54	Portaria SENARC/MDS 004 de 29/09/2011	Cria a Comissão Especial encarregada da análise das pendências apontadas pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, referentes aos serviços que prestados no período de outubro de 2003 a março de 2010, por meio dos contratos firmados com a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, para a operacionalização do Cadastro Único e dos Programas de Transferências de Renda.
55	Portaria 177 de 16/06/2011	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências.
56	Portaria 204 de 08/07/2011	Disciplina procedimentos relativos ao pagamento e aos cartões de benefícios do programa Bolsa Família - PBF, incluindo aqueles contratados junto à Caixa Econômica Federal.
57	Portaria 271 de 04/10/2011	Altera a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do programa Bolsa Família.
58	Portaria 319 de 29/11/2011	Altera as Portarias nº 754, de 20 de outubro de 2010 e nº 256, de 19 de março de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
59	Portaria SENARC 001 de 31/01/2012	Prorroga o prazo para a Comissão Especial concluir a análise e expedir parecer final sobre as pendências apontadas pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), referentes aos serviços que prestados no período de outubro de 2003 a março de 2010, por meio dos contratos firmados com a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para a operacionalização do Cadastro Único e dos Programas de Transferências de Renda.
60	Portaria SENARC/MDS 002 de 06/07/2012	Instituir a Comissão Técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência e acompanhamento do processo licitatório que tem por objetivo a contratação de uma empresa, no âmbito do

		Acordo de Empréstimo BIRD – Nº 7841-BR, para a criação e o desenvolvimento de uma série educativa de vídeos de capacitação e um vídeo institucional, objetivando promover a disseminação de conceitos e orientações sobre processos de trabalho na atuação do programa Bolsa Família e do Cadastro Único.
61	Portaria 010 de 30/01/2012	Disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.
62	Portaria 038 de 23/03/2012	Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.
63	Portaria 179 de 27/08/2012	Altera a Portaria MDS nº 81, de 15 de maio de 2012.
64	Portaria 251 de 12/12/2012	Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências.
65	Portaria SENARC/MDS 006 de 18/10/2013	Prorroga os prazos estabelecidos pelas Portarias GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010 e nº 256, de 19 de março de 2010.
66	Portaria SENARC/MDS 007 de 18/10/2013	Instituir a Comissão Técnica responsável pela elaboração da Especificação Técnica e pelo acompanhamento do processo licitatório voltado à contratação de empresa de eventos para serviços de hospedagem, alimentação e traslados necessários à viabilização das atividades previstas no evento intitulado “Ato de Celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família”, no âmbito do Acordo de Empréstimo BIRD – Nº 7841-BR, com o objetivo de registrar os resultados alcançados do Programa Bolsa Família e de fomentar a reflexão acerca de sua importância para o desenvolvimento do país.
67	Portaria MDS/SENARC 103 de 30/09/2013	Altera as Portarias nº 754, de 20 de outubro de 2010, e nº 256, de 19 de março de 2010, ambas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.
68	Portaria 001 de 15/02/2013	Institui a Comissão de Monitoramento do Acordo de Nível de Serviço do Contrato nº 1/2013 (COMANS), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e a Caixa Econômica Federal (CEF).
69	Portaria 004 de 11/09/2013	Altera a Portaria nº 01, de 15 de fevereiro de 2013, para a substituição de membros da Comissão de Monitoramento do Acordo do Nível de Serviço – COMANS.
70	Portaria 004 de 24/09/2013	Institui a Comissão Técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência e Acompanhamento do Processo Licitatório que tem por objetivo a aquisição de estações de trabalho de alto desempenho para atendimento das necessidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS.
71	Portaria 002 de 27/05/2013	Fortalecer a capacidade do programa Bolsa Família para alcançar seus objetivos de redução da pobreza e desigualdade e promoção do desenvolvimento do capital humano ao melhorar a situação de escolaridade e de saúde das crianças beneficiárias e reduzir a incidência de desnutrição entre a população pobre.

72	Portaria 005 de 27/09/2013	Substitui Responsável pela Conformidade dos Registros de Gestão da Unidade Gestora nº 550007.
73	Portaria 008 de 30/12/2013	Prorroga os prazos para que os estados e os municípios informem ao MDS a respeito das respectivas prestações de contas dos gastos dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), referentes ao exercício de 2012.
74	Portaria 094 de 04/09/2013	Dispõe sobre o processo de averiguação das informações cadastrais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.
75	Portaria 117 de 22/10/2013	Designa os integrantes da Comissão Julgadora do Prêmio Rosani Cunha de Desenvolvimento Social — Edição Especial: Bolsa Família 10 Anos.
76	Portaria 010 de 30/09/2014	Prorroga os prazos estabelecidos pelas Portarias GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010 e nº 256, de 19 de março de 2010.
77	Portaria MDS/SENARC 081 de 25/08/2015	Altera as Portarias nº 754, de 20 de outubro de 2010, e nº 256, de 19 de março de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a respeito dos cálculos do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Programa Bolsa Família.
78	Portaria MDS/SENARC 010 de 31/08/2015	Prorroga os prazos estabelecidos pelas Portarias GM/MDS nº 754, de 20 de outubro de 2010 e nº 256, de 19 de março de 2010 (refere-se ao lançamento das informações sobre a prestação de contas do IGD 2014).
79	Portaria SENARC 118 de 30/12/2015	Estabelece novos procedimentos para a revisão cadastral (atualização dos dados no Cadastro Único) dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Fonte Site do MDS, Cadernos de Orientações e Legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único do MDS, Annenberg (2014) e levantamento de legislação de política social do MDS disponível em: http://www.unochapeco.edu.br/saa/correio/2015/04/1429487290826140/legislaaes_mds.pdf, (último acesso em 22 dez. 2015).