

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autor: Cleyton Domingues de Moura

Brasília, 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autor: Cleyton Domingues de Moura

Dissertação apresentada ao
Departamento de Sociologia da
Universidade de Brasília/UnB
como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre.

Brasília, 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Autor: Cleyton Domingues de Moura

Orientador: Eurico Antônio G.C. dos Santos (UnB)

Banca: Prof^a. Dr^a. Maria Francisca Pinheiro Coelho (UnB)
Prof. Dr. Santiago Falluh Varella (CNJ)

À Eleusa (mãe) e Alessandra (esposa),
mulheres fantásticas que iluminam meu
caminho.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Eurico Gonzales, meu orientador, por acreditar desde o início neste projeto tão incomum. E por exigir com sabedoria o rigor sociológico necessário à sua execução. À professora Maria Francisca e ao amigo e professor Santiago Varela, pela participação na banca da defesa. À professora Sayonara Leal, pela participação na qualificação. À professora Christiane Girard, verdadeira tutora nos tempos da graduação, a quem eu agradeço profundamente pelo empenho na minha formação.

Ao amigo Roberto Gonzalez, pela leitura e elaboração de sugestões sobre o projeto. À amiga Camile Mesquita, pelo apoio, incentivo e pela leitura de trechos do trabalho final. À amiga Letícia Bartholo e aos amigos Antônio Claret, Edgar Magalhães, Matheus Kaiser, José Aparecido e Igor Arsky, pelo incentivo permanente.

À amiga Analúcia Alonso, companheira de batalha, e a toda equipe do Sistema de Gestão de Condicionalidades - Sicon, pelas infinitas discussões e ações sobre a gestão de condicionalidades e os rumos do Bolsa Família.

Ao Bruno Moretti, pelas dicas e sugestões valiosas nesta reta final. Ao Eduardo Moraes, pela leitura integral do texto.

A todos aqueles que atuaram no campo do Bolsa Família e que gentilmente concederam entrevistas para a realização desta pesquisa. À Jéssica Ferraz, da Socius, que fez as transcrições, e ao Ricardo Dayan, pela revisão.

À Tereza Cotta, pelo precioso levantamento e publicação das visões de proteção social envolvidas com o Bolsa Família. Agradeço também àqueles que de algum modo publicaram seus pontos de vista, pontos de vistas de agentes importantes ou fatos significativos sobre a luta no campo, entre os quais Maya Takagi, Newton Gomes Jr., Ana Vieira, Cláudio Roquete e Iraneth Monteiro.

Este trabalho, ao falar da luta no campo do Programa Bolsa Família, trata daqueles agentes que, cada um a seu modo, se dedicaram intensamente para tornar realidade no Brasil um programa de transferência de renda de grande alcance. Foram muitas lutas, muitas vitórias, e portanto, muitas derrotas. Independentemente dos resultados da luta, tenho plena convicção de que cada um deles deu o seu melhor para

viabilizar a construção de um país mais justo, menos desigual e, especialmente, sem fome. A todos eles o meu sincero agradecimento e admiração.

Agradeço à Alessandra Sena, minha esposa, pelo apoio incondicional, pelo companheirismo e, como se isso não bastasse, pela leitura e realização de observações que me possibilitaram melhorar o texto. Minha Linda, sem você este trabalho não seria possível.

Finalmente, agradeço ao Estado brasileiro que, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, possibilitou em 2010 que eu me dedicasse à realização desta pesquisa.

RESUMO

Título:

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo:

O estudo analisa a trajetória do Programa Bolsa Família (PBF) à luz da teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu. Considerando que as teorias sobre as políticas públicas apresentam importantes limitações explicativas, a pesquisa consistiu em propor e testar a utilização da teoria dos campos sociais na compreensão da trajetória do PBF nos anos de 2003 a 2005, assim entendida como caso específico no âmbito do campo de políticas públicas. A política pública é o resultado de uma série de decisões e ações sucessivas a respeito de aspectos ideológicos, políticos, morais, legais, financeiros e operacionais, que juntos definem sua forma e engendram seus resultados. Mas, para que uma política pública como o PBF possa ser criada e implementada, são envolvidos agentes e instituições, de dentro e fora das estruturas do Estado. E tais agentes e instituições podem possuir (e em geral possuem) diferentes visões de mundo, noções e formas de compreender e de agir acerca de um mesmo problema ou questão. O trabalho consistiu em reconstruir e explicar a trajetória do Programa a partir da descrição dos principais agentes e instituições nele envolvidos, da análise dos seus *habitus*, da análise das posições por eles ocupadas no campo, das suas tomadas de posições ao longo do tempo e dos principais tipos de capitais por eles mobilizados. O estudo conclui que a utilização da teoria dos campos sociais pode proporcionar ganhos teóricos significativos na compreensão das políticas públicas, conformando-se com espaço profícuo para a realização de novas pesquisas.

Palavras chave: Bolsa Família, políticas públicas, Estado, teoria, Bourdieu, campo social.

ABSTRACT

Title:

THE “BOLSA FAMILIA” PROGRAM IN FIELD OF PUBLIC POLICY

Summary:

The study analyzes the trajectory of the “Bolsa Família” Program (BFP) in light of the social field theory of Pierre Bourdieu. Whereas theories of public policy has important limitations explanatory research consisted propose and test the use of field theory in understanding the social trajectory of BFP in the years 2003 to 2005, understood as a specific case within the field of public policies. Public policy is the result of a series of successive decisions and actions about the ideological, political, moral, legal, financial and operational, which together define its shape and engender their results. However, for a public policy as the BFP can be created and implemented, are involved agents and institutions inside and outside of state structures. Those agents and institutions can have (and usually have) different worldviews, notions and ways of understanding and acting on the same problem or issue. The work was to reconstruct and explain the history of the program from the description of the main agents and institutions involved in it, the analysis of their habitus, the analysis of the positions occupied by them in the field, their positions taken over time and the main types of capital mobilized by them. The study concludes that the use of the theory of social fields can offer significant gains in theoretical understanding of public policy, developed as a new space for the success of new researches.

Keywords: Bolsa Família, public policy, state, theory, Bourdieu, social field.

RÉSUMÉ

Titre:

LE PROGRAMME « BOLSA FAMILIA » DANS LE CHAMP DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Résumé:

L'étude analyse la trajectoire du programme « Bolsa Família » (PBF) à la lumière de la théorie du champ social de Pierre Bourdieu. Alors que les théories sur les politiques publiques comportent des limitations importantes consistaient recherche explicative à proposer et de tester l'utilisation de la théorie des champs dans la compréhension de la trajectoire sociale du PBF dans les années 2003 à 2005, considérée comme un cas spécifique dans le champ de les politiques publiques. La politique publique est le résultat d'une série de décisions successives et actions concernant les domaines idéologique, politique, morale, juridique, financier et opérationnel, qui, ensemble, définissent la forme et engendrent leurs résultats. Mais pour une politique publique que le PBF peut être créé et mis en œuvre, sont impliqués des agents et des institutions à l'intérieur et à l'extérieur des structures étatiques. Et ses agents et les institutions peuvent avoir (et ont généralement) différentes visions du monde, des notions et des façons de comprendre et d'agir sur le même problème ou une question. Le travail était de reconstruire et d'expliquer l'histoire du programme à partir de la description des principaux agents et les institutions qui y participent, l'analyse de leurs habitus, l'analyse des positions occupées par eux dans le champ, leurs prises de position dans le temps et principaux types de capital mobilisé par eux. L'étude conclut que l'utilisation de la théorie des champs sociaux peut apporter des gains significatifs dans la compréhension théorique de la politique publique, devenait comme un espace pour de nouvelles recherches fructueuses.

Mots-clés: Bolsa Familia, les politiques publiques, l'État, théorie, Bourdieu, champ social.

SUMÁRIO

Introdução	1
1. Pensar o Estado.....	4
1.1. A abordagem do Estado pelos autores clássicos da sociologia e as dificuldades posteriores no desenvolvimento da compreensão do seu funcionamento.....	4
1.2. As abordagens tradicionais das políticas públicas	12
1.3. A frágil teorização das políticas públicas.....	24
2. A teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu.....	30
2.1. Os conceitos fundamentais de campo, <i>habitus</i> e capital	31
2.2. A concepção de Estado de Pierre Bourdieu	38
3. Contornos gerais do campo de políticas públicas.....	43
3.1. Os agentes do campo de políticas públicas	46
3.2. As instituições do campo de políticas públicas	48
3.3. Os tipos de capital do campo de políticas públicas.....	51
3.4. Algumas regras gerais do campo de políticas públicas.....	53
4. Prioridades do Governo eleito, herança dos programas de renda e a formação da área social no Governo Lula.....	58
4.1. A concepção original do Projeto Fome Zero	58
4.2. A herança dos Programas de Transferência de Renda (PTRs).....	64
4.3. O Programa de Governo e o Relatório de Transição de Ana Fonseca sobre os PTRs	68
4.4. A estrutura da área social no início do governo	73
5. A criação e trajetória inicial do Programa Bolsa Família - PBF ...	81
5.1. A decisão de unificar os PTRs e as disputas sobre o desenho do novo Programa	82
5.2. A criação do PBF e o colapso nas estruturas de gestão.....	104
5.3. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o reordenamento do campo.....	107
5.4. Problemas e dificuldades se transformam em crise	113
5.5. A troca de comando no PBF e a “gestão compartilhada” de Rosani Cunha	123
6. O campo dos Programas de Transferência de Renda e sua estrutura.....	131
6.1. Elementos centrais dos <i>habitus</i> , posições e disposições dos agentes.....	131
6.2. A estrutura do campo em 2003	135
6.3. A estrutura do campo em 2005	141
7. Balanço do modelo teórico utilizado	145
Referências bibliográficas.....	152
Anexo – Elementos dos <i>habitus</i> dos agentes centrais do campo.....	157

ÍNDICE DOS QUADROS E TABELAS

Quadro 1	- Esquema das Propostas do Projeto Fome Zero	61
Quadro 2	- Histórico dos principais eventos relativos à trajetória do PBF – até 2005	130
Diagrama 1	- Estrutura do Campo dos Programas de Renda em 2003	137
Diagrama 2	- Estrutura do Campo dos Programas de Renda em 2005	143

LISTA DE SIGLAS

CADBES	-	Cadastro do Programa Bolsa Escola
CADSUS	-	Cadastro Nacional de Usuários do Sistema Único de Saúde
CadÚnico	-	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
Caixa	-	Caixa Econômica Federal
CGU	-	Controladoria-Geral da União
CNAS	-	Conselho Nacional de Assistência Social
CONSEA	-	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPS	-	Câmara de Políticas Sociais
DSI	-	Doutrina Social da Igreja Católica
EPPGG	-	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
GT	-	Grupo de Trabalho
IAD	-	Marco Referencial de Análise e Desenvolvimento Institucional (<i>Institutional Analysis and Development Framework – IAD Framework</i>)
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPC – IG	-	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo - <i>International Policy Centre for Inclusive Growth</i>
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	-	Lei Orgânica da Assistência Social
MAPS	-	Ministério da Assistência e Promoção Social
MCTI	-	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDS	-	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	-	Ministério da Educação
MESA	-	Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MME	-	Ministério das Minas e Energia
MS	-	Ministério da Saúde
ONG	-	Organização não governamental
PAIF	-	Programa de Assistência Integral à Família
PBF	-	Programa Bolsa Família
PCA	-	Programa Cartão Alimentação
PETI	-	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	-	Plano Plurianual
PSAN	-	Política de Segurança Alimentar
PSDB	-	Partido da Social Democracia Brasileira

PT	- Partido dos Trabalhadores
PTR	- Programa de Transferência de Renda
PTRC	- Programa de Transferência de Renda com Condiionalidades
RAIS	- Relação Anual de Informações Sociais
RBC	- Renda Básica de Cidadania
SEAS	- Secretaria de Estado de Assistência Social
Senarc	- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS
TCU	- Tribunal de Contas da União
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
Unicamp	- Universidade Estadual de Campinas.
VPS	- Visão de Proteção Social

Introdução

O processo de redemocratização que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 representa uma mudança de grandes proporções no panorama sociopolítico brasileiro. De um lado, a adoção de eleições livres para todos os principais cargos no Executivo e Legislativo coloca definitivamente na arena política e na pauta de ação do Estado os problemas e anseios da população pobre, que então passa a ter um peso muito importante na definição dos destinos do país, já que este segmento da população representa uma parcela significativa do eleitorado. De outro lado, os direitos sociais de caráter universal assegurados na Carta Magna, conhecida então como “Constituição Cidadã”, apontam para necessidade de que o Estado se volte, cada vez mais, para a inclusão dos estratos sociais tradicionalmente excluídos nos serviços e políticas públicas, incluindo-se as políticas de educação, saúde e programas de combate ou minimização dos efeitos da pobreza.

É nesse contexto em que, no início da década de 90, passam a surgir experiências locais de Programas de Transferência de Renda (PTRs) voltados à população pobre. Tais programas consistem no pagamento regular, em geral mensalmente, de um valor em dinheiro para que as famílias pobres passem a dispor de uma maior quantidade de renda destinada à aquisição de alimentos e itens básicos de consumo. Já nas primeiras experiências locais os programas previram que as famílias deveriam realizar determinadas atividades de caráter obrigatório, denominadas condicionalidades, para garantir o recebimento regular do benefício. De modo geral, as condicionalidades incluíam a necessidade de garantir a frequência mínima das crianças na escola e a participação das mães em reuniões com assistentes sociais.

No final dos anos de 1990, a temática dos PTRs toma importância cada vez maior e o Governo Federal inicia a criação de políticas públicas inspiradas pelos programas locais, sendo que a primeira iniciativa federal foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996. O PETI estabelecia que as famílias que passassem a receber o pagamento regular do Estado deveriam retirar as crianças em idade escolar (7 a 15 anos) do trabalho, impedir que elas voltassem a trabalhar e tivessem uma frequência mínima de 75% às aulas.

Em 2001, ao final do segundo mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, e diante de um contexto de agravamento da situação social decorrente das crises econômicas de 1998 (México) e 1999 (Rússia), que afetaram severamente a economia brasileira, o Governo Federal cria mais três diferentes PTRs: O Programa Bolsa Escola Federal, que previa o pagamento mensal de R\$ 15,00 por criança em idade escolar que garantisse a frequência escolar mínima de 85%; o Programa Bolsa Alimentação, que previa o pagamento de R\$ 15,00 para cada criança de zero a seis anos ou para as gestantes que realizassem adequadamente o pré-natal e o acompanhamento do estado nutricional; e o Programa Auxílio-Gás, que previa o pagamento de R\$ 15,00 a cada dois meses para auxiliar as famílias de baixa renda a adquirir o botijão de gás de cozinha (GLP). Em 2003, nos dias iniciais do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Governo Federal decide pela criação de mais um PTR, denominado Cartão Alimentação, que previa o pagamento de um valor mensal de R\$ 50,00 para auxiliar as famílias pobres a adquirirem alimentos.

Mas, diante do cenário de fragmentação dos PTRs federais, ainda em 2003 o Governo decide pela unificação dos programas, sendo criado pelo Presidente um grupo de trabalho interministerial com a tarefa de promover as discussões e a criação de um único programa em substituição aos demais. Este programa unificado foi o Programa Bolsa Família (PBF), criado por Medida Provisória em outubro de 2003¹. A partir da sua criação, o PBF apresenta um expressivo crescimento em número de famílias atendidas e passa a ser reconhecido como uma política pública de sucesso, tanto internamente ao Governo quanto fora dele. O PBF passa a ser associado cada vez mais com a prioridade do combate à fome estabelecida pelo Presidente Lula e paulatinamente substitui o Programa Fome Zero como foco das atenções. Se em dezembro de 2003 o PBF já atendia a 3,6 milhões de famílias, basicamente resultado da migração das famílias que já recebiam os benefícios dos programas anteriores, em 2004 chegou a 6,5 milhões, em 2005 a 8,7 milhões e 2006 alcançou sua meta de 10,9 milhões de famílias. Atualmente o programa atende a 13,1 milhões de famílias, o que representa 24,5% da população do país². Em sua trajetória, o PBF se consolidou como uma política pública de grande magnitude e grande impacto social, sendo objeto de atenção e interesse de significativos segmentos sociais.

¹ Medida Provisória Nº 132, de 20 de outubro de 2003, depois convertida na Lei nº 10.836, de 2004.

² Dados relativos a março de 2012, divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

Mas para que uma política pública de amplo alcance, como é o PBF, possa ser criada e implementada, são envolvidos uma série de agentes e instituições, de dentro e fora das estruturas do Estado. E tais agentes e instituições podem possuir (e em geral possuem) diferentes visões de mundo, noções e formas de compreender um mesmo problema ou questão. Assim, a política pública é o resultado de uma série de decisões sucessivas a respeito de aspectos ideológicos, éticos, legais, financeiros, operacionais etc, que juntos lhe dão forma e engendram seus resultados. Mas como então se utilizar do ferramental teórico da sociologia para compreender o Estado e o que ele faz? Ou, especificamente, como desenvolver uma abordagem sociológica de uma política pública como o PBF para além das discussões político-ideológicas e da avaliação dos resultados por ela alcançados? Como veremos adiante, este não é um desafio simples. Mesmo considerando os esforços dos autores clássicos da sociologia, a realização de estudos e sobretudo a construção de modelos analíticos sobre o funcionamento do Estado, no que se refere especificamente à operacionalização das políticas públicas, foi uma tarefa delegada à ciência política.

O texto foi organizado da seguinte forma: o capítulo 1 trata das reflexões sobre o Estado e o seu funcionamento, abarcando a abordagem do Estado na sociologia e as abordagens tradicionais das políticas públicas desenvolvidas pela ciência política. O capítulo 2 apresenta a teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu, incluindo os conceitos fundamentais de campo, *habitus* e capital, assim como sua concepção de Estado. O capítulo 3 apresenta a hipótese central da pesquisa, na forma do campo de políticas públicas, incluindo seus principais agentes, instituições, tipos de capital e suas principais regras. O capítulo 4 descreve o pano de fundo preliminar das discussões sobre a unificação dos PTRs, objetivado nas prioridades do Governo eleito em 2002, na herança dos programas de renda, na formação da área social e na descrição das concepções do Projeto Fome Zero e do Relatório de Transição Governamental sobre os PTRs. O capítulo 5 descreve a trajetória inicial do Programa Bolsa Família, incluindo as principais disputas e fatos significativos relacionados à luta no campo. O capítulo 6 apresenta a estrutura do campo dos programas de renda, nos anos de 2003 e 2005, à luz do arcabouço da teoria dos campos sociais e da trajetória descrita nos capítulos anteriores. O capítulo 7 conclui o trabalho com a apresentação de um balanço do modelo teórico utilizado. Por fim, o anexo apresenta elementos centrais acerca do *habitus* dos agentes centrais do campo.

1. Pensar o Estado

1.1. A abordagem do Estado pelos autores clássicos da sociologia e as dificuldades posteriores no desenvolvimento da compreensão do seu funcionamento

Os autores clássicos da sociologia, com diferentes graus de complexidade, desenvolveram abordagens sobre o Estado, incluindo a análise de suas origens, suas funções e seu papel na sociedade. Em diferentes graus, também trataram do seu aparato administrativo. A reflexão acerca do Estado e suas implicações estavam presentes, ainda que sob diferentes pontos de vista, tanto na obra de Karl Marx/Friedrich Engels quanto nos textos de Émile Durkheim e Max Weber. Esta seção tem o objetivo de situar essas concepções.

1.1.1. A concepção de Estado de Karl Marx/Friedrich Engels

A concepção de Marx e Engels sobre o Estado traz elementos de grande ruptura em relação às ideias políticas tradicionais. De acordo com Jacob Gorender, a concepção de Estado por eles apresentada representa uma verdadeira revolução na teoria política. Para Gorender, foi na construção teórica desses autores que, pela primeira vez na história das ideias políticas, o Estado deixou de ser conceituado como entidade representativa dos interesses gerais e comuns da sociedade³. Ao contrário, na visão desses autores o surgimento do Estado é uma decorrência das contradições entre o interesse individual e o interesse coletivo.

Para Marx e Engels, tanto a estrutura social quanto o Estado são uma consequência do que eles denominam processo vital dos indivíduos. Este processo vital é o processo fundamental que possibilita a existência dos indivíduos, ou seja, o processo que garante a produção dos bens necessários à sua sobrevivência, como os alimentos e os meios de proteção. Ele representa a síntese das atividades produtivas desenvolvidas pelos indivíduos e do modo determinado a partir do qual essas atividades são realizadas, de

³ Jacob Gorender em texto introdutório de “A Ideologia Alemã” (1933). Edição de 2008 da Martins Fontes Editora, p. XXX.

forma a garantir sua sobrevivência. Assim, a origem das relações sociais e do Estado pode ser encontrada na investigação da origem e forma de organização do modo de produção. De acordo com os autores, trata-se de fatos indubitáveis: indivíduos determinados com atividade produtiva, segundo um modo determinado, entram em relações sociais e políticas determinadas, sendo que a estrutura social e o Estado surgem a partir dessas relações.

Para os autores, a fixação da atividade produtiva é um dos momentos capitais do desenvolvimento histórico e tem como implicação uma contradição explícita entre o interesse individual e o coletivo. O surgimento do Estado, neste contexto, deve ser entendido como uma resposta do interesse coletivo para subjugar o interesse individual. Segundo os autores,

É justamente essa contradição entre o interesse particular e o interesse coletivo que leva o interesse coletivo a tomar, na qualidade de Estado, uma forma independente, separada dos interesses reais do indivíduo e do conjunto e a fazer ao mesmo tempo as vezes de comunidade ilusória, tendo como base concreta os laços existentes (...) e outros interesses (MARX e ENGELS, 1933, p. 29).

Marx e Engels afirmam que o interesse coletivo é, na verdade, o interesse da classe que domina apresentado como interesse de todos, e que o Estado representa, portanto, uma ilusão de representação do interesse geral. Assim, o Estado representa na realidade o instrumento de operacionalização da dominação exercida pela classe dominante em relação às demais. Para eles, todas as lutas no âmbito do Estado, por exemplo a luta entre a democracia, a aristocracia e a monarquia, ou a luta pelo voto, são nada mais do que formas ilusórias de luta, pois na realidade a luta efetiva é a luta entre as diferentes classes.

Para os autores, o Estado nacional corresponde ao sistema de interesses constituídos pela burguesia, ao contrário do que ocorreria nos sistemas de poder local e/ou de alcance apenas regional, como nas antigas cidades-estado. Sobre este aspecto, afirmam que

Com a emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquiriu uma existência particular ao lado da sociedade civil e fora dela; mas este Estado não é outra coisa senão a forma de organização que os burgueses dão a si mesmos por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente (MARX e ENGELS, 1933, p. 74).

Esta concepção, apresentada pela primeira vez em *A Ideologia Alemã*, é redigida de forma mais direta em uma das célebres frases que marcam o Manifesto do Partido Comunista. Segundo Marx e Engels, "o poder executivo do Estado é um comitê para administração dos negócios comuns da burguesia em sua totalidade" (MARX e ENGELS, 1848).

Já no que se refere à relação entre Estado e sociedade civil, Marx e Engels informam que a independência do Estado em relação à sociedade civil somente permanece nas sociedades onde os estamentos ainda não se transfiguraram totalmente em classes sociais, ou seja, nos países ainda não amplamente desenvolvidos. Finalmente, afirmam que na medida em que o Estado é a forma pela qual os indivíduos da classe dominante fazem valer os seus interesses, e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política.

1.1.2. A concepção de Estado de Émile Durkheim

Durkheim defende que as sociedades políticas superiores são resultado da agregação de sociedades políticas inferiores, o que significa que a sociedade política superior é polissegmentada ou policelular. Para Durkheim, se constitui uma autoridade soberana que concentra a autoridade moral sob os diversos grupos primários que se acumularam na formação da sociedade política superior. Esta autoridade é exercida por um grupo especial de funcionários. Este grupo é designado como Estado, que é definido do seguinte modo:

Chamaremos mais especialmente de Estado os agentes da autoridade soberana, e de sociedade política o grupo complexo de que o Estado é o órgão eminente. Dito isso, os principais deveres da moral cívica são, evidentemente, os que o cidadão tem com o Estado e, reciprocamente, os que o Estado tem para com os indivíduos (DURKHEIM, 1912, p. 67).

Durkheim alerta para o risco de se confundir o Estado com os órgãos secundários que recebem mais imediatamente sua ação e que na realidade são apenas órgãos de execução das suas determinações. Desse modo, percebemos que a concepção de Durkheim acerca do Estado não abarca os órgãos administrativos ou de execução que operacionalizam as decisões políticas de uma sociedade. Para Durkheim, os órgãos de

execução ou administração não podem ser confundidos com o Estado, pois a sua tarefa é simplesmente executar o que determina o Estado.

O que define o Estado, segundo o autor, é um grupo de funcionários *sui generis*, no seio do qual se elaboram representações e volições que envolvem a coletividade, embora não seja obra da coletividade. Nesse sentido, o que o Estado decide não é o resultado da consciência coletiva, pois o conteúdo da consciência coletiva é superior àquilo que o Estado é capaz de objetivar. Para o autor, portanto, o Estado é um órgão especial encarregado de elaborar certas representações que valem para a coletividade, sendo que essas representações distinguem-se das outras representações coletivas por seu maior grau de consciência e de reflexão. Este grupo de funcionários não tem tarefas de execução. A conformação do Estado é a de um órgão deliberativo, de discussão e de decisão acerca dos interesses da coletividade. Para Durkheim, então,

O Estado não executa nada: O Conselho de ministros, o príncipe, tanto quanto o Parlamento, não agem por si mesmos; eles dão ordens para que se aja. Organizam ideias, sentimentos, depreendem resoluções a outros órgãos que as executam; mas seu papel limita-se a isso. Nesse aspecto, não há diferença entre o parlamento, os conselhos deliberativos (...) ou o governo propriamente dito, o poder denominado executivo. Diz-se que este último é executivo porque está mais próximo dos órgãos de execução; porém não se confunde com eles. Toda vida do Estado propriamente dito se passa não em ações exteriores, mas em deliberações, ou seja, em representações. Os encarregados pelo movimento são outros, são as administrações de todos os tipos (DURKHEIM, 1912, p. 71).

Além disso, Durkheim afirma que o Estado não foi criado para proteger o indivíduo ou impedir que ele seja perturbado em seus direitos individuais preexistentes. Na realidade, Durkheim busca comprovar que é exatamente o Estado quem cria os direitos individuais e os organiza. Assim, ao contrário de ser antagônico aos direitos do indivíduo, como comumente se acredita, o Estado é na verdade o criador e garantidor da existência dos direitos individuais. Nessa proposição, a atividade do Estado é essencialmente libertadora do indivíduo. Isso tudo porque o Estado, ao exercer sua autoridade em substituição à autoridade dos grupos secundários, amplia o espaço de ação e de liberdade dos indivíduos, que agora estão menos restringidos pela forte coerção do grupo secundário.

O Estado está acima dos poderes locais e lembra constantemente a todos que eles fazem parte de algo superior, maior do que os laços estabelecidos na comunidade. Ao

fazer isso, amplia o espaço de atuação do indivíduo e, ao mesmo tempo, potencializa as capacidades de ação e produção da sociedade, que agora é o resultado da união de vários grupos secundários. Toda essa argumentação explica porque, para Durkheim, o fortalecimento do poder do Estado amplia e fortalece também o espaço de atuação do indivíduo. Para Durkheim, na realidade, é exatamente esta a função essencial do Estado: libertar as personalidades individuais da influência opressiva das sociedades elementares. Para o autor, o dever fundamental do Estado é chamar progressivamente o indivíduo à existência moral, o que significa que o papel do Estado não é negativo. Sua tendência é assegurar, ao contrário, individuação mais completa que o Estado social permitir. Então, longe de ser o tirano do indivíduo, o Estado é quem resgata o indivíduo da sociedade. Finalmente, vale destacar que para Durkheim os deveres do Estado variam conforme as suas formas particulares, o que significa que eles não são os mesmos nos diferentes regimes políticos, tais como na aristocracia, na democracia ou na monarquia (DURKHEIM, 1912).

1.1.3. A concepção de Estado de Max Weber

Weber aponta inicialmente que o Estado não pode ser definido a partir dos seus fins. Isso porque as associações políticas podem possuir inúmeras e diferentes finalidades ao longo do tempo. Segundo o autor, dificilmente haverá uma tarefa que alguma associação política não tenha tomado em suas mãos. Mas se não é possível definir o Estado a partir das suas finalidades, como então defini-lo? Segundo Weber, o Estado somente pode ser definido sociologicamente em termos dos meios específicos peculiares a ele, ou seja, o uso da força física. Desse modo, para Weber o Estado é uma associação de empresa com caráter de dominação política que reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física (ou violência) para realizar a ordem vigente. Ou, de outro modo, o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio legítimo da força física dentro de determinado território (WEBER, 1921). A partir desta formulação, o Estado é considerado como a única fonte do direito de usar a violência. E, decorrente disso, a política significa participação no poder ou luta para influir na distribuição do poder. Para o autor, a definição de Estado deve ser realizada em correspondência ao seu tipo moderno, pois o Estado, em seu pleno desenvolvimento, é inteiramente moderno. Além disso, a

característica formal do Estado é a existência de uma ordem administrativa e jurídica que pretende ter vigência em determinado território dominado, sendo que essa ordem é regida e pode ser modificada por meio de estatutos.

Weber aponta que toda dominação de uma pluralidade de pessoas requer normalmente um quadro de pessoas (quadro administrativo) cuja obediência quem domina pode contar, de modo a garantir que este quadro desenvolva ações especialmente dirigidas à execução das disposições gerais e das ordens concretas. Chama a atenção do autor que é necessário um aparato administrativo que garanta que a dominação seja efetiva e que possa ser executada concretamente. Além do quadro de pessoas, a manutenção do domínio pela força exige que se tenham certos bens materiais, assim como em qualquer empresa econômica. Esses bens materiais são os meios administrativos e podem ser os imóveis, equipamentos de toda natureza, veículos, máquinas ou qualquer outro bem material.

Essas duas questões (necessidade de quadro administrativo e de meios administrativos) são de fundamental importância para que se possa compreender a proposta teórica de Weber no que concerne às diferentes formas de dominação política e, por conseguinte, o tipo de dominação específica que é característica do Estado moderno, que é a dominação racional legal com quadro burocrático. Para Weber, o que caracteriza o surgimento do Estado moderno é um processo de contínua centralização do poder executivo e, ao mesmo tempo, um processo de expropriação dos meios de administração de associações políticas menores. As associações políticas menores que antecederam o Estado moderno foram perdendo continuamente a propriedade dos meios de dominação, ao mesmo tempo em que perdiam poder em relação ao Estado. Dessa maneira, o quadro administrativo no âmbito do Estado moderno é caracterizado pela completa separação em relação à propriedade dos meios materiais da administração, ao contrário do que ocorria em associações políticas anteriores, como no caso da dominação estamental.

Para Weber, a dominação legal com quadro administrativo burocrático é o tipo mais puro de dominação legal. Esta, por sua vez, baseia-se na ideia de que todo direito pode ser estatuído, que este direito é formado por regras abstratas e que a ordem do senhor também responde ao estatuto legal. O quadro administrativo é formado por pessoas, funcionários individuais, que possuem as seguintes características: são pessoalmente livres, obedecendo apenas às obrigações objetivas do cargo ocupado; são nomeados e não eleitos;

têm competências funcionais fixas, decorrentes de um contrato; possuem qualificação profissional verificada mediante prova; são remunerados com salário fixo em dinheiro; exercem seu cargo como profissão única ou principal; têm perspectiva de uma carreira; trabalham em separação absoluta dos meios administrativos, ou seja, não são proprietários dos meios e, finalmente, são submetidos a um sistema de disciplina e controle do serviço (WEBER, 1946).

Assim, podemos resumir o pensamento de Weber a partir da noção de que o Estado moderno é uma associação compulsória que organiza a dominação e que teve êxito ao buscar monopolizar o uso legítimo da força física como meio de domínio dentro de um território. Com essa finalidade, o Estado combinou os meios materiais de organização nas mãos de seus líderes, e expropriou todos os funcionários autônomos dos estamentos, que antes controlavam esses meios por direito próprio. Ademais, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática, de tal modo que quanto maior é o Estado mais ele depende da base burocrática (WEBER, 1946).

Analisando a concepção de Estado presente nessas três abordagens, podemos concluir que todos concordam com a ideia de que o Estado moderno representa uma centralização do poder político em relação ao poder político de grupos ou associações menores, como a família ou mesmo o clã. No entanto, cada uma das proposições apresenta motivos diferentes que teriam ocasionado a referida centralização do poder político no Estado. Marx e Engels enxergam o poder coletivo encarnado no Estado como sendo fruto da contradição entre os interesses individuais e os interesses coletivos, sendo que uma classe específica que domina consegue transformar seu próprio interesse em interesse universal. Para Durkheim, ao contrário, o Estado enquanto instância de deliberação representa a sociedade como um todo, e o que o Estado decide ou delibera está intimamente relacionado com o interesse coletivo. Em Durkheim não há contradição entre o Estado e os indivíduos, como ocorre em Marx/Engels. Enquanto que para estes o Estado representa uma forma de subjugar o interesse individual, para Durkheim é o Estado quem liberta o interesse individual da tirania das associações políticas menores, como o clã. Já para Weber não parece estar em jogo a liberdade do indivíduo. A dominação é tomada como dado concreto da realidade, restando saber como funcionam os seus mecanismos e quais são os seus tipos. Assim, enquanto que para Marx e Engels o Estado representa o interesse de uma classe específica, a classe que domina, para Durkheim o Estado

representa a objetivação possível mais próxima do que é o interesse coletivo. Para Weber, o Estado é a entidade que possibilita a dominação, sendo que os interesses representados no Estado serão resultado da luta política.

Entre as três diferentes concepções de Estado, é na abordagem de Weber que se vislumbra um conjunto de noções mais promissoras, segundo os objetivos desta pesquisa, para lidar com o Estado moderno e sua conformação contemporânea. Weber foi capaz de reconhecer que a estrutura administrativa da dominação é ponto central na investigação do processo de dominação. E não simplesmente uma entidade que deve ser abolida, como em Marx/Engels. Ou um conjunto de dispositivos estritamente operacionais, como em Durkheim. Em resumo, a leitura de Marx opta pelo caminho da negação do Estado e pela proposição de sua abolição. Já a leitura de Durkheim aborda o Estado apenas no que se refere a um órgão de deliberação das decisões políticas, assim como o faz tradicionalmente a ciência política moderna. Finalmente, a leitura de Weber enfatiza o processo de dominação racional legal típica do Estado moderno e a exigência de que ele disponha de uma estrutura de administração contínua.

Mas se os autores clássicos demonstraram evidente interesse pelo Estado, como este interesse se desenvolveu na sociologia ao longo do tempo?

1.1.4. O Estado em segundo plano no desenvolvimento da sociologia

Os séculos XIX e XX evidenciaram um amplo crescimento das funções e das atividades dos Estados nacionais, sendo hoje o Estado formado por um conjunto extremamente diverso de estruturas e órgãos. O papel do Estado na vida social cresceu de forma significativa, e sua esfera de atuação se estende desde a influência na demanda por bens e serviços de modo geral, passando pelo provimento de inúmeros serviços relacionados ao bem-estar (saúde, educação, segurança pública etc.) até às políticas de desenvolvimento econômico, assim como a regulação da vida social, entre outras inúmeras funções. O Estado é certamente a instituição que concentra o maior volume de poder e de recursos da sociedade e suas atividades atingem, modificam e transformam a vida de todos. Independentemente da formação cultural, da renda, dos valores morais ou do *status* social, todos somos afetados pela sua ação.

No entanto, como ressaltou Giddens (1982), apesar dos esforços iniciais dos seus fundadores, o Estado foi durante muito tempo largamente ignorado pela sociologia. Conforme este autor, nenhuma das três tradições de pensamento sociológico originadas no trabalho dos clássicos tomou o Estado como objeto de estudo sistemático. Isso se deve, segundo Giddens, em parte como decorrência de uma divisão "infeliz" na delimitação do campo de estudo nas ciências sociais. Esta delimitação relegou à sociologia o estudo da "sociedade", assim entendida como aquilo que os pensadores do século XIX costumavam chamar de "sociedade civil", ou seja: a economia, a família e as instituições fora do Estado. A análise do Estado foi atribuída como uma tarefa específica de outro subcampo, o da ciência política. Mas não apenas isso. Segundo Giddens, esta minimização da importância do Estado tem fundamentos intelectuais mais profundos: o fato de que em boa medida a sociologia tenha ascendência na crítica da teoria econômica clássica, que atribuía ao Estado um papel mínimo.

1.2. As abordagens tradicionais das políticas públicas

Considerando que a sociologia optou por concentrar o foco de suas atenções na sociedade civil, deixando a análise do Estado “sob responsabilidade” da ciência política, como então os cientistas políticos realizaram este trabalho? De modo geral, o mesmo tipo de divisão temática que ocorreu no século XIX entre as disciplinas que buscavam se consolidar em âmbito acadêmico, como o caso da sociologia e da ciência política, continuou ocorrendo ao longo de todo o século XX, mas agora no âmbito interno de cada uma das disciplinas. Dessa maneira, assim como temos na sociologia a consolidação de algumas subdivisões internas mais ou menos rígidas, com diferentes sociologias (p.e. sociologia do trabalho, sociologia do esporte, sociologia da religião, sociologia rural), temos na ciência política o mesmo tipo de subdivisão, contemplando estudos sobre modelos e regimes políticos, estudos sobre eleições e representação política, estudos sobre comunicação política e opinião pública e, entre outros, os estudos sobre as políticas públicas.

A subárea de estudos de políticas públicas se desenvolve nos Estados Unidos a partir da década de 1950 e tem como foco de interesse a produção dos governos, a proposta

de entender como e por que os governos optam por determinadas ações, ou seja, a compreensão das atividades desenvolvidas pelos governos e os seus resultados. A constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas foram regidas pelo pressuposto analítico de que, “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006). No entanto, ao mesmo tempo em que focou especificamente sobre a ação dos governos, a disciplina não se preocupou em estabelecer vínculos teóricos mais substantivos desta discussão com as teorias explicativas acerca do papel do Estado⁴. A ideia prevalecente foi de que era possível e desejável aplicar métodos científicos para compreender as decisões e ações do governo, e que isso inclusive poderia auxiliar a melhorar as suas decisões. Os estudos sobre políticas públicas se desenvolveram estabelecendo uma grande proximidade com o debate nas áreas de administração, psicologia social e teoria das organizações e, ao mesmo tempo, mantiveram uma significativa distância em relação às discussões sobre teorias políticas e formas de governo. Nos Estados Unidos, em plena Guerra Fria, não se tratava de discutir diferentes teorias do Estado e de governo. Tratava-se, na realidade, de fazer um “bom governo”, analisar e compreender cientificamente os problemas dos governados e conceber, formular e implementar as ações melhores e mais adequadas. Tratava-se, também, de compreender adequadamente o fluxo dos acontecimentos relativo a essas ações. Foi esse o “espírito do tempo” em que surgiram os estudos de políticas públicas.

Mas mesmo hoje a definição do que significa exatamente uma política pública se encontra em debate. Conforme a síntese elaborada por Souza (2006),

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24)

⁴ (SOUZA, 2006)

Apesar das diferentes conceituações, todas se remetem em maior ou menor grau às ações ou atividades do Governo/Estado, aos interesses, preferências e ideias relativos a essas ações e aos seus resultados. Assim, na tentativa de entender a dinâmica e os processos relativos às atividades do Estado, os pesquisadores passaram a desenvolver e testar diferentes quadros conceituais, teorias e modelos analíticos. Em se tratando de um campo de estudos recentíssimo e ainda em consolidação, uma boa parte do tempo dos pesquisadores é dedicada à discussão das teorias, suas vantagens, limitações e capacidade explicativa de acordo com a realização de estudos empíricos. Muitas das publicações mais importantes da área se encarregam de arrolar e descrever essas diferentes abordagens⁵. Entre as principais teorias desenvolvidas na área de políticas públicas podem se destacadas as seguintes: (a) *a heurística de etapas das políticas públicas*; (b) *a escolha racional institucional*; (c) *a teoria dos múltiplos fluxos*; (d) *a teoria do equilíbrio pontuado*; (e) *a teoria de coalizões de defesa*; e (f) *a teoria de redes de políticas públicas*.

1.2.1. A heurística de etapas das políticas públicas.

A heurística de etapas consiste na divisão do processo relativo às políticas públicas em diferentes etapas ou fases, que inclui normalmente quatro etapas: a definição da agenda⁶, a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas⁷. Mas este modelo não é totalmente rígido e possui algumas variações. Alguns autores, por exemplo, definem sete etapas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação⁸. A definição das etapas das políticas públicas (e a análise de cada uma delas) foi a abordagem mais influente até a década de 1980, em especial entre os estudiosos norte-americanos. No entanto, os estudos evidenciaram várias fragilidades dessa abordagem, entre elas a conclusão de que a heurística de etapas não representa uma teoria causal que possibilite a passagem pelos diferentes estágios das políticas públicas. E também o fato de que a sequência de etapas propostas é imprecisa e representa uma visão

⁵ Um exemplo internacionalmente conhecido é o livro *Theories of the Policy Process*, editado por Paul. A. Sabatier. Um exemplo nacional significativo é a coletânea *Políticas Públicas* (SARAVIA & FERRAREZI, 2010), editada pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

⁶ No inglês, *agenda setting*.

⁷ (SABATIER, 2007)

⁸ (SARAVIA, 2010)

idealizada, e portanto não realística, do processo efetivo em que se desenrolam as políticas públicas.

Um exemplo concreto mostra toda a fragilidade da heurística de etapas: se observarmos rapidamente os militantes ambientalistas ou as organizações feministas, percebemos que eles atuam, simultaneamente, tanto na discussão pública e formação de agenda desses assuntos como na formulação de propostas e projetos de políticas públicas, na aprovação de legislação específica no Congresso Nacional, na implementação e também na avaliação de projetos e programas. Sendo que todas essas atividades são inter-relacionadas. Nesse contexto, faz pouco sentido analisar em separado cada uma das etapas⁹. Atualmente, a heurística de etapas encontra-se em amplo desuso na área de pesquisa, muito embora permaneça sendo apresentada como cartão de visita para os recém-iniciados no estudo de políticas públicas.

1.2.2. As teorias da escolha racional institucional

As abordagens de políticas públicas que enfatizam a escolha racional institucional são aquelas que se concentram em determinar como as regras institucionais alteram o comportamento dos indivíduos racionais motivados pelo autointeresse material¹⁰. Muito embora existam diferentes abordagens que enfatizam as escolhas racionais no contexto institucional, o Marco Referencial de Análise e Desenvolvimento Institucional (*Institutional Analysis and Development Framework – IAD Framework*, doravante IAD), elaborado por Elinor Ostrom, é a mais utilizada. O IAD concentra a sua atenção na ação dos indivíduos e focaliza a arena de ação como unidade de análise e alvo da investigação. A arena de ação é um “espaço social onde os indivíduos interagem, trocam bens e serviços, participam de atividades de apropriação e disposição, resolvem problemas ou lutam”¹¹. Mas a arena de ação é afetada por pelo menos três conjuntos de variáveis: (1) as regras utilizadas pelos participantes para ordenar seus relacionamentos na arena; (2) a estrutura da

⁹ Baseado em exemplo similar de SABATIER (2007).

¹⁰ “Racionais” nos termos aqui mencionados refere-se ao Modelo do Ator Racional (*Racional Actor Model - RAM*)

¹¹ (OSTROM, et al., 1994, *apud* KOONTZ, 2003), tradução do autor.

comunidade mais ampla em que esta arena de ação está situada e; (3) os atributos do mundo físico¹².

O IAD define, então, que as diferentes situações de ação que os indivíduos se encontram na arena podem ser analisadas a partir da (1) identificação dos participantes, (2) das posições que eles ocupam, (3) do conjunto de ações permitidas e sua vinculação aos resultados, (4) dos resultados potenciais ligados aos cursos de ação individual, (5) dos níveis de controle que cada indivíduo tem sobre as escolhas disponíveis, (6) das informações disponíveis a cada participante e, finalmente, da (7) avaliação de custos e benefícios. A abordagem da escolha racional institucional, entre as quais o IAD ocupa posição destacada, é a mais desenvolvida e utilizada atualmente nos Estados Unidos e, provavelmente, na Alemanha¹³.

1.2.3. A teoria dos múltiplos fluxos

A teoria dos múltiplos fluxos (*multiple streams theory*) foi desenvolvida por John Kingdon (1984) com base no modelo de comportamento organizacional denominado "lata de lixo" (*garbage can*), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). Para explicar o processo das políticas públicas, essa abordagem identifica três fluxos que são dinâmicos e independentes: o *fluxo dos problemas*, o *fluxo das soluções* e o *fluxo político*.

O *fluxo dos problemas* é composto por informações sobre questões problemáticas e por atores que apresentam definições variadas e conflitantes sobre esses mesmos problemas. Um dos pontos centrais da análise desse fluxo consiste em identificar as condições em que uma questão ou fato se viabiliza como problema que merece a atenção, partindo da ideia subjacente de que a atenção dos atores é limitada. A análise do fluxo de problemas é realizada a partir da identificação e descrição dos mecanismos, tais como indicadores, crises, eventos relevantes ou resultado de ações anteriores, que permitem identificar como determinadas questões se tornam um problema e passam a ocupar a agenda.

O *fluxo das soluções* é composto por ideias sobre os problemas e envolve as comunidades geradoras de alternativas que são responsáveis pela proposição de soluções

¹² (OSTROM, 2007, p. 29)

¹³ (SABATIER, 2007)

para os diversos problemas. Essas comunidades são equivalentes a redes que incluem burocratas, assessores parlamentares, pesquisadores, acadêmicos, especialistas, analistas e grupos de interesse que compartilham alguma preocupação ou interesse na área ou setor. E elas se relacionam e trocam informação a partir de eventos diversos, tais como fóruns, congressos, reuniões e publicações¹⁴. No fluxo das soluções há uma competição entre ideias. A sobrevivência de uma ideia depende da sua viabilidade técnica, da sua aceitação em relação aos valores predominantes na comunidade e de implicar em custos aceitáveis.

Já o *fluxo político* é composto por três elementos: o humor nacional¹⁵, as campanhas dos grupos de pressão e as mudanças na ocupação de cargos legislativos e administrativos. Esses elementos se combinam de diversas formas no fluxo político e podem afetar de maneira mais ou menos importante a definição da agenda.

Mas esses três fluxos são independentes e fluem pelo sistema político sem depender dos demais. O processo decisório, então, é baseado na “triagem temporal”, que consiste em selecionar, ao longo do tempo, as situações de momento em cada fluxo independente e que, combinadas, representam uma janela de oportunidade. A janela de oportunidade representa um acoplamento entre o fluxo de problemas, soluções e o contexto político, que favorece a tomada de determinada decisão em relação à política pública determinada. Quem tenta se aproveitar deste acoplamento entre os fluxos são os empreendedores de políticas públicas, que buscam manipular preferências e situações para, no momento em que a janela de oportunidade se abre, viabilizar decisões segundo suas próprias visões ou interesses.

A teoria dos múltiplos fluxos enfatiza a proeminência da dimensão temporal nas decisões acerca das políticas públicas e rejeita a noção de comportamento racional do ator. Busca enfatizar, ainda, a ambiguidade como condição persistente do processo que envolve as políticas públicas, assim entendida como a existência de várias formas de se pensar sobre um mesmo fato ou fenômeno, o que pode ocasionar desencontros, confusões e disputas, nem sempre passíveis de resolução pelos atores.

¹⁴ (ZAHARIADIS, 2007)

¹⁵ *National mood.*

1.2.4. A teoria do equilíbrio pontuado

A aplicação da teoria do equilíbrio pontuado (*punctuated-equilibrium theory*) à compreensão das mudanças políticas e das políticas públicas foi originalmente proposta por Baumgartner e Jones (1993). Tendo sido apresentada inicialmente por estudos na área de biologia nos anos de 1970 para explicar o processo de diferenciação entre espécies, a abordagem foi adaptada pelos autores como forma de explicar o fato de que os processos políticos (e de políticas públicas) são geralmente caracterizados por longos períodos de estabilidade e incrementalismo, que apenas ocasionalmente sofrem mudanças substanciais em relação ao passado, como por exemplo quando ocorrem crises (BAUMGARTNER & JONES, 2007, p. 155).

A teoria do equilíbrio pontuado é referenciada em quatro postulados amplos: (a) a lógica de funcionamento das políticas públicas é a estabilidade e o incrementalismo; (b) as instituições políticas são instâncias que exacerbam a estabilidade ou a mudança, a depender de contextos específicos; (c) os indivíduos operam suas ações a partir de uma racionalidade limitada, focalizando sua atenção em alguns aspectos e não percebendo outros; (d) o sistema político é sobrecarregado por amplas quantidades de informação, sendo que a capacidade de processamento de informação dos subsistemas de políticas públicas é desproporcional.

A abordagem enfoca sua análise na interação entre instituições políticas, os interesses mobilizados e a racionalidade limitada no processo decisório relativa a um subsistema específico de políticas públicas, ou seja, uma área específica de interesse, por exemplo o subsistema das políticas de energia ou de segurança pública. Na concepção da teoria do equilíbrio pontuado, as questões do sistema político são discutidas em separado em diversos subsistemas de políticas públicas, para onde confluem interesses, atores, especialistas, visões de mundo e crenças. Cada um dos subsistemas, no entanto, interage com instâncias do sistema político mais amplo, como o Congresso Nacional e a Presidência da República.

Um dos aspectos mais importantes em relação à teoria do equilíbrio pontuado é o processamento de informação. De acordo com esta concepção, o processamento de informação nos governos pode ser *em série* ou *em paralelo*. Os governos processam informação em série a partir dos subsistemas estabelecidos, onde normalmente a

informação é tratada por especialistas. Dessa forma, com vários subsistemas funcionando em paralelo, e ficando sob responsabilidade de especialistas do setor, o governo tem possibilidade de tratar de várias questões ao mesmo tempo. Nesses casos, os próprios subsistemas garantem a estabilidade, os ajustes incrementais e a negociação, caracterizando o equilíbrio. Mas quando o assunto ou tema passa a receber muita atenção do sistema macropolítico, significa que novos agentes passaram a ter interesse no subsistema e cresceu a atenção do público em geral. Em tais situações, o processamento da informação passa a ser serial e as chances de ocorrerem mudanças significativas aumentam. Em algumas ocasiões, as forças macropolíticas podem até mesmo intervir num subsistema e provocar mudanças significativas.

Outro aspecto importante ressaltado pela teoria do equilíbrio pontuado diz respeito à imagem da política pública, que pode ser reforçada ou questionada a partir do debate público. Quando a política pública é reforçada, as chances de se promoverem mudanças substantivas são pequenas. De forma análoga, o questionamento público e continuado de uma política pública cria oportunidades para que sejam promovidas mudanças significativas. Assim, o controle da imagem da política pública é fundamental e por isso os agentes procuram enfatizar os questionamentos ou os reforços positivos, de acordo com suas aspirações.

Adicionalmente, a abordagem postula que os atores políticos são capazes de realizar ações estratégicas relacionadas a uma política pública utilizando-se de uma lógica dual. De um lado, tentam controlar a imagem do problema relativo à política pública mediante o uso da retórica, símbolos e uso abundante da informação. De outro, buscam alterar a configuração do subsistema específico, promovendo a retirada ou a inclusão de participantes, inclusive instituições, visando obter um melhor espaço para a ação política que seja capaz de viabilizar suas crenças sobre a política pública.

1.2.5. A teoria de coalizões de defesa

A teoria das coalizões de defesa (*advocacy coalition framework* - ACF) foi desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993) a partir da crítica à heurística de etapas das políticas públicas, abordagem então dominante no final dos anos de 1980. Para os autores, a divisão do processo em etapas não permite uma ideia clara dos atores

principais que participam do processo, não possibilita a percepção dos fatores causais que conduzem o processo e, além disso, falha em especificar os vínculos existentes entre as diferentes fases. Mas a abordagem também surge como uma crítica aos estudos de implementação desenvolvidos nos Estados Unidos nos anos de 1980. Na visão dos autores, tanto as abordagens “de cima para baixo” (*top-down*), como a heurística de etapas, quanto as abordagens “de baixo para cima” (*bottom-up*), como os estudos de implementação, não representavam teorias satisfatórias para as políticas públicas.

Assim, os autores propõem a teoria de coalizões de defesa como uma proposta que combina os melhores elementos dessas duas abordagens. Segundo a teoria, o processo relativo às políticas públicas é tão complexo que os atores interessados devem se especializar se desejam ter alguma possibilidade de influenciar no processo. Esta especialização ocorre nos subsistemas de políticas públicas, que se referem a um conjunto específico de problemas ou áreas de interesse da ação do Estado, por exemplo o subsistema das políticas de energia ou de segurança pública. Em cada subsistema, os participantes estão organizados em uma ou mais coalizões de defesa compostas por funcionários de órgãos do governo e de organizações privadas, pesquisadores, jornalistas, dirigentes públicos, líderes de grupos de interesse e legisladores, entre outros atores. Cada um dos participantes busca ascender na coalizão e ter mais influência na definição de problemas, no debate público e na tomada de decisões (SABATIER & WEIBLE, 2007).

Os atores que atuam na coalizão, em resumo, são especializados na área específica de interesse, compartilham um conjunto de crenças normativas e causais sobre as questões consideradas importantes, se envolvem em atividades de coordenação com os demais atores no âmbito da coalizão e buscam promover seus interesses no interior do subsistema. A teoria das coalizões de defesa rejeita a concepção do indivíduo racional e assume que as crenças normativas também importam, podendo existir, por exemplo, comportamentos altruístas. De acordo com a teoria, as políticas públicas incorporam concepções implícitas acerca de como alcançar os objetivos desejados e, por isso, podem ser percebidas também como um sistema de crenças. Isso porque cada política pública traz consigo um conjunto de percepções de mundo, concepções valorativas, percepções sobre relações causais e até mesmo percepções sobre a magnitude de um problema e sobre a eventual eficácia das soluções disponíveis. Portanto, em cada coalizão, seja minoritária ou dominante, é possível identificar seu sistema de crenças.

Mas os sistemas de crenças possuem diferentes níveis internos. No nível mais forte estão as crenças mais profundas (*deep core beliefs*), que incluem crenças ontológicas e normativas básicas. No nível intermediário estão as crenças profundas das políticas públicas (*policy core beliefs*), que incluem os compromissos básicos da coalizão, as suas prioridades valorativas e sua percepção geral sobre a magnitude do problema e das soluções. No nível mais superficial estão as crenças secundárias (*secondary aspects*), que incluem crenças e problemas relacionados aos arranjos institucionais para a política pública, aspectos relativos aos problemas em nível local (ou regional) e outras questões como as estratégias de avaliação da política. De acordo com a abordagem das coalizões de defesa, as mudanças nas políticas públicas são determinadas pelas mudanças nos sistemas de crenças.

A teoria das coalizões de defesa aponta que as coalizões podem dispor de seis tipos diferentes de recursos, distribuídos de maneira desigual entre elas, quais sejam: (a) *autoridade formal* para a tomada de decisões, quando há presença na coalizão de atores que detêm autoridade; (b) *opinião pública*, que se refere à aceitação pública e apoio concedido à coalizão pela sociedade; (c) *informações* (dados/conhecimento), que ressaltam a magnitude de um problema e servem para angariar, solidificar apoios e reforçar crenças; (d) *“tropas” mobilizáveis*, que consiste em ter apoios para mobilização pública, para realização de campanhas eleitorais e outras atividades políticas; (e) *recursos financeiros*, que podem servir para comprar outros recursos, incluindo produção de informação, o apoio a candidatos simpatizantes nas eleições e campanhas de mídia e; (f) *habilidades de liderança*, que são importantes para criar uma visão mais atrativa da coalizão, a fim de atrair mais recursos e para definir estratégias mais apropriadas (SABATIER & WEIBLE, 2007, p. 202-203).

Para a teoria das coalizões de defesa, existem dois caminhos a partir dos quais se dão as mudanças nas políticas públicas. O caminho interno refere-se a um exercício de aprendizagem e acumulação de conhecimento no âmbito da coalizão dominante. O caminho externo refere-se aos choques e perturbações sistêmicos externos ao subsistema da política pública, tais como mudanças na opinião pública, mudanças na organização da base política do governo, mudanças do próprio governo ou mesmo mudanças significativas promovidas em outros subsistemas de políticas públicas. Em resumo, a teoria das coalizões de defesa enfatiza o papel das crenças, das comunidades epistêmicas, da dimensão

temporal e intergovernamental como elementos fundamentais da compreensão das políticas públicas (CRUZ-RUBIO, 2010).

1.2.6. A teoria de redes de políticas públicas

Na teoria de redes, as políticas públicas são entendidas como um processo de intercâmbio e negociação entre atores públicos e privados que interagem com a finalidade de intercambiar recursos e informações a partir de um marco institucional concreto. Nessa abordagem, as políticas públicas são analisadas a partir da ideia de interação entre atores, com ênfase na necessidade de cooperação entre o Estado e os grupos sociais para a direção e gestão dos assuntos públicos (BONAFONT, 2004, p.34), se baseando na ideia de diversidade de tipos de relação entre Estado e sociedade. A análise de redes representa um marco analítico que tem o objetivo de superar as limitações das teorias centradas na sociedade, como o pluralismo. Além disso, busca unificar perspectivas distintas ao evitar a dicotomia entre interesses e instituições na análise de políticas públicas. De acordo com esta proposta, as políticas públicas são resultado de um processo de aprendizagem social em que os atores desenvolvem suas ações de acordo com as informações novas e com a experiência acumulada historicamente (BONAFONT, 2004, p. X). Ou seja, o modelo de redes enfatiza a relevância das ideias, das instituições e dos interesses na análise das políticas públicas.

Uma rede de políticas públicas é um conjunto de relações relativamente estáveis entre atores que interagem através de uma estrutura hierárquica e interdependente, para alcançar objetivos comuns no que se refere às ações do Estado. A interdependência é o conceito básico a partir do qual se expressa a necessidade de se manter relações estáveis entre atores diversos. Os atores que participam da rede podem ser membros do governo, funcionários públicos, grupos de interesse variados, estudiosos, grupos de especialistas e meios de comunicação, entre outros. Os integrantes da rede formam uma comunidade, que se converte em foro especializado onde se intercambiam recursos e informação, onde se elaboram e se discutem propostas, onde se negociam transações e onde se desenvolvem as políticas públicas.

O conceito de rede faz referência à estrutura em que se organizam esses atores. Procura enfatizar os fatores institucionais do processo de tomada de decisão. Refere-se a

um marco institucional específico em que os atores atuam, e também às regras do jogo que condicionam a atuação dos atores no subsistema. Nesses termos, as lutas de poder entre agências governamentais, a competência de cada órgão para executar os recursos sob sua responsabilidade, o grau de concentração do poder no âmbito de cada instituição, assim como as características do sistema político e das suas elites, são variáveis chave que devem ser levadas em conta para explicar de forma completa o processo de elaboração de políticas públicas no âmbito do modelo de redes.

Os estudos baseados na noção de redes de políticas públicas foram disseminados nos anos de 1990 a partir de trabalhos realizados por diversos pesquisadores e grupos de pesquisa, de forma mais ou menos independente. Isso de certo modo contribuiu para potencializar algumas das dificuldades teórico-conceituais enfrentadas pelos seus adeptos. De acordo com Jegen (2003)¹⁶, tais dificuldades já se iniciam na própria definição da noção de redes de políticas públicas, pois as diferentes conceituações utilizadas por um grande número de autores geram confusão no campo de estudo. Também na mesma direção, Borzel (1998)¹⁷ afirma que a abordagem de redes “é dificultada por um verdadeiro caos conceitual de proporções babilônicas”.

1.2.7. O debate sobre a avaliação das políticas públicas

Por outro lado, especialmente nas últimas três décadas, tem sido desenvolvida uma extensa literatura sobre a temática da *avaliação de políticas públicas*. O pano de fundo dos debates sobre avaliação consiste na ideia de busca pela máxima eficiência das políticas públicas, a partir das melhorias e correções de rumo que podem ser realizadas quando os resultados efetivamente alcançados são analisados adequadamente. De forma simplificada, avaliar uma política pública significa observar em que medida e de que forma os resultados alcançados correspondem aos objetivos enunciados originalmente. O principal problema dos debates sobre avaliação reside no fato de que eles pouco ou nada se preocupam com a forma com que se dão os processos de implementação. Seu foco consiste em observar a decisão política, medir os resultados alcançados e identificar se há consonância entre os objetivos e os resultados. No entanto, a articulação e os conflitos

¹⁶ *Apud* SILKE & KRIESI, 2007, p. 129.

¹⁷ *Idem*.

entre os agentes envolvidos, assim como as vicissitudes que o "mundo real" impõe a uma decisão de se fazer uma política pública, e que em boa medida podem explicar os resultados, permanecem inexplorados na maior parte dos processos de avaliação.

Nesse ponto, cumpre ressaltar duas questões importantes: a) o debate sobre a avaliação é de forma geral marcado por um conjunto de noções e abordagens prescritivas acerca das políticas públicas e sua (desejada) racionalidade, e não exatamente assentado na importância de se constituir interpretações teóricas mais adequadas sobre o seu funcionamento e as formas distintas de se avaliar seus resultados; e b) em decorrência disso, quase que a totalidade das diferenças de abordagens se refere muito mais a um debate sobre as técnicas e instrumentos mais adequados para a realização da avaliação, a cada caso, do que propriamente a uma diferença de modelos teórico-analíticos. Nos países em desenvolvimento, a "agenda da avaliação" foi capitaneada de forma significativa pelos organismos de cooperação internacional, como Banco Mundial, PNUD¹⁸ e UNESCO¹⁹.

1.3. A frágil teorização das políticas públicas

Em que pese a variedade de alternativa teóricas, são grandes as dificuldades enfrentadas pelos estudos na área. Entre os pesquisadores, é majoritária a percepção de que as teorias à disposição possuem baixa capacidade explicativa, ficando restrita a poucas e específicas situações, e que falta um maior desenvolvimento teórico. O sentido prático dos estudos de políticas públicas e sua desconexão com o debate teórico acerca do Estado e governo teve algumas consequências importantes. Talvez a maior delas seja o fato de que na área de políticas públicas tenham sido rapidamente desenvolvidas e testadas diversas abordagens de médio alcance, todas elas com baixa capacidade explicativa. Não por acaso, grande parcela dos estudos de políticas públicas se encarregam de relatar e descrever casos concretos de formulação ou implementação de políticas públicas, se utilizando do modelo mais apropriado, entre os disponíveis, numa verdadeira operação de encaixe: os estudos relatam ou descrevem um caso concreto e em seguida fazem referência à abordagem

¹⁸ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

¹⁹ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

considerada mais próxima ou mais adequada para o caso. Em alguns casos, parte da descrição do caso estudado pode se referir a uma teoria, enquanto que outra parte pode ser mais adequada a uma outra abordagem.

Como de fato as abordagens são em geral limitadas, se encaixando em situações específicas e em outras não, uma boa parte do tempo dos estudiosos de políticas públicas é utilizada na discussão e comparação de abordagens disponíveis, assim como na definição de quais são os modelos mais apropriados a cada caso ou contexto. Descrever um caso concreto qualquer e apontar qual o modelo mais apropriado entre os disponíveis, muito embora seja a tônica dos estudos de políticas públicas, não parece ser um caminho explicativo convincente para o futuro desta área de estudo.

De acordo com Hill (1997), os estudiosos da área de políticas públicas não possuem interesse suficiente na construção e sistematização de teorias com alto grau de generalização. Na sua avaliação, ainda que a construção de generalizações amplas seja uma dificuldade comum das ciências sociais, na área de políticas públicas este problema é mais grave, porque nem mesmo é almejada.

Segundo o autor, quatro motivos explicam a falta de progresso teórico significativo. Em primeiro lugar, o fato de que a maior parte dos pesquisadores de políticas públicas não estão interessados em teorias. Na maior parte dos casos sua atenção está focada em problemas atuais relativos às políticas públicas ou nas atividades imediatas de formulação de políticas públicas. Em segundo lugar, o fato de que a maior parte dos pesquisadores, consciente ou inconscientemente, acreditam que os processos envolvidos com as políticas públicas são muito complexos para serem submetidos a explicações generalizáveis. Em terceiro lugar, o fato de que o campo de estudo de políticas públicas está muito propenso aos modismos. Estes, por sua vez, podem ser modismos teóricos, modismos metodológicos e modismos temáticos.

Para Hill, muitos dos pesquisadores são seduzidos por novas abordagens teóricas, que prometem novas visões sobre um ou outro problema relacionado às políticas públicas. Mas tais abordagens se mostram falseáveis rapidamente porque sua concepção, em geral, tem frágeis bases de sustentação em pesquisas, motivo pelo qual elas gozam de breve período de “fama” acadêmica, sendo em seguida substituídas por uma “nova moda”. Um dos exemplos dos modismos teóricos é o modelo do principal-agente. Em relação aos

modismos metodológicos, Hill dá o exemplo do uso indiscriminado da modelagem estatística²⁰. Argumenta que alguns modelos estatísticos apresentam formidáveis problemas metodológicos, já devidamente comprovados em pesquisas, mas que na maior parte dos casos não são assumidos nem tratados adequadamente. Já em relação ao modismo temático, Hill afirma que os pesquisadores parecem em geral estar bastante preocupados em discutir sempre as questões controversas mais recentes. Isso, na sua opinião, pode fazer com que as suas pesquisas estejam direcionadas em grande medida aos assuntos efêmeros, em detrimento do que é duradouro ou persistente no campo. O autor avalia que muita atenção tem sido dedicada aos assuntos da moda, e pouca atenção tem sido dedicada aos assuntos duradouros, o que acaba por dificultar a apreensão mais detalhada de um determinado assunto ao longo do tempo, o que poderia proporcionar ganhos teóricos significativos.

Finalmente, em quarto lugar, Hill aponta que um dos motivos para a falta de progresso teórico é a “timidez teórica”. Segundo esse entendimento, os pesquisadores se encontram em nichos confortáveis de pesquisa e normalmente desenvolvem uma entre quatro alternativas comuns de trabalho: (a) elaboram argumentos teóricos sobre algum aspecto do processo político e realizam apenas testes muito superficiais de verificação empírica; (b) desenvolvem análises qualitativas intensivas sobre um único caso ou sobre um pequeno grupo de casos, sem representatividade conhecida; (c) desenvolvem análises estatísticas lineares, com a utilização de modelos de regressão múltipla ou algum outro modelo estatístico que seja adequado aos dados ou amostras disponíveis, que em muitos casos não possuem representatividade; e (d) criam modelos formais, dedutivos, cuja relevância para o mundo empírico é deixada inexplorada. Para Hill, a maioria dos pesquisadores da área de políticas públicas, ele incluído, persegue uma dessas alternativas e, além disso, dá pouca atenção para a obtenção de generalizações teóricas a partir dos casos estudados.

Uma das comentadoras do texto de Hill estabeleceu uma metáfora que passou a ser muito utilizada por variados pesquisadores do campo de políticas públicas, se tornando uma referência presente em vários trabalhos importantes (como em SABATIER, 2007).

²⁰ Especificamente *pooled-time series models*.

Na avaliação da autora, a “paisagem” do campo de estudos de políticas públicas é caracterizada por

(...) ilhas montanhosas de estrutura teórica, entremeadas (e às vezes conectadas) por colinas de métodos, conceitos compartilhados e trabalho empírico, tudo isso rodeado por um oceano de trabalho descritivo não conectado a nenhuma das montanhas teóricas (SCHLAGER, 1997, apud SABATIER, 2007, tradução própria).

Apesar de suas afirmativas terem sido bastante impactantes e representarem um tom duríssimo e incomum em relação aos debates públicos entre adeptos de um campo de estudos específico, ainda mais que se procura consolidar, não é possível dizer que a visão de Hill represente uma posição isolada. Uma evidência do reconhecimento das dificuldades mais abrangentes do campo de estudo pode ser reconhecida no fato de que o texto de Hill foi publicado no “*Policy Currents*”, o boletim informativo da seção de políticas públicas da Associação Nacional de Ciência Política dos Estados Unidos (*American Political Science Association – APSA*). Além disso, muito embora as variadas reações e respostas ao texto de Hill tenham apontado algumas discordâncias (como SABATIER, 1997 e a própria SCHLAGER, 1997), nenhuma delas discordou do fato de que o campo de estudo padece de teorias de boa qualidade e enfrenta inúmeras dificuldades. O próprio livro organizado por Sabatier dez anos depois da publicação do texto de Hill, “*Theories of the policy process*” (2007), em que são descritas várias das teorias discutidas no campo, se inicia com um capítulo escrito pelo próprio organizador cujo título é “A necessidade de melhores teorias” (“*The Need for better theories*”).

Uma das consequências dessas dificuldades teóricas no campo de estudo de políticas públicas é a constatação de que, na prática, as teorias comumente utilizadas não representam uma referência significativa, e portanto útil, para a apreciação do processo relativo às políticas públicas. E isso vale especialmente para aqueles que efetivamente participam do processo. Essa situação denota, como agravante, que, além das dificuldades que os próprios pesquisadores reconhecem no âmbito interno do campo, fora deles as teorias têm ainda menor significância.

Uma boa medida dessas dificuldades pode ser observada a partir da avaliação de professores universitários que tiveram passagens em cargos de alto escalão no Governo. Uma cientista social dedicada às políticas públicas, com trajetória de mais de onze anos no

Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Unicamp (NEPP/Unicamp), e que em seguida a este período atuou por oito anos em cargos destacados no Governo Federal, incluindo o de Secretária Executiva do Ministério da Educação - MEC e Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC, deu a seguinte declaração em entrevista realizada logo após sua saída do Governo:

Como professora, pesquisadora e diretora adjunta do Núcleo de Políticas Públicas da Unicamp, eu me debrucei intensamente sobre as políticas sociais no Brasil, de 1970 até 1990 (...) Para fazer isto, examinava relatórios, documentos de governo, literatura especializada sobre políticas públicas e governamentais, processo decisório de política, gastos públicos etc. (...) Agora, depois da experiência no MEC, passei a achar a literatura muito pobre - ela não dá conta da realidade a ser enfrentada por quem está no governo (...) Minha experiência diz o seguinte: a teoria na área de políticas públicas, políticas governamentais e processos decisórios é pobre e não dá conta da realidade. (...) Os livros de ciência política são pobres do ponto de vista da realidade concreta que um gestor enfrenta no dia-a-dia do trabalho (GUIMARÃES DE CASTRO, 2003, p. 132-133).

Outro professor da mesma universidade, também com longa trajetória acadêmica anterior à sua participação no Governo, ressaltou as diferenças entre o tipo de conhecimento típico da vida universitária e as necessidades do dia a dia da atuação no Governo. Tendo ocupado o cargo de Secretário-Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT durante mais de quatro anos, e questionado sobre a origem dos aspectos inovadores das políticas públicas em que atuou (se originados na universidade ou no governo), respondeu da seguinte forma:

Acho que a universidade dá um *background*, uma certa informação sobre o Brasil, (...) o conhecimento das experiências de políticas [públicas] em outros países. (...) Nesse sentido a universidade é muito útil. (...) Mas as políticas sociais inovadoras não são subprodutos diretos da universidade. Elas pressupõem, na verdade, um certo entendimento sobre como utilizar os instrumentos a disposição do governo: instrumentos de política tributária, de política fiscal, normativos, a parte regulatória, e isso a universidade não ensina. Mesmo as melhores instituições formuladoras de políticas públicas estão muito longe da verdade do que é o dia-a-dia do governo (PACHECO, 2003, p. 54-55).

Em resumo, temos um panorama marcado pela (a) ausência de abordagens sobre as políticas públicas que tenham origem nos estudos de sociologia, (b) pelas dificuldades dos modelos teóricos propostos pela ciência política, amplamente reconhecida pela própria comunidade de pesquisa e (c) por uma literatura normativa focada em avaliação ou

eficiência que pouco acrescenta à compreensão efetiva do Estado e os seus funcionamentos. Tudo somado, o que se constata é a fragilidade na teorização das políticas públicas e a evidência de que existe a necessidade de novas tentativas de interpretação.

Diante deste cenário, como então abordar as políticas públicas contemporâneas? Ou considerando o objeto de estudo da pesquisa, como compreender a política pública específica de transferência de renda para os pobres implementada no Brasil dos dias atuais? Qual é a abordagem, entre aquelas utilizadas correntemente na sociologia contemporânea, que pode possibilitar a compreensão dos processos político-administrativos inerentes a uma política pública da magnitude do Programa Bolsa Família - PBF, que nos permita compreender o conjunto de agentes, instituições, relações sociais e interesses envolvidos na sua realização ao longo do tempo? Entre diferentes possibilidades a serem exploradas, a opção desta pesquisa foi pela tentativa de aplicar a teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu ao estudo do PBF, assim entendido como caso específico no âmbito do campo de políticas públicas.

2. A teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu

O sociólogo e filósofo Pierre Félix Bourdieu (1930-2002) desenvolveu uma longa e importante carreira como pesquisador, abordando assuntos tão diversos quanto o campesinato, o sistema escolar, as artes, os padrões, as classes populares, os clérigos e a televisão, entre outros. Francês de origem argelina, teve formação básica em filosofia, mas se utilizou de variadas disciplinas em sua carreira de sociólogo, incluindo a etnologia, a economia, a história e a sociolinguística²¹. Bourdieu acreditava que o essencial de seu trabalho como sociólogo consistia, em primeiro lugar, em partir de uma filosofia da ciência que pode ser chamada de *relacional*, pois atribui primazia às relações e se opõe às rotinas do pensamento corrente e do senso comum, que tratam de “realidades” substanciais. Em segundo lugar, defendia que seu trabalho também se fundamenta numa filosofia da ação *disposicional*, em que as ações dos agentes estão referenciadas a suas potencialidades incorporadas, às estruturas as quais esses agentes se encontram e à relação entre as potencialidades e à estrutura. Esta filosofia está condensada em um pequeno número de conceitos fundamentais, que são *habitus*, campo e capital, e que juntos dão forma à teoria dos campos sociais (BOURDIEU, 1994, p. 9 e 10).

A origem da teoria dos campos sociais pode ser encontrada na tentativa de Bourdieu escapar tanto das explicações exclusivamente internas quanto das interpretações exclusivamente externas no estudo dos fenômenos sociais. O autor se recusava a adotar as teorias que procuravam explicar os fenômenos apenas nos seus aspectos internos e formais e, ao mesmo tempo, rejeitava as explicações que abordavam os fenômenos de forma reducionista, como simples resultado das formas sociais mais amplas. O conceito de campo surge, inicialmente, como alternativa a esses extremos e como forma de abordar os fenômenos estudados como espaços sociais onde se estabelecem relações objetivas entre os agentes. A noção de campo representava, assim, muito mais um caminho ou uma direção de pesquisa do que propriamente uma teoria (BOURDIEU, 1989b, p. 64). Mas as análises de diversos campos levaram o autor à formulação de um método, de um instrumento de pensamento, que pode ser adotado para compreender diferentes universos sociais e que ele denominou teoria dos campos sociais (BOURDIEU, 1989b, p. 66). Com esta teoria,

²¹ (BOURDIEU, 1997, p. 7) Prefácio de Patrick Champagne.

Bourdieu procura romper com as noções de sujeito, motivação, ator e papel. Procura também romper com as oposições socialmente muito fortes entre indivíduo/sociedade, individual/coletivo, consciente/inconsciente, interessado/desinteressado, objetivo/subjetivo. Para ele, o trabalho de compreensão de um campo qualquer consiste no estabelecimento de relações entre as posições sociais, as disposições (*habitus*) e as tomadas de posição (BOURDIEU, 1994, p. 18).

2.1. Os conceitos fundamentais de campo, *habitus* e capital

2.1.1. O campo social

O campo pode ser definido como um microcosmo social que possui leis próprias de funcionamento e um certo grau de autonomia em relação ao macrocosmo social. Neste microcosmo social existem diferentes posições, que são ocupadas por diferentes agentes. E cada agente, considerando a posição que ocupa, estabelece relações objetivas com os demais. O campo é um lugar de energia social acumulada, que é reproduzido com ajuda dos agentes e instituições. Ele possui leis próprias de funcionamento, que são capazes de explicar a estrutura das produções simbólicas ali estabelecidas e suas transformações (BOURDIEU, 2005, p. 176).

O campo tem limites e eles representam os limites dos seus efeitos, sendo que um agente ou instituição faz parte do campo na medida em que nele sofre efeitos ou produz efeitos (BOURDIEU, 1989b, p. 31). Assim, os agentes e instituições integram e participam de diversos campos. Um pesquisador faz parte do campo científico e luta para obter reconhecimento entre os demais pesquisadores da mesma área, que são seus pares-concorrentes. Ao mesmo tempo, como cidadão e eleitor, ele tem participação no campo político, na condição de consumidor de propostas, projetos e discursos políticos. Mas este mesmo agente pode ser adepto de uma religião e, assim, tem parte no campo religioso. E se este agente se envolve diretamente nas discussões sobre as atividades que devem ser realizadas pelo Estado em determinada área ou assunto, por exemplo na condição de especialista dotado de capital científico, ele também toma parte, nos termos propostos neste trabalho, do campo de políticas públicas.

Em cada um desses campos, o agente pode ocupar posições dominantes ou dominadas. Pode ocupar uma posição destacada e central e por isso ter capacidade de influenciar de algum modo os destinos do campo; ou pode ocupar uma posição acessória e subalterna, com pouca ou nenhuma capacidade de influenciar os destinos do campo. Pode ainda ocupar a posição de mero consumidor, fazendo escolhas diante de um leque de ofertas estabelecidas, por exemplo as ofertas de projetos políticos eleitorais oferecidos pelos partidos e candidatos no campo político.

Para Bourdieu, não é possível compreender o que ocorre, a não ser que os agentes e instituições estejam devidamente situados no campo, a partir de suas relações objetivas com todos os outros (BOURDIEU, 1994, p. 60). Mas essas relações são relações de força, sendo que “todo campo é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças” (BOURDIEU, 1997, p. 22 e 23). As estratégias que os agentes e instituições adotam nessa luta dependem da posição que eles ocupam na estrutura do campo. Então, entender as posições de um determinado campo se torna um aspecto central na medida em que nós apenas somos capazes de compreender verdadeiramente o que diz ou faz um agente se temos a adequada compreensão da posição que ele ocupa, se sabemos “de onde ele fala” (BOURDIEU, 1997, p. 23). Entretanto, para fazer isso é necessário, antes, estabelecer quais são as relações objetivas que são constitutivas da estrutura do campo estudado. É essa estrutura que determina o que os agentes podem e não podem fazer. Ou seja, é a posição que o agente ocupa na estrutura que determina ou orienta suas tomadas de posição (BOURDIEU, 1997, p. 23). Mas independentemente das diferentes posições a serem ocupadas e das diferentes tomadas de posição correspondentes no campo, há uma propriedade muito geral dos campos que consiste no fato de que a competição que se estabelece no campo dissimula o conluio a propósito dos próprios princípios do jogo. Significa dizer que a participação em um campo, nas suas mais variadas posições, implica a aceitação de um conjunto de pressupostos e postulados que por definição não estão em discussão (BOURDIEU, 1992, p. 193).

A maior diferença entre um campo e um jogo consiste no fato de que o campo é um jogo no qual as próprias regras do jogo estão postas em jogo. Nesse jogo, os agentes desenvolvem estratégias que dependem da posição que ocupam na estrutura. Estas, por sua vez, dependem do tipo e quantidade dos diferentes tipos de capital que os agentes detêm. E podem se orientar para conservar a estrutura ou para transformá-la. Regra geral, quanto

mais favorecida é a posição que o agente ocupa, mais sua estratégia será voltada para a conservação da estrutura e da posição que ele ocupa no campo. E quanto menos favorecida, mais voltada para a transformação do campo.

No campo, os agentes lutam para impor o seu veredicto como ‘imparcial’, a fim de fazerem reconhecer a sua própria visão como objetiva, verdadeira e, portanto, adequada²². Assim, “não é demais afirmar que a história do campo é a história da luta pelo monopólio da imposição de categorias de percepção e apreciação legítimas; é a própria luta que faz a história do campo” (BOURDIEU, 1977, p. 88). Mas a própria visão dos agentes é moldada pelos postos que eles ocupam, de tal modo que

A história se faz nesta luta, neste combate obscuro em que os postos moldam de modo mais ou menos completo os seus ocupantes que se esforçam por se apropriar deles; em que os agentes modificam de maneira mais ou menos completa os postos, talhando-os à sua medida (BOURDIEU, 1989b, p. 103).

De acordo com Bourdieu, a lógica específica de um campo determina as propriedades que têm valor, que funcionam no campo e explicam as práticas ali engendradas. Significa dizer que a cada campo um certo conjunto de propriedades associadas aos agentes tem eficácia e valor. Um agente pode ter propriedades ou características que valem muito em determinado campo, mas em outro campo essa propriedade tem validade menor. Um bom exemplo pode ser obtido na comparação da importância do capital científico no campo científico e no campo das políticas públicas. Na lógica específica do campo científico, o reconhecimento das habilidades ou do conhecimento de um pesquisador (sua autoridade reconhecida no campo) pelos outros pesquisadores (seus pares-concorrentes), representa um tipo de propriedade (capital científico) de mais alta importância. No entanto, no campo de políticas públicas a importância do capital científico é bastante menor. Pois se é bem verdade que os cientistas costumam ser ouvidos no campo de políticas públicas, na condição de especialistas, suas informações servem apenas como subsídio, mais ou menos importante, para a tomada de decisão. No campo das políticas públicas, outros elementos são levados em consideração, inclusive o interesse dos grupos organizados, o contexto político e a disponibilidade de recursos orçamentários, apenas para mencionar algumas questões mais óbvias. Assim, se

²² (BOURDIEU, 1989b, p. 55)

no campo científico o capital científico é uma propriedade de enorme valor, no campo de políticas públicas seu valor é significativamente menor.

2.1.2. O *habitus*

Para Bourdieu, os agentes sociais não podem ser vistos como partículas submetidas a forças mecânicas, como em geral são tratados pelo estruturalismo. E nem tampouco como sujeitos conscientes que agem com pleno conhecimento de causa, conforme propõem as teorias da escolha racional. Para ele os sujeitos são, ao contrário, agentes dotados de um senso prático, de um sistema adquirido de preferências, de princípios de visão e divisão, de estruturas cognitivas que são duradouras, mas não imutáveis, e de esquemas de ação que orientam a percepção da situação e a formulação de respostas adequadas. Este senso prático é o *habitus*. Para Bourdieu, o *habitus* funciona aquém da consciência e do discurso, ou seja, funciona de maneira quase automática, antes da realização de avaliações, representa o que pode ser entendido como ações pré-reflexivas. O *habitus*, em resumo, se refere ao aprendizado social condicionado pelo pertencimento a um grupo, ao compartilhamento tácito das visões de mundo e práticas sociais deste grupo, de suas ideologias explícitas e implícitas, da sua forma de lidar com as instituições sociais. Ele é composto por esquemas classificatórios, princípios de visão, divisão e gostos.

O *habitus* são princípios geradores de práticas distintas e distintivas, estabelece as diferenças entre o que é bom e o que é mau, o que é correto e o que é errado, entre as estratégias que podem ser consideradas adequadas e as estratégias inadequadas. O *habitus* também faz a seleção dos caracteres da realidade que são importantes e devem ser considerados, assim como aqueles que não são importantes e devem ser desconsiderados. Entre aquilo que deve ser observado e aquilo que não deve merecer a atenção. Os *habitus* podem ser (e normalmente são) muito diferentes. O que um agente acredita ser bom, outro acredita ser mau; o que um agente acredita ser correto, outro acredita que é errado. O que um agente acredita ser a estratégia mais apropriada, outro considera inadequada. O que um agente seleciona como importante, outro pode considerar um assunto sem a menor importância. Mas os *habitus* também podem ser semelhantes, ter compatibilidades e

proximidades que fazem com que os agentes tenham uma maior concordância em relação às formas de pensar e de agir.

A noção de *habitus* nos ajuda a evitar a adoção de alternativas radicais entre consciente e inconsciente, entre finalismo e mecanicismo²³. O autor se utiliza desta noção, por um lado, para “reagir contra o estruturalismo e sua estranha filosofia da ação que (...) fazia desaparecer o agente reduzindo-o ao papel de suporte ou portador da estrutura”²⁴. Por outro lado, pretendia “revelar e descrever uma atividade cognitiva [dos agentes] que não é, nem em seus instrumentos, nem em seus passos, a operação pura e puramente intelectual de uma consciência calculadora e raciocinadora”²⁵. O *habitus* se situa entre as estruturas e as práticas. Por um lado, ele faz a mediação entre as estruturas e suas condições objetivas e, por outro, entre as situações conjunturais e as práticas por elas exigidas. Funciona, assim, como um mecanismo operador²⁶.

Para Bourdieu, é preciso tomar cuidado para não transformar as propriedades que os agentes possuem em determinados momentos, e de acordo com as posições que ocupam, em propriedades que lhes são constitutivas, como se fossem propriedades necessárias ou intrínsecas dele ou do grupo a que se vincula. Para o autor, essa é a primeira condição para a realização de uma leitura adequada da análise da relação entre as posições sociais, as disposições e as tomadas de posição²⁷. Mas o espaço das posições se retraduz num espaço de tomadas de posição pela intermediação do *habitus*.

De acordo com o autor, possuir disposições que não são as disposições que o campo exige, tais como disposições adquiridas em outros campos, coloca o agente em situação de defasagem, deslocamento, má-colocação. É como um jogador que não domina as regras do jogo. Essa situação leva a consequências graves para o agente. Mas também é possível lutar contra as forças do campo, apresentar resistência e tentar não se submeter às suas disposições e estruturas, tentar modificá-las em razão das suas próprias disposições. Essas tentativas de transformação do campo não dizem respeito apenas às estruturas objetivas, mas envolve também a construção de significados e sua aceitação. As mudanças normalmente são acompanhadas pela reinterpretação ou retradução do campo. Assim,

²³ (BOURDIEU, 1994, p. 42)

²⁴ (BOURDIEU, 1992, p. 205)

²⁵ *Idem.*

²⁶ (BOURDIEU, 2005, p. XLI) Prefácio de Sérgio Miceli.

²⁷ (BOURDIEU, 1994, p. 17-18)

“qualquer que seja o campo, ele é objeto de luta tanto em sua representação quanto em sua realidade” (BOURDIEU, 1997, p. 29).

A noção de *habitus* e sua operacionalização também aponta um caminho de reflexão importante para abordar as questões que envolvem o dilema teórico indivíduo x sociedade ou agência x estrutura. Desse modo, o agente não pode ser visto como um simples suporte ou portador da estrutura, pois ele possui capacidades ativas, inventivas ou criadoras. Mas esse poder ou capacidade não corresponde a um sujeito universal, transcendental. Ele representa um cabedal de possibilidades inscritas na história do agente.

2.1.3. Os diferentes tipos de capital

Para falar dos tipos de recursos que são mobilizados pelos agentes de um campo, Bourdieu toma emprestado da economia o conceito de capital. O capital é um recurso que rende lucros (ou resultados) ao agente que o detém. Mas ao contrário do uso corrente que a economia faz desse conceito, aqui a compreensão é expandida para abordar como tipos diferentes de capital os tipos de recursos que são reconhecidos e que têm validade no campo, para além do capital econômico ou dinheiro. Essa concepção ampliada de capital é denominada capital simbólico. O capital simbólico é uma propriedade que os agentes sociais de um campo entendem, reconhecem e atribuem valor.

Assim, o poder, o conhecimento e a autoridade, tanto quanto o dinheiro, são formas diferentes de capital que têm importância no campo. Além disso, existem formas específicas de capital que são constituídas num determinado campo e que se tornam o seu fundamento. É assim, por exemplo, que no campo científico a luta que os autores travam por reconhecimento é uma luta pela ampliação do seu capital científico (BOURDIEU, 1975, p. 127). O capital científico é uma espécie de capital que consiste no reconhecimento (ou no crédito) atribuído pelo conjunto dos pares-concorrentes no interior do campo científico.

O capital, ademais, é um recurso que pode ser acumulado, transmitido e até mesmo convertido em outros tipos de capital. Mas as regras de acumulação, transmissão e reconversão de capital são variáveis e dependem do funcionamento do campo. Existe, assim, uma taxa de câmbio entre os diferentes tipos de capital, e esta taxa flutua de acordo com as mudanças no campo. Por exemplo, um agente acumula capital científico à medida

que tem ampliado o seu reconhecimento no campo, o que ocorre normalmente a partir da valorização do conteúdo de suas publicações e comunicações científicas. Este capital pode ser transmitido a pesquisadores iniciantes que participam do grupo de pesquisa liderado pelo agente que, com o passar do tempo, passam a ter reconhecimento como detentores de capital científico transmitido pelo líder do grupo de pesquisa. Mas o capital científico também pode ser convertido em outras formas de capital, por exemplo em capital político. O fato de possuir muito capital científico, sendo portanto conhecido e reconhecido pelos demais, possibilita que o agente possa se utilizar desse tipo de capital para concorrer nas eleições para presidente da associação nacional de pesquisadores da respectiva área de atuação, convertendo seu capital científico em capital político. Porém essa conversão não é direta nem garantida, depende da situação do campo. Num contexto de intensas disputas políticas, as habilidades de liderança e até mesmo o carisma podem ter um peso maior na escolha das lideranças políticas do campo, tendo menor peso o capital científico puro. Mas num contexto de calma política, as habilidades de liderança e o carisma podem ter menor importância na escolha eleitoral, facilitando, assim, que o capital científico possa ser mais facilmente convertido em capital político. Nos dois casos, a conversão de capital pode ocorrer, o que, no entanto, é realizado a partir de taxas de conversão distintas.

Para Bourdieu, a posição dos agentes na distribuição de capital econômico e capital cultural condicionam a constituição do espaço social, sendo que os agentes têm mais em comum quanto mais próximos estão nesta distribuição (BOURDIEU, 1994, p. 19). Os agentes são distribuídos de acordo com o volume total de capital possuído, numa primeira dimensão, e na segunda dimensão de acordo com a estrutura do seu capital, ou seja, de acordo com o peso relativo dos diferentes tipos de capital possuído. Mas é preciso observar que o espaço social é uma representação abstrata, funciona como uma espécie de mapa produzido para proporcionar uma visão panorâmica. E, ademais, os agentes percebem este espaço a partir de pontos de vista que dependem da posição por eles ocupada no espaço. Ou seja,

Aquilo com que se defronta no campo são construções sociais concorrentes, *representações* (com tudo o que a palavra implica de exibição teatral destinada a fazer ver e a fazer valer uma maneira de ver), mas representações realistas que se pretendem fundadas numa ‘realidade’ dotada de todos os meios de impor seu veredito mediante o arsenal de métodos, instrumentos e técnicas de experimentação (...) (BOURDIEU, 1997, p. 33)

Em resumo, os agentes do campo são detentores de diferentes tipos de capital, possuídos em diferentes quantidades, e é exatamente essa distribuição do capital entre os agentes que determina a estrutura do campo num determinado momento e condiciona as tomadas de posição. As tomadas de posição equivalem às estratégias dos agentes e instituições e, de modo geral, são intermediadas pelo *habitus*²⁸. O espaço social deve ser construído, portanto, como estrutura de posições diferenciadas, que são definidas pelo lugar que cada posição ocupa na distribuição de um tipo específico de capital. Para construir o espaço social, é preciso levar em conta os diferentes tipos de capital cuja distribuição determina a estrutura do espaço social (BOURDIEU, 1994, p. 30), sendo que a distribuição desigual de capital está na base das diferenças.

2.2. A concepção de Estado de Pierre Bourdieu

Em alguns momentos de sua obra, Bourdieu tratou do Estado. Não exatamente que ele tenha privilegiado o Estado como foco de suas análises, pois de fato isso não ocorreu, mas porque ao longo de sua extensa carreira as questões relacionadas ao Estado se colocaram como desafio adicional à compreensão dos objetos a que se dedicou. Um dos exemplos foi em *La Noblesse d'État (1989)*²⁹, em que o autor tratou das escolas de elite que, no caso francês, produzem e reproduzem a elite que ocupa as posições dominantes no campo do poder e no Estado. Mas ali a preocupação de Bourdieu se inscrevia na análise do campo do poder e sua reprodução pelo sistema escolar, o que representou um aprofundamento dos seus estudos sobre educação já consagrados em *A Reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino (1970)*.

Considerando que o presente trabalho se propõe a promover o uso da teoria dos campos sociais na compreensão das políticas públicas, ou seja, das atividades que o Estado realiza, torna-se necessário observar quais são as considerações de Bourdieu acerca do funcionamento do Estado, para além de seus fundamentais estudos sobre a educação e a reprodução. Como parte deste itinerário, adiante serão focalizadas as noções de *campo do poder* e *campo político*, bem como o conteúdo de uma conferência proferida em 1991 em que o autor tratou dos *espíritos de Estado*.

²⁸ (BOURDIEU, 1994, p. 21)

²⁹ (A nobreza do Estado)

O *campo do poder* refere-se à tentativa de Bourdieu romper com as noções substancialistas e realistas acerca do poder, um problema que a noção classe dominante, por exemplo, não permite equacionar. Para ele, classe dominante é um conceito realista que designa uma população verdadeiramente real de detentores de poder. A grande dificuldade desta concepção refere-se ao fato de que ela localiza o poder em determinados agentes ou grupos, numa realidade que pode ser vista claramente, mas que é enganadora. Para Bourdieu, o poder não está inscrito num conjunto determinado de agentes ou grupos, mas nas relações estabelecidas entre agentes e grupos que disputam o poder. A grande diferença desta proposição consiste em tornar ponto central de análise do poder o universo das relações e não as fronteiras que delimitam os grupos dominantes e dominados. Até porque os dominantes de hoje podem ser os dominados de amanhã. Assim, o autor formula a noção de campo do poder,

entendendo por tal as relações de forças entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder (...) (BOURDIEU, 1989b, p. 28).

Já o *campo político* se refere ao universo restrito em que os partidos políticos e os políticos que neles atuam competem para oferecer “soluções” ao cidadão. Para o autor, a participação ativa no campo político exige um conjunto de competências sociais e técnicas que são uma exigência do campo e que não estão disponíveis a todos os agentes. Para caracterizar as diferenças entre os agentes políticos, Bourdieu se utiliza das noções *agentes politicamente ativos* e *agentes politicamente passivos*, conforme a proposição original de Weber³⁰. Enquanto que determinados agentes são detentores das competências necessárias e possuem interesse em participar ativamente da luta política, por exemplo na condição de candidato concorrendo em eleições, se caracterizando como agentes politicamente ativos, outros agentes não detêm as competências necessárias ou não tem interesse (ou ambos) em participar das lutas políticas, se conformando como agentes politicamente passivos. Desse modo,

O campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de ‘consumidores’,

³⁰ (WEBER, 1956 *apud* BOURDIEU, 1989b, p. 163)

devem escolher, com probabilidade de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção. (BOURDIEU, 1989b, p. 164)

Foi numa conferência proferida em 1991 na cidade de Amsterdã que as concepções de Bourdieu acerca do Estado foram apresentadas de maneira mais substancial, considerando o escopo deste trabalho. Muito embora não ofereça o grau de sistematização e detalhamento típico de sua produção acadêmica tradicional, a transcrição da conferência, publicada em *Razões Práticas – sobre a teoria da ação* (1994), oferece um conjunto de considerações que se mostraram de grande relevância para o presente estudo. Publicado sob o título “*Espíritos de estado: gênese e estrutura do campo burocrático*”³¹, o texto apresenta uma definição de Estado adaptada da versão clássica de Weber; descreve o Estado como resultado da unificação de diversos campos; trata dos problemas relativos às abordagens mais comuns do Estado, que possuem em geral caráter normativo e; trata da complexidade do Estado como objeto de estudo. Ao final, apresenta uma definição considerada central para esta pesquisa, que é a noção de autoridade reconhecida como capital simbólico específico do Estado.

Para definir o que é o Estado, Bourdieu se utiliza da definição clássica estabelecida por Weber, porém com algumas adaptações. A principal delas diz respeito à incorporação do monopólio legítimo da violência simbólica, juntamente como a violência física, na definição do conceito. Assim, para Bourdieu,

o Estado é um x (a ser determinado) que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente” (BOURDIEU, 1994, p. 97)

Este Estado, no entanto, é o resultado da unificação de outros campos sociais e representa a concentração de diversos tipos de capital, que resultou numa instituição complexa e muito poderosa, que regula o funcionamento de diversos campos. Bourdieu, assim, considera que

a gênese do Estado é inseparável de um processo de unificação dos diferentes campos sociais, econômico, cultural (ou escolar), político etc. O Estado concentra um amplo conjunto de recursos simbólicos e materiais e tem a capacidade de regular o funcionamento dos diferentes

³¹ (BOURDIEU, 1994, p. 91-124)

campos, seja por intervenções financeiras seja através de intervenções jurídicas (BOURDIEU, 1994, p. 51).

Já em relação à compreensão do Estado, o autor afirma que a maior parte dos estudos sobre o Estado não representam tentativas de compreensão, mas programas de ação política que pretendem impor uma visão particular do Estado, de acordo com interesses e valores que estão associados à posição ocupada por aqueles que os produzem. Desse modo,

A dificuldade específica da questão do Estado prende-se ao fato de que, sob a aparência de pensá-lo, a maior parte dos estudos consagrados a esse objeto (...) participam, de modo mais ou menos eficaz e mais ou menos direto, da sua construção, logo, da sua própria existência” (BOURDIEU, 1994, p. 95).

Mas não apenas isso. De acordo com o sociólogo francês, o próprio Estado busca definir as condições para sua interpretação, e tenta frequentemente estabelecer as categorias de pensamento utilizadas para pensá-lo. Como consequência,

Tentar pensar o Estado é expor-se a assumir um pensamento de Estado, a aplicar ao Estado categorias de pensamento produzidas e garantidas pelo Estado e, portanto, não compreender a verdade mais fundamental do Estado (BOURDIEU, 1994, p. 91).

Para Bourdieu, por conseguinte, é muito difícil pensar o Estado. Não apenas porque em boa parte dos casos as abordagens estão mais preocupadas em promover uma forma específica de Estado e não sua compreensão. E nem apenas porque o próprio Estado busca estabelecer as condições para sua interpretação. Todavia porque se trata de um objeto de estudo bastante complexo, que exige a utilização de vários tipos de conhecimento, que normalmente se encontram compartimentalizados em variadas disciplinas. Ao falar das dificuldades de se abordar o Estado, por exemplo, o autor reproduz uma citação em que o historiador Richard Bonney afirma que

o estudo do governo exige o conhecimento da teoria do governo (isto é, da história do pensamento político), o conhecimento da prática do governo (isto é, da história das instituições) e, por último, o conhecimento dos personagens do governo (logo, da história social) (BONNEY, 1987 apud BOURDIEU, 1994, p. 99).

Ainda que a preocupação de Bonney esteja situada no âmbito de sua especialidade, a história, para Bourdieu essa é uma amostra do quão difícil é pensar o

Estado. No seu ponto de vista, compreender o Estado significa romper com as compartimentalizações típicas das ciências sociais, dado que é necessário compreender as teorias políticas, a prática política a partir das instituições e agentes situados nas diversas posições do campo e, também, a trajetória dos agentes.

Finalmente, em relação ao capital específico do Estado, devemos considerar em primeiro lugar o fato de que o Estado, para Bourdieu, é resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital - capital de força física, capital econômico, capital de informação, capital simbólico - formando uma espécie de metacapital que possui poder sobre todos os outros tipos de capital. Este capital, reconhecido pelos agentes e instituições, remete a uma autoridade do Estado, que por sua vez é exercida pelos agentes e instituições que estão situados nas diferentes posições na estrutura do Estado. Na lógica do Estado brasileiro, por exemplo, a autoridade central do Estado está situada no cargo de Presidente da República, e sua ocupação está relacionada às lutas que ocorreram no campo político e que definiram o vencedor nas eleições diretas realizadas a cada quatro anos. É exatamente essa propriedade, a autoridade reconhecida, que se conforma como o capital específico do Estado. Para Bourdieu, assim,

Tudo remete à concentração de um capital simbólico de autoridade reconhecida que, ignorado por todas as teorias sobre a gênese do Estado, surge como condição ou, pelo menos, como o acompanhamento de todas as outras formas de concentração, se elas tem uma certa permanência. (BOURDIEU, 1994, p. 107) (grifo nosso).

O capital específico do Estado é, portanto, um tipo de capital simbólico de autoridade reconhecida, que é uma espécie de metacapital resultado da concentração dos demais tipos de capital. E essa concentração de capital é o fundamento da autoridade do detentor do poder estatal.

3. Contornos gerais do campo de políticas públicas

Considerando a teoria geral dos campos sociais e ainda a concepção de Estado de Bourdieu, como podemos conceber o campo das políticas públicas? Quem são seus agentes e instituições principais? Quais são os objetos de disputa nesse campo? Quais são os tipos de capital nele mobilizados? Quais as suas regras específicas? O objetivo deste capítulo é apresentar a concepção geral de campo de políticas públicas que norteou a execução da pesquisa. Ela foi elaborada com base na teoria dos campos sociais e nas discussões sobre o Estado e as políticas públicas apresentadas nos capítulos 1 e 2. Os resultados empíricos relativos ao estudo do caso específico do PBF e que, como veremos, confirmam a hipótese do campo de políticas, são discutidos nos capítulos 4 a 6.

Uma significativa parte da vida das pessoas, nas sociedades contemporâneas, é afetada diretamente pelo Estado. Como se trata da instituição que concentra o maior volume de poder e de recursos da sociedade, suas atividades atingem, modificam e transformam a vida de todos. Independentemente da formação cultural, da renda, dos valores morais ou do *status* social, todos somos afetados pela sua ação. Assim, o que o Estado faz e como ele faz é algo que interessa a todos, é objeto de uma intensa disputa na sociedade. O poder de decidir as atividades que devem ser realizadas pelo Estado, e como isso deve ser feito, assim como a decisão sobre as esferas em que ele não deve atuar, é foco de uma luta constante entre os agentes sociais. Essa luta ocorre tanto no âmbito das instituições do Estado - parlamento, ministérios, tribunais, prefeituras, governos estaduais, etc. - quanto fora delas - partidos políticos, sindicatos, empresas, organismos internacionais, organizações não governamentais (ONGs), associações comunitárias etc. Envolve tanto o indivíduo no papel de cidadão em sentido mais amplo, que não possui ligação com qualquer uma dessas organizações, quanto os indivíduos em suas diversas posições sociais de funcionário, empresário, especialista ou político. Este trabalho parte da hipótese de que tais agentes e instituições podem ser compreendidos nos termos da teoria geral dos campos sociais, mais especificamente nos termos de um campo de políticas públicas.

A hipótese do campo de políticas públicas parte do suposto de que, antes de mais nada, o campo das políticas públicas é um campo como outro qualquer. Nele os

agentes e instituições ocupam posições estabelecidas e, a partir de determinadas disposições (*habitus*), estabelecem diferentes cursos de ação. Para tanto, mobilizam e intercambiam diferentes tipos de capital. Segundo esta proposta, o que está em jogo no campo das políticas públicas é a definição do que o Estado faz e como ele faz. Trata-se da luta pela definição do que deve ser feito e como deve ser feito em relação a um tema de interesse da sociedade ou de frações dela. É uma luta para impor um problema que deve ser objeto de atenção do Estado, para definir este problema em termos apropriados, para decidir como o problema deve ser tratado e, finalmente, para implementar ou operacionalizar a decisão visando atingir os resultados esperados.

Sobre cada temática ou esfera de interesse no campo de políticas públicas desenvolvem-se relações específicas, com agentes e instituições específicos, que obedecem a regras específicas. Assim, muito embora o campo das políticas públicas seja referido em sentido genérico, o mais apropriado é considerar a existência de uma multiplicidade de campos e subcampos de políticas públicas. Por exemplo, podemos falar dos diferentes campos das políticas de educação, de saúde, de transportes, de energia e de ciência e tecnologia, entre outros. Ainda em relação a esses exemplos, podemos conceber como subcampos, respectivamente, o subcampo das políticas de educação superior, de saúde básica, de assistência aos idosos, de transporte aéreo, de petróleo e derivados e de promoção da inovação tecnológica. Nesta multiplicidade, uma instituição ou agente pode tomar parte em um ou mais campos ou subcampos, sendo que em cada um deles pode exercer funções e ter importância diferentes. Este trabalho teve como foco de pesquisa o subcampo específico dos programas de transferência de renda para famílias pobres, que vieram a se consolidar em torno do PBF, se conformando atualmente como campo do PBF.

Outro aspecto relevante é a superação das abordagens internalistas e externalistas. A recusa entre a adoção de abordagens que procuram explicar os fenômenos sociais apenas nos seus aspectos internos e formais e, ao mesmo tempo, a rejeição das explicações que abordam os fenômenos como simples resultado das formas sociais mais amplas, como já ressaltado na teoria dos campos sociais, também está refletida na hipótese do campo de políticas públicas. Podemos dizer que, por um lado, a utilização da noção de campo representa a rejeição das abordagens que tratam das políticas públicas apenas em seus aspectos internos, formais e abstratos, em que as alternativas de desenho, seus objetivos e impactos esperados são colocados sob análise sem que isso tenha relação com

as condições práticas de implementação, os arranjos políticos e institucionais, as disputas entre os agentes e instituições que representam essas concepções. Nesta categoria se enquadram a maior parte dos estudos de políticas públicas realizados pelos economistas. Em geral seus estudos relacionam uma ou mais concepções sobre uma política pública, assim como os seus objetivos, aos dados obtidos em pesquisas populacionais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, ou em registros administrativos, que de algum modo podem evidenciar se tais objetivos são adequados, pertinentes e, para o caso de políticas públicas em andamento, se existem sinais³² de que eles estão efetivamente sendo alcançados. No Brasil, a maior parte dos estudos sobre PTR desenvolvidos por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo – IPC/IG se enquadram nesta categoria.

Por outro lado, a concepção do campo de políticas públicas também rejeita as abordagens que procuram analisar as políticas públicas apenas em relação ao contexto social de maneira geral, como resultado das formas sociais mais amplas, em seu aspecto externo e relacionado à macroestrutura socioeconômica. Um bom exemplo, mas não o único, são as análises de fundo marxista que procuram abordar os PTRs como um paliativo para garantir a manutenção das estruturas de dominação social a partir das quais a população historicamente marginalizada é mantida sob controle por uma elite hegemônica que domina o Estado, uma abordagem comum entre pesquisadores do serviço social.

Um fato adicional a ser destacado é que, em geral, nem os economistas nem os assistentes sociais se utilizam do referencial das teorias de políticas públicas oriundas da ciência política, apresentadas na seção 1.2. Isso é explicado pelo interesse e formas específicas de abordar o Estado desenvolvidas por outras disciplinas, para além da subdivisão interna das ciências sociais que delegou esta tarefa a um subcampo da ciência política. O acordo tácito entre a sociologia e a ciência política não teve nem poderia ter efeito fora do campo estrito das ciências sociais (sociologia, ciência política, antropologia).

³² “Sinais” refere-se ao fato de que na maior parte dos casos os estudos baseados na PNAD/IBGE são capazes de estabelecer correlações mais ou menos fortes entre determinados fenômenos, e não estabelecer relações de causalidade direta ou mesmo indireta. E mesmo no caso de correlações muito fortes, em geral também é muito difícil isolar, para efeito de prova científica, o impacto de determinada variável sobre outra. Um exemplo: apesar de todos os esforços de vários pesquisadores, até o presente momento não foi possível isolar de maneira convincente os impactos da exigência da frequência escolar de crianças e adolescentes nos PTRs no Brasil sobre o aumento da taxa de frequência, efetivamente verificado no período.

Todas as disciplinas que de algum modo se interessaram pelas atividades do Estado desenvolveram abordagens próprias, obviamente influenciadas por sua trajetória no campo científico, seus paradigmas e correntes teóricas dominantes. E pelo menos no que se refere às políticas sociais, essas duas disciplinas (serviço social e economia) representam dois casos entre os mais destacados no Brasil.

3.1. Os agentes do campo de políticas públicas

Os participantes dos campos sociais são os agentes e as instituições. Os agentes são os indivíduos, que podem ocupar posições nas instituições ou atuar sem vínculo institucional definido. No campo políticas públicas os principais agentes são o cidadão, o político, o funcionário, o empresário e o especialista.

O *cidadão* é o indivíduo que integra a sociedade, é a unidade a partir da qual ela se estrutura social e politicamente. É o eleitor a quem os políticos tentam convencer nas eleições. Em sua grande maioria, não ocupam posições nas instituições que fazem parte do campo, muito embora todo o discurso das políticas públicas se remeta aos seus interesses, ou aos interesses “da sociedade”. Os agentes deixam de ser “apenas” cidadãos quando passam a ocupar posições com interesses específicos no campo, tais como os políticos, os funcionários ou os empresários.

O *político* é agente que tem como modo de vida a representação formal dos interesses dos cidadãos, sendo essa representação obtida por intermédio de eleições. O ideal dos políticos é obter posições eletivas (cargos eletivos) que lhes permitam exercer influência nas decisões e ações do Estado, tais como as posições de vereador, deputado, senador ou prefeito. Essa influência pode se realizar por intermédio das tomadas de posição (p.e. voto no parlamento e articulações políticas), pela influência sobre posições nas organizações de Estado (p.e. indicação de ocupantes de cargos de direção no Poder Executivo) e pela influência nas ações dessas organizações por intermédio de demandas diretas (p.e. solicitação ao Ministro). Ainda que o modo de vida do político seja a ocupação de posições de representação dos interesses dos cidadãos, isso não significa que ele atue comandado por esses interesses. Ele pode agir influenciado por diversos outros interesses, sejam pessoais, de grupos específicos ou de empresas. No entanto, tem consciência de que

o que lhe garante sobrevivência e poder sobre o campo são as posições de representação obtidas nas eleições. Daí porque a obtenção e manutenção dessa representação é o modo de vida tradicional do político.

O *funcionário* é o agente que, mediante um contrato de trabalho, ocupa posições funcionais no interior das organizações e por isso é remunerado. Ele deve realizar as atividades determinadas pela organização, em troca de pagamento. Os funcionários se diferenciam em grande medida pelas características dos seus contratos de trabalho e pelas exigências de qualificação, sendo que no campo de políticas públicas existem basicamente quatro tipos de funcionários: os servidores permanentes do Estado, selecionados por concurso público; os servidores do Estado ocupantes de cargos de confiança e selecionados por critérios variados; os funcionários de diversos tipos de organizações, principalmente as não estatais, com contrato sem tempo determinado, mediante carteira de trabalho assinada; os funcionários de diversos tipos de organizações, desvinculados do sistema de trabalho convencional, que possuem vínculos temporários, precários ou institucionalmente frágeis.

O *empresário* é o agente que é proprietário de uma empresa e atua para que ela atinja o objetivo de vender com o maior lucro possível os seus produtos e/ou serviços. Como o Estado é um grande comprador, os empresários ficam sempre atentos às oportunidades de atender às suas demandas, mesmo que isso implique criar novas empresas. Além disso, os empresários buscam influenciar as atividades de regulação e normatização realizadas pelo Estado, pois elas podem afetar positivamente ou negativamente os seus negócios.

O *especialista*, por sua vez, é o agente dotado de capital intelectual em determinada temática de interesse e, por isso, possui a capacidade reconhecida para indicar soluções para os problemas colocados no campo. Para ter validade no campo de políticas públicas, o conhecimento do especialista deve ser reconhecido no âmbito do campo científico, em primeiro lugar, mas também deve ser capaz de ultrapassar suas fronteiras. Um pesquisador que possui alto grau de reconhecimento no campo científico certamente pode ser um agente importante no campo das políticas públicas. Mas se este mesmo pesquisador publica periodicamente artigos em jornal, concede regularmente entrevistas para veículos de mídia e, além disso, detém a confiança de agentes que ocupam posições destacadas no campo, a sua capacidade de influenciar as decisões será muito maior. Os

especialistas normalmente são vinculados a universidades ou outras instituições de pesquisa e, nestes casos, atuam quase sempre como agentes independentes e não como representantes das organizações as quais se vinculam. No entanto, os especialistas podem ser ao mesmo tempo funcionários de empresas ou outros tipos de organizações que possuem interesses específicos no campo, casos em que a sua atuação fica vinculada, em maior ou menor grau, aos interesses dessas organizações. Não que este vínculo represente necessariamente algum tipo de “traição ao conhecimento”, em que o especialista usa o prestígio anteriormente alcançado para consagrar a opinião da instituição contratante, mesmo que dela não concorde, apenas para obter como retorno a remuneração prometida. Muito embora isso também ocorra, o mais comum é que as instituições procurem contratar especialistas que tenham demonstrado previamente ter opiniões iguais ou ao menos similares àquelas que a instituição defende. O que não é muito difícil, dada a multiplicidade de opiniões acadêmicas disponíveis.

3.2. As instituições do campo de políticas públicas

As instituições que integram os campos sociais são as organizações criadas com finalidades específicas, que possuem regras internas de funcionamento e que desenvolvem uma identidade organizacional que tende a ser diferente da identidade dos seus membros ou participantes, tal qual o sentido atribuído pela teoria das organizações (BLAU & SCOTT, 1970, p.14). As instituições do campo de políticas públicas são as organizações de Estado, as associações de benefício mútuo, as associações de benefício coletivo, as organizações de serviços e as empresas, sendo esta tipologia uma versão adaptada daquela proposta por Blau & Scott na obra “*Organizações Formais*” (1970).

As *organizações de Estado* são as organizações criadas pelo Estado com a finalidade de executar determinado conjunto de tarefas numa determinada área de atuação. São as organizações de Estado, e as respectivas posições de comando nela situadas, que detêm o monopólio do capital simbólico do Estado, que é a autoridade reconhecida para adotar e formalizar as decisões do campo. As organizações de Estado são distribuídas em diferentes níveis hierárquicos, sendo que normalmente uma delas, regra geral um Ministério, é a responsável pela coordenação do campo específico de políticas públicas

correspondente. Abaixo dela, na hierarquia interna do Estado, existem outras organizações, detentoras de menor capital simbólico de autoridade, mas que possuem finalidades específicas, muitas vezes relacionadas à execução ou operação das políticas públicas, como no caso das autarquias.

As *empresas* são as organizações criadas com o objetivo de fornecer ou produzir determinados produtos ou serviços, com vistas à obtenção de lucro. Nas empresas atuam os seus proprietários, que podem ser empresários ou um corpo de acionistas, os funcionários e, em alguns casos, especialistas. Os interesses das empresas no campo de políticas públicas, incluindo-se aí as empresas de mídia, estão relacionados ao fato de que o Estado, enquanto instituição que concentra grande quantidade de capital econômico e de poder, desenvolve atividades que afetam diretamente ou indiretamente todos os mercados. O Estado é o maior comprador direto de produtos e serviços da sociedade, o que já seria suficiente para mobilizar as empresas e empresários em torno do que ele faz. No entanto, mais do que isso, o Estado atua como regulador direto de inúmeros mercados, tomando decisões e estabelecendo normas que afetam, restringem ou até mesmo criam a demanda por determinado produto ou serviço. Além disso, o Estado atua na regulação do sistema econômico a partir da política econômica, da política industrial e do financiamento à produção. Assim, o que o Estado faz e como ele faz é algo que interessa sobremaneira às empresas.

As *associações de benefício mútuo* são as organizações criadas com a finalidade de trazer benefícios aos integrantes do seu quadro social e tem suas atividades financiadas pela contribuição direta e regular dos seus membros. Incluem-se nesta definição os sindicatos de trabalhadores e patronais, as associações empresariais, as associações profissionais e as associações de bairro ou comunitárias. Os agentes e instituições do campo de políticas públicas podem estar vinculados a associações de benefício mútuo que buscam representar, na luta do campo, os seus interesses.

As *associações de benefício coletivo* são organizações criadas com a finalidade de promover princípios e ações vinculadas a um preceito moral, valores sociais, identidades ou crenças que extrapolem os interesses específicos dos seus integrantes. Elas obtêm financiamento de formas variadas, destacando-se as doações e as contribuições dos membros, que podem ser regulares ou pontuais. Entre as associações de benefício coletivo

incluem-se os organismos internacionais, as organizações não governamentais (ONGs) e as denominações religiosas. No campo de políticas públicas, as associações de benefício coletivo travam uma luta para ampliar o alcance de suas crenças e preceitos que, por intermédio da ação do Estado, podem ter o alcance potencializado ou multiplicado. Este é o caso do esforço dos organismos internacionais, como PNUD e UNESCO, para defender a agenda dos PTRs com condicionalidades no processo de unificação dos programas de renda no Brasil. E também o caso das ONGs ambientalistas para influenciar políticas ambientais, assim como é o caso das religiões, que travam lutas para influenciar, entre outras, a política educacional e a legislação de costumes.

A linha divisória entre as organizações de benefício mútuo e as de benefício coletivo pode ser bastante tênue. Os partidos políticos, por exemplo, podem ser considerados numa situação limítrofe. A categorização mais apropriada depende da conformação do partido e também da luta específica que se trava no campo. Mas o dilema entre a obtenção de benefícios coletivos ou apenas para os associados também pode atingir variadas associações de benefício coletivo. Outro ponto também interessante é o fato de que as associações de benefício mútuo podem se apresentar em determinados contextos como associações de benefício coletivo, pois a defesa de um benefício “para todos” pode resultar em mais legitimidade e respeitabilidade do que a defesa de um benefício destinado apenas aos seus associados.

Finalmente, as *organizações de serviços* são as organizações criadas com a finalidade de executar um serviço ou atividade específica, ligada às políticas públicas. As organizações de serviços em geral não possuem receitas próprias. Elas recebem recursos externos para financiar a realização das suas atividades, que também são determinadas externamente. Regra geral, são organizações de Estado encarregadas da operacionalização de políticas públicas e interagem diretamente com os cidadãos, tais como as escolas, unidades de saúde e serviços de assistência social. Mas as organizações de serviço também podem ser instituições não estatais, como é o caso das organizações de caridade ou filantrópicas, e empresas, como é o caso das escolas particulares em que o Estado adquire vagas para estudantes da rede pública e hospitais privados que atendem ao Sistema Único de Saúde (SUS).

3.3. Os tipos de capital do campo de políticas públicas

São cinco os principais tipos de capital mobilizados pelos agentes e instituições no campo das políticas públicas: capital simbólico de autoridade, capital político, capital econômico, capital organizacional e capital intelectual.

O *capital simbólico de autoridade* é o capital específico do campo de políticas públicas e se refere à autoridade formal reconhecida para a tomada de decisões. Esta autoridade refere-se à obediência legal aos governantes eleitos prevista na legislação do país. A posição central do capital simbólico, no contexto brasileiro, é o cargo de Presidente da República. Quando o Presidente nomeia um Ministro de Estado, ele subdelega ao agente nomeado uma parcela do capital simbólico de autoridade referente ao campo específico de atuação do ministério. Esta subdelegação ocorre de acordo com a previsão legal que determina quais são os órgãos de Estado e suas funções. Ou seja, a lei estabelece previamente a estrutura de subdelegação do capital simbólico do campo de políticas públicas.

O *capital político* consiste no poder para influenciar as ações no campo de políticas públicas, independentemente do capital simbólico de autoridade. Refere-se à capacidade dos agentes de fazer valer as suas opiniões e desejos. O capital político se efetiva mediante diferentes formas de agir. Pode fazer uso do poder de convencimento, mediante argumentação ou diálogo, ou pode fazer uso da força, mediante coerção e ameaça. O que importa, ao final, é a capacidade de impor a sua opinião e vontade. Mas são muitas as situações em que, no campo das políticas públicas, o capital político e o capital simbólico caminham juntos, o que faz inclusive com que eles correntemente sejam confundidos. Nestes casos há a combinação da autoridade formal e do poder para impor suas tomadas de posição, por exemplo quando agentes com grande capital político são alçados à condição de dirigentes das organizações de Estado. Mas nem sempre esses dois tipos de capital andam de mãos dadas. Um ex-senador com longa trajetória política, mas sem mandato eletivo, tem capital político, porém não possui autoridade formal reconhecida. Já um agente dotado de baixo capital político, por exemplo um servidor de carreira, pode ser alçado a uma posição de grande capital simbólico, mediante nomeação. No entanto, um e outro capital podem ser convertidos entre si mediante uma taxa de câmbio determinada pela estrutura do campo. Regra geral, transformar capital político em

capital simbólico de autoridade é um procedimento normal dos políticos, como no caso em que o político indica para nomeação um aliado que, a partir da posição ocupada, usa a autoridade para favorecer seu grupo político. Assim, mesmo considerando que os dois tipos de capital caminham juntos, trata-se na realidade de tipos de capital diferentes.

O *capital econômico* consiste em determinados bens ou recursos, conversíveis em dinheiro, que são distribuídos desigualmente entre os agentes e instituições do campo. Os detentores de capital econômico podem mobilizá-lo numa relação de troca para induzir aqueles que desejam possuí-lo a realizarem determinadas atividades ou a oferecerem produtos ou serviços em troca. O capital econômico, assim, representa um tipo de poder que se baseia nas relações de troca. Estas podem ser consideradas socialmente legítimas e legais, como a compra de um produto a preços de mercado mediante pregão eletrônico. Ou ilegítimas e ilegais, como a compra de opiniões, conduta e ações de agentes públicos que possam resultar em lucro ilegal para o comprador, como ocorrem nos mais variados casos de corrupção.

O *capital organizacional*, por sua vez, refere-se à capacidade para mobilizar as organizações a fim de possibilitar a realização objetiva das políticas públicas. Envolve o domínio das questões práticas relacionadas ao funcionamento do Estado, incluindo suas regras, limites e arranjos de funcionamento. Está relacionado à capacidade de mobilizar os recursos humanos e técnicos existentes, à disposição para ampliar esses recursos e ao emprego de novos arranjos para os recursos disponíveis, visando obter melhores resultados. O capital organizacional refere-se ao conhecimento prático das condições objetivas (do contexto que possibilita efetivamente implementar uma determinada decisão) e à capacidade que o agente possui para atuar neste processo. Como implementar uma política pública normalmente implica realizar inúmeras atividades e procedimentos, envolvendo funcionários, equipamentos, planejamento, sistemas informatizados e rotinas, o conhecimento e a experiência sobre o seu funcionamento, assim como a capacidade de liderar ou coordenar a realização de tais tipos de atividades, é algo que possui valor.

O capital organizacional não se confunde com os discursos escolásticos sobre a gestão do Estado, com suas teorias, modelos e conceitos que em geral possuem caráter normativo e são pouco aderentes à realidade do Estado. E nem tampouco se confunde com a ideia, também bastante difundida, de predomínio da técnica sobre a política, entendendo

a técnica como um conjunto de prescrições cientificamente embasadas e que, portanto, tem o condão de superar, em mérito e qualidade, as decisões de ordem política. Isso porque a noção de capital organizacional traz como elemento central algo que curiosamente nenhuma dessas duas concepções em geral costuma destacar, que é a capacidade objetiva de realizar. Ele representa não o discurso sobre a gestão e nem tampouco o discurso sobre o predomínio da técnica, mas a ação objetiva de gestão e a aplicação objetiva da técnica no contexto institucional concreto, conforme os objetivos da política pública correspondente, que são politicamente definidos. Ele se refere ao mundo real e imediato, e à busca de resolução para problemas que também são reais e imediatos, com tudo que isso implica em termos de complexidade para a ação, o que significa que ele está despido das pretensões escolásticas típicas dessas duas formas de pensamento. Podemos dizer, em resumo, que o capital organizacional é a capacidade de fazer.

O *capital intelectual*, finalmente, representa a opinião que “vale mais” sobre um determinado assunto ou tema de interesse. Não é apenas capital científico, mas capital científico do tipo consagrado fora das fronteiras do campo científico. O capital intelectual se baseia no reconhecimento dos agentes de que o seu detentor é possuidor de uma opinião que tem uma validade superior, fruto do seu investimento em aquisição de conhecimento e divulgação de suas posições. Ele contempla o capital científico, mas agrega alguns outros componentes relevantes. Daí porque denomino capital intelectual e não simplesmente capital científico. Não basta simplesmente ter capital científico, é importante ter reconhecimento fora das fronteiras do campo científico, de preferência reconhecimento público alcançado pela via da manifestação de opiniões por intermédio dos veículos de comunicação. Assim, possui mais capital intelectual para influenciar no campo de políticas públicas o especialista que é dotado de capital científico, mas ao mesmo tempo detém reconhecimento público e guarda boas relações com os agentes situados em posições de direção no campo.

3.4. Algumas regras gerais do campo de políticas públicas

Tendo apresentado em linhas gerais os agentes e instituições do campo de políticas públicas, bem como os tipos de capital nele mobilizados, passamos à tentativa de esboçar, de forma não exaustiva, algumas das suas regras gerais de funcionamento. Essas

regras gerais se referem a um panorama teórico amplo, sendo que a cada campo ou sub-campo específico elas tomam contornos mais ou menos específicos. O objetivo aqui é apenas apresentar um arcabouço geral das regras do campo considerando uma visão ampla, sem se referenciar, ainda, a qualquer caso específico.

A luta no campo das políticas públicas é coordenada no âmbito das instituições. Normalmente, cada subcampo de políticas públicas possui uma instituição coordenadora, que exerce a liderança das atividades do campo e é responsável pela formalização das decisões. Essa instituição normalmente é uma organização de Estado posicionada no topo da hierarquia do campo, situada apenas abaixo do órgão dirigente superior que, no caso brasileiro, é a Presidência da República. Ela é detentora, por definição prévia e mediante transferência do órgão dirigente, do capital simbólico de autoridade em relação ao seu subcampo de atuação. O seu ideal é ter a capacidade de conduzir as ações segundo seu *habitus*, mas com o maior grau possível de legitimidade no campo, ou seja, sem que isso promova reações significativas pelos demais agentes e instituições. A estrutura do campo se remete à estrutura institucional e à autoridade reconhecida. Essa autoridade é subdelegada conforme previsão legal.

O poder de decisão da instituição coordenadora é limitado e variável. A organização coordenadora tem autonomia para tomar determinadas decisões, mas deve ter claro que as decisões importantes do campo são resultado da luta que se estabelece entre os agentes, cabendo a ela participar da luta, tentar dirigir a participação dos demais agentes e formalizar, por meio de normas e outros dispositivos, a decisão final. A depender de como cada subcampo se estrutura, a instituição coordenadora terá mais ou menos poder para decidir o que deve ser feito e como fazê-lo. Normalmente, a instituição coordenadora estabelece mecanismos a partir dos quais os demais agentes e instituições considerados relevantes no campo possam externar suas posições e ter parte nas decisões. Esta é uma forma de contemplar um maior número de agentes interessados no campo e, assim, manter a intensidade da luta em níveis controláveis.

As instituições e agentes insatisfeitos podem provocar a reestruturação do campo, desde que consigam mobilizar capital político suficiente. Quando os agentes e instituições interessados no campo não se sentem contemplados pelas decisões, a intensidade da luta tende a crescer. E se os insatisfeitos reunirem a força necessária, o

resultado final pode ser uma reestruturação do campo a partir de novas práticas. Nesta reestruturação, regras do campo podem ser alteradas, um novo equilíbrio de forças pode ser estabelecido e, em geral, os agentes que ocupam as principais posições de comando nas organizações de Estado são substituídos.

A luta no campo somente se traveste de cooperação quando os objetivos dos agentes são comuns, semelhantes ou complementares. Quando a abordagem de redes de políticas públicas enfatiza os processos de cooperação entre os agentes (BONAFONT, 2004, p. 36), isso não significa que as pessoas tenham interesse *a priori* por cooperar, como bem ressaltam os próprios adeptos da abordagem. Na realidade, eles cooperam porque os objetivos por eles constituídos são compatíveis com a cooperação. Entretanto, quando os objetivos dos agentes são diferentes, aqueles que dispõem do tipo de capital apropriado e ocupam posições que lhes possibilitam lutar, eles lutam. Assim, quando a abordagem de redes enfatiza os processos de cooperação e, mais ainda, quando procura reconhecer os fatores positivos da cooperação, temos aí muito mais um juízo de valor a respeito da cooperação entre os agentes e sua importância do que propriamente uma abordagem que explica como as políticas públicas funcionam.

As alternativas de ação propostas correspondem ao habitus e interesses dos agentes. Para cada agente, a solução mais apropriada para um problema é aquela que contempla seu conjunto de crenças, habilidades e práticas, ou seu *habitus*. Para um problema de pobreza, por exemplo, um economista enfatizará a discussão sobre distribuição e oportunidades, um assistente social enfatizará o debate sobre a exploração social/abandono e um sociólogo provavelmente enfatizará as relações sociais, inclusive familiares.

As eleições são uma batalha fundamental num contexto de luta contínua. Os resultados eleitorais definem as condições gerais de ocupação de posições nos órgãos de Estado ou, de outra forma, quais são os agentes políticos que definem os agentes que devem ocupar as posições detentoras do capital simbólico do Estado. Mas as eleições resolvem apenas em parte a luta, ao contrário do que poderia sugerir o senso comum. Elas são um momento fundamental em que os agentes políticos investem seus diversos tipos de capital para angariar o voto dos cidadãos, pois seus resultados têm impacto significativo no campo pelo período em que duram os mandatos eletivos. No entanto, ato contínuo ao

término das eleições, os agentes, vencedores e vencidos, se reorganizam novamente na estrutura do campo para dar continuidade à luta.

A capacidade de fazer depende da disponibilidade de capital organizacional. Uma organização de Estado detentora de grandes quantidades de capital simbólico e de capital político, mas que não possui capital organizacional em quantidade suficiente, depende de que outras organizações mobilizem seu capital organizacional para implementar as políticas públicas sob sua responsabilidade. Quando uma organização, seja ela de qual tipo for, detém o monopólio sobre o capital organizacional relacionado à determinada atividade de interesse de uma política pública, sua capacidade de impor suas posições no campo cresce exponencialmente, ainda que ela seja detentora de pouco capital de autoridade e capital político. Um erro comum muito típico dos agentes políticos é acreditar que o poder de imposição do seu capital político é capaz de sobrepujar as limitações organizacionais para a implementação de uma política pública. Ocorre que o capital organizacional possui um ciclo de acumulação longo, e uma organização qualquer somente consegue acumulá-lo com o decorrer do tempo. Assim, a taxa de conversão das outras formas de capital em capital organizacional obedece a um mecanismo mais ou menos padronizado em que a taxa de câmbio de curto prazo é muito baixa. Somente num hipotético contrato futuro de longo prazo essa taxa de conversão pode oferecer retornos significativos, o que acaba tornando-se pouco atrativa aos agentes políticos.

São esses os elementos que, segundo a hipótese originária desta pesquisa, possibilitam delinear os contornos gerais do campo de políticas públicas. Mas este conjunto de considerações somente pode ser confirmado ou refutado a partir do estudo empírico e da análise cuidadosa do caso concreto. O próprio Bourdieu ressalta que não é possível capturar a lógica mais profunda do mundo social a não ser submergindo na particularidade de uma realidade empírica, historicamente situada e datada, que se constitui como caso particular do possível (BOURDIEU, 1994, p. 15). O caso particular do possível desta pesquisa, como já ressaltado, é o campo dos programas de renda, nos anos de 2003 a 2005, no primeiro mandato do Presidente Lula. Foi um período marcado por grandes expectativas em relação às políticas sociais que seriam desenvolvidas pelo Governo do PT, pela unificação dos programas de renda anteriores em torno do PBF e pela rápida expansão deste programa.

Como veremos, a análise do caso específico do PBF corrobora de maneira significativa a hipótese do campo de políticas públicas. Os capítulos seguintes se dedicam exatamente a esta análise, que consistiu em observar os aspectos principais da trajetória do PBF à luz da hipótese da pesquisa. Os resultados da pesquisa, conforme demonstrado nas páginas seguintes, apontam para a adequabilidade da teoria dos campos sociais como abordagem para explicar os campos e subcampos relativos às políticas públicas. Mas antes de analisar propriamente a estrutura do campo do PBF e apresentar seus resultados, é preciso contextualizar e descrever o panorama em que os programas de renda se encontravam no período imediatamente anterior. Isso nos remete à eleição do Presidente Lula em 2002, à herança dos programas de renda e à formação da área social no Governo Lula.

4. Prioridades do Governo eleito, herança dos programas de renda e a formação da área social no Governo Lula

Em 27 de outubro de 2002, após disputar e perder três eleições presidenciais, Luiz Inácio Lula da Silva³³ vence sua quarta tentativa para se tornar Presidente do Brasil. A eleição de Lula representou a chegada ao poder de uma coalizão de forças políticas de centro-esquerda, liderada pelo seu partido, o PT, com fortes ligações com o movimento social organizado e sindicatos. Para o candidato eleito, sua eleição representava uma “conquista das classes populares, das classes médias, de parcelas importantes do empresariado, dos movimentos sociais e das entidades sindicais que compreenderam a necessidade de combater a pobreza e defender o interesse nacional”³⁴. Já no primeiro discurso oficial como presidente eleito, no dia seguinte à vitória, Lula afirmou que o seu primeiro ano de governo seria dedicado ao combate à fome, pois se tratava do maior clamor da sociedade, e anunciou a criação de uma Secretaria de Emergência Social, com a missão de iniciar ações de combate à fome desde o primeiro dia de governo. Afirmou também que se, ao final de seu mandato, cada brasileiro pudesse se alimentar três vezes ao dia, teria realizado a missão de sua vida³⁵. Com um programa de governo denominado “Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social” e embalado por fortes expectativas no campo de políticas sociais, começavam ali as articulações para a composição do Governo e a formatação dos planos que deveriam ser implementados a partir de janeiro de 2003.

4.1. A concepção original do Projeto Fome Zero

O discurso de Lula em 28 de outubro de 2002 definia em linhas gerais que o combate à fome seria sua grande prioridade do Governo. Após o discurso, boa parte das

³³ Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de Lula.

³⁴ “Compromisso com a Mudança”, discurso do Presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva. São Paulo, 28/10/2002.

³⁵ *Idem*, op. Cit..

atenções da mídia e dos agentes políticos se voltaram para o Projeto Fome Zero. Esse projeto foi elaborado em 2001 no âmbito do Instituto Cidadania, do PT, que então era presidido por Lula, e recebeu uma menção específica no Programa de Governo do candidato³⁶. Idealizado e elaborado sob a coordenação de José Graziano da Silva³⁷, assessor pessoal de Lula desde a década de 1980, o *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil* consistia num conjunto amplo e diverso de políticas públicas destinadas a garantir a segurança alimentar e nutricional da população. O projeto partia da constatação de que não havia no país uma política de segurança alimentar e nutricional capaz de coordenar e integrar as diversas ações desenvolvidas nos estados, nos municípios e pela sociedade civil³⁸, e considerava que a mudança desse quadro dependia da inserção da segurança alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento³⁹. O texto reconhecia que o debate sobre a definição da noção de segurança alimentar representava um espaço de disputas árduas, num panorama em que o conceito não poderia ser dado como estabelecido⁴⁰. Mas, em se tratando de estabelecer a segurança alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento para o país, era necessário, afinal, escolher e difundir uma definição. Desse modo, o projeto apresentava uma definição ampla de segurança alimentar, segundo a qual

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 15).

Sendo coerente com esta definição de caráter amplo, o texto ressaltava que o problema alimentar de um país deve ser encarado para além da fome e da pobreza. O fundamental deveria ser a garantia da segurança alimentar, entendida a partir desta noção

³⁶ (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 43 e 44)

³⁷ Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de José Graziano.

³⁸ (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 9).

³⁹ *Idem*, op. Cit. p. 9.

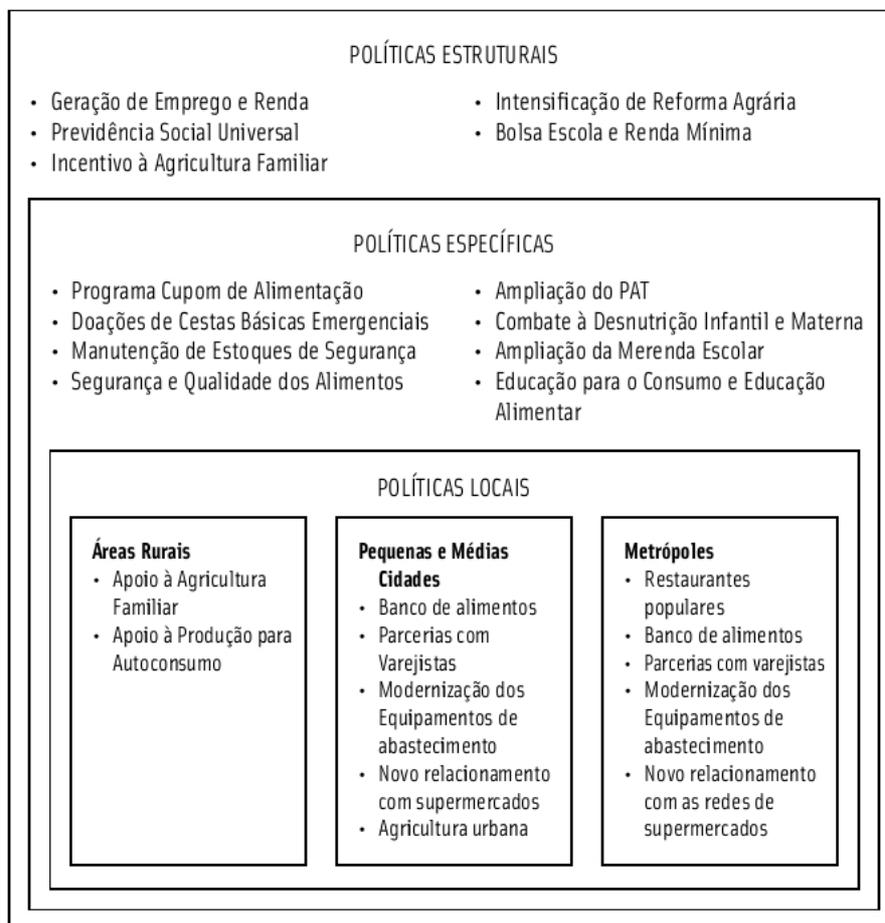
⁴⁰ *Idem*, op. Cit. p. 15.

que envolve não apenas o alimento em si, ou a renda para adquiri-lo, mas as formas sustentáveis de produção dos alimentos, a sua qualidade, as práticas saudáveis na alimentação, o acesso regular e com dignidade, as características culturais do povo e a articulação com a sociedade civil. O esquema de propostas do projeto contemplava políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais (*vide* quadro 01). As políticas estruturais contemplavam programas e projetos voltados para o enfrentamento da vulnerabilidade à fome das famílias, especialmente pelo aumento da renda, contemplando geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar e programas de bolsa escola e renda mínima. As políticas específicas contemplavam políticas de caráter nacional, diretamente relacionadas com ao acesso à alimentação, tais como o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que já existia, e o Programa de Cupons Alimentação, a ser criado. Já as políticas locais se referiam a ações e projetos que poderiam ser implementados por estados e municípios⁴¹, a depender das suas características (área rural, pequenas e médias cidades ou metrópoles). Como exemplo de programas locais, o documento cita o apoio à produção para o autoconsumo nas áreas rurais, a agricultura urbana em pequenas e médias cidades e os restaurantes populares nas metrópoles.

Mas, além das distinções estabelecidas no esquema de propostas do Programa, o aspecto mais importante para os objetivos da pesquisa consiste na clara distinção, estabelecida no projeto, entre as políticas de caráter emergencial e as políticas consideradas estruturantes. Assumido claramente como proposta de um novo eixo de desenvolvimento para o país, o Fome Zero propugnava que o país necessitava de mudanças estruturais relacionadas ao seu modelo de desenvolvimento, que deveria ser reorientado no sentido de associar crescimento econômico com equidade social. Isso implicava basicamente assegurar níveis maiores de crescimento econômico e de emprego, com melhoria de salários e incorporação no mercado alimentar dos estratos populacionais antes excluídos.

⁴¹ *Idem*, op. cit. p. 93.

Quadro 1 – Esquema das propostas do Projeto Fome Zero



Fonte: Projeto Fome Zero. Instituto Cidadania, 2001, p. 84.

O Projeto assumia que as mudanças estruturais seriam de longo prazo, motivo pelo qual defendia que se implementassem ações emergenciais que viessem a garantir a segurança alimentar da população que não obtinha acesso aos alimentos. Um exemplo de ação emergencial citado pelo projeto eram os PTRs. Muito embora as ações emergenciais, como a distribuição de alimentos ou programas de renda, não fossem ideais por serem apenas compensatórios ou mesmo assistencialistas, às vezes “dificultando o enfrentamento e a superação dos reais fatores promotores da injustiça”⁴², o Projeto defendia que tais iniciativas eram indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não poderiam esperar a maturação das medidas estruturais. Assim, mesmo que não fossem ideais e sofressem variadas ressalvas no Projeto, as ações emergenciais eram consideradas indispensáveis, mas apenas até que as medidas estruturais alcançassem o efeito desejado.

⁴² *Idem*, op. cit. p. 83.

Após isso, elas se tornariam desnecessárias. E como forma de minimizar os efeitos indesejados dos programas emergenciais, eles deveriam trazer obrigatoriamente elementos que os correlacionassem às mudanças estruturais desejadas. Assim, as políticas emergenciais deveriam ser: “a) educativas (em relação aos hábitos e práticas alimentares), b) organizativas, para a defesa dos direitos de cidadania e, c) emancipadoras, visando promover a autonomia e não a dependência das pessoas”⁴³. De acordo com essa proposta, por exemplo, uma política de distribuição de alimentos deveria estar vinculada à obrigatoriedade da frequência escolar das crianças e à constituição de conselhos locais com a participação dos próprios beneficiários, que seriam encarregados de acompanhar o projeto.

Como exemplo mais sintomático da proposta de implementar programas de caráter emergencial, o Fome Zero propunha a implementação do Programa Cupom de Alimentação – PCA. Conforme o proposto, o PCA seria um programa de aumento do consumo alimentar mediante a distribuição de cupons ou cartões para serem utilizados por famílias pobres exclusivamente na aquisição de alimentos em estabelecimentos previamente cadastrados. Inspirado diretamente no programa norte-americano *Food Stamps*, o PCA deveria beneficiar todas as famílias em situação de pobreza (9,3 milhões segundo as estimativas contidas no projeto), independentemente da participação em outros programas de renda mínima ou de previdência social, e teria valores entre R\$ 50,00 e R\$ 250,00 mensais. Além disso, deveria vincular a participação dos beneficiários ao cumprimento de determinadas contrapartidas, incluindo a participação em cursos de alfabetização, cursos de qualificação profissional e a prestação de serviços comunitários. Os beneficiários deveriam participar do PCA por um período previamente definido de seis meses a um ano, após o qual as condições de segurança alimentar da família seriam reavaliadas, podendo ser prorrogada a permanência. A maior vantagem do PCA em relação aos tradicionais programas de transferência de renda, segundo os seus formuladores, consiste exatamente na obrigatoriedade da aquisição de alimentos em rede credenciada. Isso permitiria, de um lado, garantir que os recursos fossem direcionados exclusivamente para a compra de alimentos de qualidade, o que deveria ser capaz de garantir o maior impacto possível na melhoria da segurança alimentar das famílias. Por outro lado, isso ocasionaria uma significativa expansão na demanda por alimentos. Demanda que,

⁴³ *Idem*, op. cit. p. 84.

devidamente direcionada para a produção oriunda da agricultura de base familiar, poderia provocar uma verdadeira revolução agrária no país.

Sobre o Fome Zero vale ainda ressaltar outro ponto. Se para muitos pode ser contraditória a existência simultânea de um amplo programa de cupons alimentares, destinado a atender a todas as famílias pobres, conjuntamente com massivos programas de transferência de renda com condicionalidades, que já existiam em 2003, esta incoerência não passou despercebida pelos formuladores do Projeto. Na sua avaliação, esta modalidade de programa deveria beneficiar prioritariamente as famílias pobres com crianças em idade escolar que não frequentam escola, o que, segundo suas estimativas, representavam 712 mil famílias⁴⁴ no país. Mas beneficiar famílias com crianças fora da escola (712 mil famílias) é diferente de beneficiar famílias pobres com crianças em idade escolar, que totalizavam 5,8 milhões de famílias (ou seja, oito vezes mais), conforme estimativa do Governo Federal para o Programa Bolsa Escola Federal, mencionada no texto do projeto. A forma de resolver o problema, segundo os formuladores do Fome Zero, era focalizar o PTR nas famílias com crianças que efetivamente estavam fora da escola e que enfrentassem situações ou risco de trabalho infantil, garantindo também um valor maior por criança para o benefício⁴⁵.

Tal proposta confrontava-se diretamente com a situação em que se encontravam os PTRs no final de 2002, e também com a perspectiva de incremento da cobertura e valores pagos por essa modalidade de programa, uma ação defendida por muitos setores do PT. Inclusive porque algumas das experiências mais conhecidas de programas de bolsa locais tiveram origem em municípios que se encontravam sob o comando do partido. Mas em relação a este ponto é necessário considerar que o Projeto Fome Zero foi elaborado ao longo de 2001, sendo que sua redação foi finalizada no mês de outubro. À época, os programas de bolsa escola municipais e estaduais eram bastante restritos em termos quantitativos e o programa Bolsa Escola Federal havia iniciado sua implementação há apenas 5 (cinco) meses⁴⁶. Já o Programa Bolsa Alimentação, criado no mês de agosto de 2001, sequer havia iniciado a concessão de benefícios quando o texto do projeto Fome Zero foi publicado.

⁴⁴ *Idem*, p. 99.

⁴⁵ *Idem*, p. 98.

⁴⁶ A concessão de benefícios do Bolsa Escola Federal foi iniciada em maio de 2001.

No entanto, a herança dos PTRs deixada pelo Governo FHC, ao final de seu mandato em dezembro de 2002, apontava para enormes desafios e contradições em relação aos objetivos e concepções originais propostos no Projeto Fome Zero. Não apenas porque as propostas do Projeto Fome Zero em muitas dimensões se contrapunham às concepções mais ou menos já estabelecidas em relação aos PTRs que vinham tomando corpo nos últimos anos, à esquerda e à direita do espectro político nacional. E nem simplesmente porque o programa de cupons alimentares apresentava um modelo operacional bastante distinto, e portanto a ser criado e implementado, em relação àquele que sustentou a criação e a expansão das iniciativas de Bolsa Escola em todo país nos anos anteriores. Mas também porque ao final do Governo FHC, cerca de 6,5 milhões de famílias já recebiam um ou mais benefícios entre os 6 (seis) programas federais de transferência de renda.

4.2. A herança dos Programas de Transferência de Renda (PTRs)

Os últimos 18 (dezoito) meses do Governo FHC foram marcados pela rápida expansão dos programas Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás. Em 2000, após seis anos no comando do país e há apenas dois anos do final de seu segundo mandato, o Governo FHC assistia a uma significativa erosão nos seus índices de aprovação. Em parte como consequência da crise econômica de 1999, que implicou uma forte desvalorização do Real, provocando um abalo significativo na noção de estabilidade econômica conquistada a partir de 1994, os índices de insatisfação popular tornaram-se crescentes. Em julho de 2000, pesquisas de opinião pública apontavam que 59% da população avaliava negativamente o Governo e apenas 13% avaliava positivamente⁴⁷. Segundo os responsáveis pela pesquisa, o crescimento na avaliação negativa estava relacionado à lenta recuperação econômica e à ausência de ações na área social⁴⁸. Poucos meses depois, em fevereiro de 2001, outra pesquisa apontava que na avaliação de 73,2% da população a situação de pobreza havia piorado nos últimos seis meses, sendo que para 20,4% da população a situação tinha permanecido igual⁴⁹. Esta percepção de fragilidade nas políticas sociais do Governo também era compartilhada por inúmeros especialistas e

⁴⁷ Pesquisa CNT/Vox Populi, julho de 2000.

⁴⁸ Falta de ações sociais abaixou avaliação de FHC, diz pesquisa. FolhaNews, São Paulo, 4 jul. 2000.

⁴⁹ Pesquisa CNT/Sensus. Rodada 34, realizada entre 11 e 16 de fevereiro de 2001. Relatório Síntese.

pesquisadores da área social, mas não apenas aqueles que se associavam ou estavam vinculados ao PT ou outros partidos de oposição. Também para os analistas sem vínculo político direto e mesmo entre aqueles que eram politicamente próximos do Governo, a noção de que a situação social se agravava e de que era necessária uma atitude do Governo era muito difundida. Nos circuitos políticos, também se tornava cada vez mais evidente que se a situação social permanecesse crítica, as dificuldades do candidato do Governo à sucessão presidencial do ano seguinte (2002), independentemente de quem fosse o escolhido, seriam enormes. Nesse cenário, aproveitando-se de um clima positivo proporcionado pela crescente visibilidade dos PTRs municipais e do DF, assim como o crescente reconhecimento e apoio dos organismos internacionais, como PNUD e Banco Mundial, ou seja, por uma confluência de interesses e ideologias locais, nacionais, e internacionais, incluindo elementos de avaliação técnica e também interesses políticos objetivos, ou seja, a confluência de diversos *habitus* e a mobilização de diversos tipos de capital, o Governo decide apostar na criação e implementação massiva desta modalidade de política pública.

O Bolsa Escola Federal foi criado por Medida Provisória em fevereiro de 2001⁵⁰ com a ambiciosa meta de contemplar 10,7 milhões de crianças entre 6 e 15 anos, em 5,8 milhões de famílias com renda até R\$ 90,00 *per capita*. O benefício concedido era de R\$ 15,00 por mês, para cada filho matriculado e frequentando o ensino fundamental, até o limite de 3 (três) crianças por família. A concessão de benefícios do Programa teve início em maio e oito meses depois, em dezembro, já alcançava 4,8 milhões de famílias, gerando benefícios para 8,2 milhões de crianças. No mês de agosto, seis meses após a criação do Bolsa Escola, num intervalo de apenas dois dias (08 e 10/08) são criados dois outros programas: o Bolsa Renda⁵¹ e o Bolsa Alimentação⁵². O Bolsa Renda era um programa de transferência de renda de caráter emergencial, destinado ao atendimento temporário de agricultores familiares atingidos pelas estiagens em municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência. O programa teve maior foco nos municípios do semiárido nordestino e o valor do benefício oscilou entre R\$ 15,00 (no ano de 2001) e R\$ 30,00 mensais (no ano de 2002), não tendo uma meta específica de beneficiários. Já o Programa Bolsa Alimentação era um PTR em moldes semelhantes ao Bolsa Escola, mas

⁵⁰ Medida Provisória nº 2.140, de 13 de fevereiro de 2001.

⁵¹ Medida Provisória nº 2.203, de 8 de agosto de 2002.

⁵² Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001.

com foco na melhoria das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de até seis anos de idade pertencentes a famílias de baixa renda. Para receber o benefício, as famílias deveriam participar de ações de saúde e nutrição determinadas pelo Estado. Com regras de elegibilidade semelhantes ao Bolsa Escola e mesmo valor do benefício (R\$ 15,00 por beneficiário), tinha meta de alcançar 3,2 milhões de crianças, gestantes e nutrizes, correspondendo a 1,7 milhão de famílias. Entretanto, além dos três programas, mais um PTR foi criado. Praticamente no último dia útil do ano, em dezembro, uma nova Medida Provisória estabelece o quarto programa de transferência de renda criado em 2001, o Auxílio-Gás⁵³. Segundo os objetivos declarados do Governo, o programa foi criado como forma de compensar, para a população pobre, o fim do subsídio universal à aquisição do botijão de gás de cozinha (GLP). O Auxílio-Gás consistia num benefício de R\$ 7,50 mensais, pagos em parcelas bimestrais de R\$ 15,00, destinado a todas as famílias de baixa renda incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

O CadÚnico havia sido criado em julho daquele ano⁵⁴ e representava uma tentativa de construir um único cadastro que deveria servir de base para os programas federais focalizados. Apesar dos grandes ganhos de coordenação e de racionalização operacional e de gestão que a existência de um cadastro único poderia representar, o início do CadÚnico foi marcado por uma série de dificuldades, em grande medida relacionadas à falta de planejamento e capacidade gerencial do Governo. Quando ele foi lançado, não havia atividades, orientações, procedimentos e sistemas de informação definidos. Havia apenas e tão simplesmente o formato do formulário de cadastro. E mesmo nos meses seguintes, quando este conjunto de atributos necessários à efetiva operacionalização do cadastramento foi colocado em prática, eles eram extremamente precários. O sistema de informação permitia apenas a entrada inicial de dados e nunca a atualização ou correção de informações. Não era possível, por exemplo, alterar o endereço da família ou corrigir erros de digitação, problemas que permaneceriam até 2004.

Especialmente ao longo do 2º semestre de 2001 e do 1º semestre de 2002, houve uma intensa “corrida das bolsas” (ROQUETE, 2010c). Deste processo, podem ser destacadas cinco características importantes. Primeiro, o fato de que o arcabouço dos

⁵³ Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001.

⁵⁴ Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

programas de renda erigido no final da gestão FHC foi construído num curtíssimo período. Segundo, que isso foi realizado a partir de instrumentos e processos bastante precários. Terceiro, que eles foram orientados por uma delimitada lógica setorial de vinculação das iniciativas (educação, saúde, energia, agricultura familiar). Quarto, que houve um tensionamento interno no Governo no sentido de racionalizar os processos de cadastramento, mediante a imposição do CadÚnico. E quinto, finalmente, a unificação operacional tácita ocasionada pela existência de um único agente operador para todas essas iniciativas, que era a Caixa Econômica Federal (Caixa).

A Caixa era responsável pela gestão do CadÚnico, pelo fornecimento de sistemas de gestão dos programas, pela geração das folhas de pagamento, pela geração e entrega de cartões, pelo pagamento dos benefícios e, na maior parte dos casos, pela orientação e capacitação das prefeituras. Exceção feita ao Ministério da Saúde, que desenvolveu um sistema próprio de gestão para o Bolsa Alimentação e, portanto, dependia da Caixa “apenas” para as operações inerentes ao banco (gerar e entregar cartões e pagar benefícios), enquanto que todos os demais Programas dependiam da Caixa para realizar qualquer procedimento de gestão ou operacional relevante. E naquele momento, até por conta das pressões do Governo para desenvolver e implementar velozmente os sistemas e processos de gestão dos programas, e também como decorrência da confusão institucional estabelecida, todas as atividades sob responsabilidade da Caixa enfrentavam importantes dificuldades operacionais. Mas, apesar disso, a Caixa era a única instituição capaz de realizar aquelas atividades. Nenhum outro banco, nenhuma outra instituição, teria a “capacidade de fazer” que a Caixa demonstrou possuir em relação aos programas de renda. Esta capacidade organizacional, ou este capital organizacional da Caixa, se demonstrou fundamental inúmeras vezes. Seja para garantir novos avanços e mudanças operacionais nos programas, seja para resguardar sua posição de agente operador privilegiado, o capital organizacional da Caixa foi (e continua sendo) fundamental na gestão dos PTRs federais.

Em linhas gerais, estes são os elementos significativos em relação aos PTRs que o Governo eleito encontraria após tomar posse. Concordando ou não com a concepção e o arranjo dos programas, ou mesmo com os procedimentos adotados na sua implementação, dali em diante a responsabilidade seria do novo Governo. E em termos quantitativos, este desafio estava representado por números superlativos: o Bolsa Escola contemplava 4,63 milhões de famílias, com 8,54 milhões de crianças recebendo benefício, numa folha de

pagamento mensal de R\$ 128,2 milhões. O Auxílio-Gás contemplava 3,83 milhões de famílias, numa folha de pagamento bimestral de R\$ 62,2 milhões. O Bolsa Alimentação contemplava 768,1 mil famílias, com 1,53 milhão de crianças, gestantes ou nutrizes recebendo benefício, numa folha mensal de R\$ 23,8 milhões. O Bolsa Renda contemplava 1,24 milhão de famílias, numa folha de pagamento mensal de R\$ 41,3 milhões. Mas muitas famílias recebiam mais de uma modalidade de benefício, entre as quais 1,94 milhão de famílias que recebiam Bolsa Escola e Auxílio-Gás, e 382 mil famílias que, além desses dois programas, também recebiam o Bolsa Renda. Assim, somados todos os programas, eram totalizados 10,5 milhões de benefícios concedidos, recebidos por 6,5 milhões de famílias⁵⁵.

4.3. O Programa de Governo e o Relatório de Transição de Ana Fonseca sobre os PTRs

O novo Governo já tinha desde a campanha de 2002 um diagnóstico sobre as dificuldades enfrentadas pelos PTRs no final do Governo FHC. O próprio Programa de Governo apresentado durante a campanha apontava alguns problemas já notórios, registrando que

O Programa Bolsa Escola e os demais programas de complementação de renda (Bolsa Alimentação, PETI e outros já descritos) voltados ao mesmo público-alvo e com o mesmo critério de seleção serão revistos, com o objetivo de evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.42).

Além deste diagnóstico amplo já qualificado ao longo da campanha, o que evidenciava um certo consenso nas fileiras do PT sobre a sobreposição dos programas criados na era FHC, o “problema” dos PTRs foi avaliado mais detidamente durante o processo de transição governamental. Na equipe de transição coordenada por Antônio Palocci, o futuro Ministro da Fazenda, uma pessoa foi destacada especialmente para elaborar um diagnóstico da situação dos programas. Esta responsabilidade ficou a cargo de

⁵⁵ Fonte: Relatório Sintético de Pagamentos unificados por UF. Folha de pagamento de dezembro de 2002. Todos os valores nominais, sem correção. Posição em 09/01/2003. Caixa Econômica Federal/Diretoria de Transferência de Benefícios (DIBEN). SUDEL/GEISO.

Ana Fonseca⁵⁶, professora da Unicamp, pesquisadora de programas de renda mínima e então coordenadora do programa de renda mínima da prefeitura de São Paulo, na gestão Marta Suplicy (PT – SP).

O relatório elaborado por Ana Fonseca⁵⁷ iniciava com um breve histórico da criação dos programas de transferência de renda. No relato, destacava a mudança de orientação do Governo FHC representada pela criação dos PTRs em substituição às iniciativas de distribuição de cestas básicas. Detalhava informações gerais sobre cada um dos programas, como objetivos, número de beneficiários estimados e atendidos, orçamento e órgãos responsáveis. De acordo com o texto, embora os programas implementados pelo Governo tivessem o objetivo declarado de propiciar “o acesso a políticas supostamente universais, também operam com a lógica de corrigir as chamadas ‘falhas de mercado’”⁵⁸. Na avaliação de Fonseca, os programas eram baseados na lógica da focalização de políticas sociais, assim entendida como a proposta de focalizar os programas em públicos específicos e restritos, procurando os mais vulneráveis entre a população pobre. Para a autora, “essa estratégia pertence à lógica das opções em matéria de política econômica – com restrição orçamentária, ou seja, recursos escassos para o social – impedindo a implementação de políticas universalistas”⁵⁹.

Essa avaliação refletia a posição de Fonseca sobre uma das questões centrais no debate sobre as políticas sociais da época, que eram as discussões sobre a universalização (para toda a população) *versus* focalização (nos grupos mais necessitados) das políticas públicas. No entanto, mais do que representar uma posição genérica sobre a universalização do acesso às políticas sociais, o que de resto representava uma posição majoritária entre os militantes do PT, a defesa da universalização apresentada por Fonseca refletia uma visão muito bem definida sobre o que significava universalização em termos de PTR. Pesquisadora de políticas públicas especializada em PTR, Fonseca defendia a implementação de um programa de garantia de renda de caráter universal. No livro “*Família e política de renda mínima*”⁶⁰, havia defendido a implementação de um PGRM que atendessem a todos os indivíduos que não obtivessem determinado nível de renda,

⁵⁶ Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de Ana Fonseca.

⁵⁷ (FONSECA, 2002)

⁵⁸ (*Idem*, p. 3)

⁵⁹ (*Idem*)

⁶⁰ (FONSECA, 2001)

independentemente do seu estado civil, da sua descendência, dos seus vínculos com crianças ou adolescentes ou do tempo de moradia no município. Este era um desenho de PTR que correspondia exatamente ao Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) proposto pelo Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) desde os anos 90⁶¹.

Para Fonseca, utilizar a noção de família como referência nos PTRs representava uma limitação aos direitos do indivíduo (essa é a questão central do livro), pois o acesso ao benefício está condicionado à renda familiar. Assim, “seu direito à renda está determinado, compulsoriamente, por rendimentos alheios a sua autonomia e [sua] dignidade comprometida pela sua dependência”⁶² à família. Mais limitado ainda, no seu ponto de vista, seria considerar que o público do PGRM deveria ser formado por famílias que tivessem em sua composição crianças ou adolescentes. E mais ainda, seria vincular o pagamento do benefício à exigência de determinado nível de frequência escolar das crianças, o que era exatamente o modelo do mais importante PTR então existente, o Bolsa Escola. Para Fonseca, todas essas limitações dos PTRs condicionados voltados para as famílias representava um retrocesso em relação às propostas mais amplas (pois focadas nos indivíduos) que vinham sendo discutidas, especialmente a proposta que desde os anos de 1990 o Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) vinha defendendo. No seu ponto de vista, exposto no livro, mas não explicitado no Relatório (possivelmente porque não havia espaço nem era o momento apropriado para este tipo de discussão), além de serem restritos, ou focalizados em determinados grupos, programas com esse desenho incluem discriminações contra os indivíduos e não tratam a renda como um direito.

Mas a discussão universalização *versus* focalização representava apenas um dos problemas de fundo destacados. Em termos gerais, o relatório apontava que não existia coordenação nas ações do Governo e que não existia planejamento nem um modelo gerencial adequado para os programas. Apontava também que não havia canais de comunicação entre eles e que os programas não estavam articulados numa estratégia mais ampla que possibilitasse a independência e autonomia das famílias em relação ao benefício. Enfim, apontava que não havia uma “porta de saída para os programas” (uma noção que viria a ser muito utilizada nos anos seguintes). Além disso, apontava para o

⁶¹ Projeto de Lei do Senado nº 80/91, Senado Federal. Propõe a criação de um Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, destinado a beneficiar, a partir de um modelo de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no País, maiores de vinte e cinco anos.

⁶² (FONSECA, 2002, p. 108)

elevado custo operacional dos programas e para o fato de que a maior parte dos funcionários envolvidos na sua gestão não eram servidores efetivos (quase 100% no Bolsa Escola e 75% no Bolsa Alimentação, por exemplo), o que evidenciava a fragilidade institucional e riscos para a profissionalização da gestão e continuidade regular das ações.

Já em relação aos problemas específicos, apontava a superposição de ações, a falta de integração, a existência de diversos critérios de entrada entre os programas (o que criava situações “esdrúxulas”, segundo o texto), diferenças nos valores dos benefícios, metas insuficientes em relação ao número potencial de beneficiários e dificuldades com as ferramentas do CadÚnico. Este, por sua vez, foi considerado como uma ferramenta importante para o planejamento e coordenação das ações, mas cujo *software* desenvolvido pela Caixa era “bizarro”. Sobre este aspecto, o relatório ressalta ainda as dificuldades que os ministérios declaravam enfrentar em relação à Caixa, que era detentora de todas as informações (cadastro, execução, pagamento, bloqueio, exclusão de benefícios, controle de frequência escolar) e agia como se fosse proprietária das bases de dados, dificultando o acesso dos ministérios setoriais às informações dos programas sob sua responsabilidade.

A parte final do relatório era destinada a algumas recomendações, que incluíam: a consolidação do CadÚnico como instrumento de planejamento e execução dos programas, a revisão do papel da Caixa como agente operador e pagador, a padronização da renda familiar *per capita* para ingresso e a atualização das metas de cobertura dos programas. Além disso, apresentava uma proposta de unificação do gerenciamento e a redução de custos meio dos programas. Segundo esta proposta, os recursos relativos aos programas deveriam ser agrupados num único fundo orçamentário, que deveria ficar sob responsabilidade de um órgão coordenador. O órgão seria responsável por coordenar as atividades dos diversos ministérios, uniformizando critérios, estabelecendo tetos, metas dos programas e respectivos orçamentos. Nesse sentido, a “unificação” proposta por Fonseca estava assentada na criação de uma instância de coordenação dos diversos programas, que permaneceriam sob responsabilidade operacional dos respectivos ministérios setoriais, mas que a partir do novo arranjo deveriam responder ao comando centralizado. Ou seja, a “unificação” proposta correspondia a uma unificação de comando, sendo que cada programa continuaria funcionando em seu respectivo órgão. Não se tratava de uma unificação de fato, com a criação de um novo programa em substituição aos demais, com todas as consequências políticas, gerenciais e organizacionais que isso deveria implicar.

Aos ministérios setoriais, nesse arranjo, também caberia a articulação dos seus respectivos PTRs com a política do setor. Assim, por exemplo, o Bolsa Escola deveria se aproximar das demais políticas do Ministério da Educação, e o Bolsa Alimentação se aproximar das demais políticas do Ministério da Saúde.

Mas qual seria esta instância coordenadora? Na avaliação de Fonseca, a solução seria criar uma Secretaria de Planejamento junto à Presidência da República ou, então, uma Secretaria vinculada à Casa Civil da Presidência. Isso porque coordenar as atividades de vários ministérios seria uma tarefa difícil para ser realizada por um órgão setorial, e haveria muitas disputas com os demais órgãos. Por este motivo, entre outros, não seria adequado manter a coordenação na área de assistência social, que pleiteava a criação de um ministério específico para o setor, nem na Secretaria de Segurança Alimentar (que na realidade seria o MESA), o órgão responsável pela implementação do Fome Zero. O texto apontava que “é preciso uma instância com ‘instrumentos’ (orçamento, PPA⁶³, LDO⁶⁴ etc.) para tal e com poder de coordenação e articulação das instituições do executivo federal”⁶⁵. E isso só seria possível se a coordenação estivesse situada numa posição hierarquicamente superior aos ministérios setoriais, com efetiva capacidade de comando, o que minimizaria as possibilidades de resistência e, por conseguinte, as chances de conflito. Nesse aspecto, o relatório deixava transparecer, mas não explicitava isso de forma clara, a visão de que a existência de uma instância com grande poder, atuando em nome do Presidente e controlando o orçamento dos programas, seria capaz de evitar ou minimizar os conflitos, na medida em que os ministérios setoriais, estando de tal forma submetidos à coordenação central, não teriam disposição nem instrumentos para lutar. Mas não apenas isso. Provavelmente a questão mais importante referente ao aspecto institucional das recomendações de Fonseca consiste no fato de que a sua proposta de unificação dos programas correspondia, como já registrado, não a uma unificação de fato, mas a uma unificação da coordenação, o que implicava manter, ao menos em parte, as estruturas de operacionalização dos programas nos respectivos ministérios. Não haveria um novo programa unificado, mas um processo de unificação da coordenação dos programas existentes, que continuariam a existir.

⁶³ Plano Plurianual – PPA.

⁶⁴ Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

⁶⁵ *Idem*, p.16.

Finalmente, cabe destacar um ponto fundamental para a compreensão do exato sentido e importância do documento. Muito embora o Relatório elaborado por Ana Fonseca⁶⁶ refletisse em grandes linhas o espírito de racionalização já presente no plano de Governo (evitar superposição, disputa entre gestores e pulverização dos recursos públicos), o diagnóstico não recebeu grande atenção. Naquele momento, às vésperas da posse, as principais atenções relativas às políticas sociais estavam voltadas para o Projeto Fome Zero e para o mutirão de combate à fome conclamado pelo novo Presidente da República no discurso de 28 de outubro. A partir da análise da estrutura inicial do Governo, como veremos na seção seguinte, pode-se concluir que as recomendações contidas no relatório não foram seguidas na montagem do Governo. Em relação aos PTRs, o governo Lula começou em janeiro como terminou o Governo FHC. As mudanças começariam após o início efetivo do Governo, quando o Presidente Lula determina, sem a participação direta de Ana Fonseca, a unificação dos PTRs.

4.4. A estrutura da área social no início do Governo

Ao mesmo tempo em que a equipe de transição chefiada por Antônio Palocci realizava o seu diagnóstico da situação do Governo, o Presidente Lula e o Presidente do PT, José Dirceu, se encarregavam de definir a composição do Ministério. Mas a formação do primeiro escalão não se restringiu à definição dos agentes que ocupariam as posições já estabelecidas nos órgãos existentes. Entre as instituições diretamente envolvidas com as políticas sociais, o arranjo inicial do Governo Lula trouxe duas modificações importantes. A primeira delas foi a criação do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)⁶⁷, que ficara vinculado à Presidência da República. A segunda foi a elevação do *status* da área de assistência social ao nível de Ministério, com a transformação da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) em Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS)⁶⁸.

O MESA representava a versão reelaborada da Secretaria de Emergência Social referida pelo Presidente eleito no discurso proferido no dia seguinte à vitória. Com a

⁶⁶ (FONSECA, 2002)

⁶⁷ Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Art. 26.

⁶⁸ *Idem*.

missão de implementar o Projeto Fome Zero e coordenar o mutirão de solidariedade conclamado por Lula, o órgão ficou sob responsabilidade de José Graziano, o idealizador do Fome Zero. Entre as competências do MESA se encontravam a formulação e coordenação da implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN); a articulação da participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a PSAN; a promoção da articulação entre as políticas e programas dos três níveis de governo, o estabelecimento de diretrizes e a supervisão da implementação dos respectivos programas e ações⁶⁹. Para criar o MESA, foi aproveitada a estrutura da Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, que funcionava no Governo FHC como órgão vinculado à Presidência da República e também encarregado de promover a articulação e coordenação de ações. Muito embora seus diagnósticos, propostas e métodos de trabalho fossem bastante distintos, a ideia de criar uma Secretaria diretamente ligada à Presidência e com papel de coordenação e articulação de ações era algo comum às duas propostas.

Ainda na área da Segurança Alimentar, o Governo recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que passaria a atuar como conselho paritário composto por membros da sociedade civil e representantes do Governo, com a missão de assessorar o Presidente da República no que se refere à formulação de políticas e definição de diretrizes na área de segurança alimentar. A primeira versão do CONSEA tinha sido criada no Governo Itamar Franco, e era fruto da militância de setores organizados em torno da necessidade de se implementar uma PSAN no Brasil. No entanto, o comitê foi desativado em 1995, já no Governo FHC. Tanto a criação do MESA quanto a existência do CONSEA, ambos vinculados à Presidência da República, eram propostas que remontavam aos planos elaborados pelo PT em 1991, no âmbito do “Governo Paralelo”, iniciativa do partido criada para avaliar, fiscalizar e apresentar propostas de políticas públicas ao Governo Collor⁷⁰.

Já a criação do MAPS representava uma proposta histórica dos militantes e profissionais ligados à área de assistência social. Foi reconhecida como uma conquista fundamental para os militantes da área e significava mais um passo em direção ao amadurecimento e fortalecimento institucional que vinham ocorrendo desde o

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ (MARTUSCELLI, 2010)

reconhecimento da assistência social como direito, conforme garantia a Constituição de 1988. A criação do Ministério representava o coroamento de um processo de firmação institucional que se iniciou com a Constituição de 1988, passou pela publicação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)⁷¹, em 1993, a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)⁷², em 1995, e a aprovação do primeiro Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), em 1998. O órgão era responsável pela política nacional de assistência social e tinha as seguintes competências: normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução da política de assistência social; orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área da assistência social; articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do Governo Federal; gestão do Fundo Nacional de Assistência Social e; aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST). Especificamente sobre os PTRs, um ponto importante é que o MAPS herdou da antiga SEAS a responsabilidade por coordenar a gestão do CadÚnico.

O MAPS ficou sob responsabilidade de Benedita da Silva⁷³, militante histórica do PT e política no Estado do Rio de Janeiro, que havia perdido a eleição para o Governo do Estado em 2002. Muito embora toda a trajetória política de Benedita estive ligada às questões sociais, incluindo combate ao racismo e lutas pela igualdade de gênero, não se pode dizer que em sua trajetória, até então, tenha sido destacada a militância pela institucionalização da assistência social. Como Secretário-Executivo do Ministério foi indicado o economista Ricardo Henriques⁷⁴, professor da Universidade Federal Fluminense (UFF) e servidor do IPEA. Pesquisador da desigualdade social, Henriques também não tinha ligações com a militância histórica da assistência social. Assim, ainda que os grupos organizados da assistência social tenham conquistado no início do Governo Lula o espaço institucional que consideravam adequado, foram escolhidos para sua direção agentes que não eram vinculados aos interesses construídos e estabelecidos nos fóruns e espaços de organização do setor, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), nem

⁷¹ Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

⁷² Decreto Nº 1.605, de 25 de agosto de 1995.

⁷³ Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de Benedita da Silva.

⁷⁴ Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de Ricardo Henriques.

tampouco na militância histórica em favor do setorial da assistência social no âmbito do PT.

Para o Ministério da Educação foi escolhido como Ministro o ex-Governador e Senador eleito pelo DF Cristovam Buarque⁷⁵ (PT-DF). Cristovam Buarque, responsável pela implementação de uma das primeiras iniciativas de bolsa escola no Brasil, era possivelmente o político brasileiro que tinha a trajetória mais intimamente ligada a esta modalidade de política pública⁷⁶. Sendo reconhecido como um dos principais idealizadores e incentivadores do Bolsa Escola, Cristovam havia participado do convencimento do Presidente FHC para criar o programa Bolsa Escola Federal⁷⁷. O Bolsa Escola Federal funcionava a partir de uma secretaria específica no Ministério, especialmente criada para gerenciar a implementação do Programa, a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (SPNBE). Muito embora o Bolsa Escola fosse central na trajetória e plataforma política do novo Ministro, a iniciativa representava uma política pública mais ou menos descolada do debate tradicional da educação e das estruturas organizacionais do MEC. E também era objeto de questionamentos. Um dos debates que se fazia presente era a questão do financiamento do Programa. Para alguns profissionais da área, os recursos utilizados em programas de Bolsa Escola não deveriam ser oriundos do orçamento da educação, pois os custos crescentes do Programa pressionariam o orçamento do setor. Segundo esta avaliação, que obviamente não era compartilhada pelo Ministro Cristovam, os recursos para custear a iniciativa deveriam ter origem na assistência social, deixando assim de pressionar o orçamento do MEC.

Já para o Ministério da Saúde, o escolhido foi Humberto Costa⁷⁸ (PT-PE). Médico e político pernambucano, Costa havia sido Secretário Municipal de Saúde de Recife e acabara de perder a eleição para o Governo do Estado de Pernambuco. Tendo sido convocado para coordenar o grupo de políticas sociais da equipe de transição (na qual Ana

⁷⁵ Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de Cristovam Buarque.

⁷⁶ De forma semelhante, o Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) pode ser considerado o político mais intimamente ligado à proposta de um PGRM de caráter universal, de acesso incondicional.

⁷⁷ Nas palavras do próprio Ministro: “Fiz um papel demorado para convencer o presidente Fernando Henrique Cardoso que, aliás, quero reconhecer aqui, foi de uma generosidade rara na política ao manter o nome que eu tinha criado” in: ‘Cristovam responde a perguntas de Alckmin em blog’. Portal Terra, 10 de setembro de 2006.

⁷⁸ Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de Humberto Costa.

Fonseca esteve vinculada), Costa não tinha ligações significativas com o debate acerca dos PTRs. Mesmo no Ministério da Saúde, o Programa Bolsa Alimentação ocupava uma posição de pouco destaque e também sofria críticas. De forma até mais importante do que no caso do Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação sofria questionamentos em relação à aplicação de recursos da rubrica de saúde em seu funcionamento⁷⁹. A gestão do programa era responsabilidade de uma Coordenação-Geral, uma unidade que ocupa a 4ª (quarta) posição na estrutura de gestão do órgão⁸⁰. Muito embora a Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição (CGPAN) dispusesse de uma estrutura comparativamente maior do que uma coordenação-geral típica na Esplanada dos Ministérios, sua posição institucional no Ministério da Saúde evidenciava a pouca relevância do Programa no setorial de saúde.

É preciso compreender, ademais, que tanto no caso da Educação como no caso da Saúde, os programas eram recentíssimos, criados há menos de dois anos, e foram implementados, como já se disse, de forma apressada e no final do mandato do Presidente FHC. Em qualquer circunstância, a posição institucional dos programas nos respectivos ministérios não poderia ser destacada, especialmente porque se tratam de dois setoriais (as áreas de saúde e de educação) de grande relevância, com orçamento na casa da dezena de R\$ bilhões, com agendas próprias e bastante consolidadas. Em ambos os casos, mas menos na educação por causa das experiências de PTR que já vinham dos anos 90, a implementação de programas massivos de transferência de renda vinculadas aos objetivos do setor representava uma novidade longe de ser unânime.

No que se refere ao Auxílio-Gás, o programa continuava sob responsabilidade do Ministério das Minas e Energia (MME), que ficou a cargo de Dilma Rousseff (PT-RS). Economista especialista na área de energia, Dilma Rousseff tinha sido Secretária Estadual de Energia do Rio Grande do Sul e sua gestão se tornou conhecida por conseguir evitar que o Estado sofresse os efeitos do racionamento de energia elétrica de 2001/2002, que atingiu todo o país. Ainda que a nova Ministra defendesse de forma explícita a existência do

⁷⁹ (SANTOS, 2005)

⁸⁰ A hierarquia comum dos ministérios segue a seguinte disposição: Ministro, Secretarias, Departamentos, Coordenações-Gerais.

subsídio à aquisição de gás de cozinha pela população pobre⁸¹, nem ela própria nem o MME como órgão responsável pelo setor tinham interesses mais específicos em relação ao modelo de funcionamento e gestão dos PTRs. Além disso, o Auxílio-Gás, diferentemente dos outros Programas, não havia constituído uma estrutura de gestão, como o fizeram o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. O programa partia de regras simples, bastando apenas a família estar no cadastro para receber o benefício, e não exigia outros procedimentos associados ao pagamento, como no caso das condicionalidades relativa aos outros programas. Seu funcionamento consistia basicamente no cálculo da folha de pagamento pela Caixa, baseando-se na situação atualizada do cadastro no mês, e no repasse dos respectivos recursos do MME para a execução o pagamento. Assim, basicamente o MME e sua Ministra não tinham interesses específicos em torno dos possíveis arranjos e estrutura de gerenciamento dos PTRs.

Na Presidência da República, como a Assessora Especial do Presidente e designada como principal interlocutora do Planalto para assuntos relacionados aos PTRs, foi designada Miriam Belchior⁸², integrante do PT de São Paulo. Belchior havia sido Secretária de Administração e Modernização Administrativa da Prefeitura de Santo André e posteriormente Secretária de Inclusão Social e Habitação do mesmo município. A função de Belchior no Planalto envolvia atividades de coordenação e interlocução entre diversos ministérios e órgãos que buscavam viabilizar junto ao Presidente suas demandas. Era preciso avaliar, filtrar, selecionar, escolher e descartar demandas e propostas as mais variadas, muitas delas conflitantes entre si ou insuficientemente desenvolvidas. Já a Caixa Econômica Federal permanecia com as mesmas funções de agente operador do CadÚnico e dos Programas, não havendo qualquer alteração significativa nas suas funções em relação aos PTRs. Seu novo Presidente, Jorge Mattoso, era professor do Departamento de Economia da Unicamp, ligado ao PT desde a sua fundação, e tinha participado da gestão de Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo, assim como sua colega de Unicamp Ana Fonseca. A Caixa continuava mantendo o controle da gestão do CadÚnico e o monopólio sobre a operação de pagamentos dos PTRs, e trabalharia firmemente para se manter assim. Essa posição correspondia tanto aos interesses históricos da instituição e sua missão de

⁸¹ "É uma política que considera que há parte da população brasileira que merece e deve ter subsídio sim", diz Dilma Rousseff, futura Ministra de Minas e Energia. In: Vale-gás continuará. Diário de Pernambuco, 1 de janeiro de 2003.

⁸² Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de Miriam Belchior.

“atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do País, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro”⁸³, quanto aos interesses comerciais evidenciados pelo potencial de crescimento da sua base de clientes a partir dos beneficiários dos PTRs, além de uma visão de futuro que contempla a consolidação da “sua posição como o banco da maioria da população brasileira”⁸⁴. Ter milhões de pessoas que antes tinham pouco ou nenhum relacionamento com o sistema bancário portando cartão da Caixa e frequentando suas agências e correspondentes bancários era um ativo estratégico para o banco e ele não abriria mão facilmente disso. A expansão massiva dos PTRs nos dois anos anteriores tinha sido um processo muito oneroso e desgastante para a instituição, numa escala nunca antes enfrentada e com um público mais difícil de se trabalhar, em geral não acostumado com o sistema bancário. Para muitos titulares do benefício, em geral mulheres com pouca ou nenhuma escolaridade, ter um cartão de banco com o seu nome e possuir uma senha pessoal para digitar representava uma novidade surpreendente e, muitas vezes, difícil de manejar. Ao atender a esse público via PTR, a Caixa assumia um trabalho e um esforço enorme, mas ao mesmo tempo obtinha uma dupla conquista: expandia sua atuação em direção à população que não tinha antes qualquer relação com o sistema bancário, fortalecendo sua missão institucional e, ao mesmo tempo, aumentava o potencial de crescimento da sua base de clientes para os serviços bancários tradicionais.

Um dos fatos mais significativos em relação ao arranjo político e institucional em que teve início o Governo Lula na área social, e especificamente em relação aos PTRs, refere-se ao fato de que todos os principais dirigentes dos órgãos envolvidos com a gestão federal dos PTRs eram oriundos ou tinha ligações políticas com o PT. Mas apenas aparentemente essa filiação política comum representa o compartilhamento de visões e noções acerca de uma determinada alternativa de ação do Estado para dar conta dos problemas sociais e da desigualdade histórica que caracterizavam o país. Se é bem verdade que todos esses agentes compartilham da visão genérica de que o Estado deveria agir para

⁸³ Missão definida para a Caixa. Disponível em http://www.caixa.gov.br/acaixa/historia_missao.asp?pagina=1, acesso em 29 de fevereiro de 2012.

⁸⁴ Trecho relativo à visão de futuro da Caixa, cujo texto integral é o seguinte: “A Caixa será referência mundial como banco público integrado, rentável, socialmente responsável, eficiente, ágil, com permanente capacidade de renovação e consolidará sua posição como o banco da maioria da população brasileira”. Disponível em http://www.caixa.gov.br/acaixa/historia_missao.asp?pagina=1, acesso em 29 de fevereiro de 2012.

de algum modo combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, caracterizando a aceitação de um conjunto de pressupostos e postulados que por definição não estavam em discussão (BOURDIEU, 1992, p. 193), as alternativas objetivas propostas eram as mais variadas. Para alguns, as tomadas de posição sobre a temática dos PTRs representavam um ponto central de sua trajetória acadêmica e militância política, como eram os casos de Graziano, Ana Fonseca e Cristovam Buarque. Por este motivo, todos se empenharam de forma bastante aguerrida para provar e viabilizar seus pontos de vista, tendo como consequência um alto potencial de conflito. Para outros, como Humberto Costa e Dilma Rousseff, não se tratava de defender uma proposta bem delimitada sobre a forma mais adequada de se fazer o PTR, mas uma concepção genérica, ainda que ligada à sua origem setorial (saúde e energia, respectivamente), passível de ampla negociação. Para outros, como a Caixa e seu Presidente Jorge Mattoso, o crescimento dos PTRs estava associado aos interesses e à missão da instituição, independentemente do formato, mas desde que mantido o seu papel de destaque como agente operador.

5. A criação e trajetória inicial do Programa Bolsa Família - PBF

O que está em jogo no campo das políticas públicas, conforme proposto no capítulo 3, é a definição do que o Estado faz e como ele faz. Trata-se da luta pela definição do que deve ser feito e como deve ser feito em relação a um tema de interesse da sociedade ou de frações dela. É uma luta para impor um problema que deve ser objeto de atenção do Estado, para definir este problema em termos apropriados, para decidir como o problema deve ser tratado e, finalmente, para implementar ou operacionalizar a decisão visando atingir os resultados esperados.

No caso da política pública federal de transferência de renda para famílias pobres, o que estava em jogo no início do Governo Lula eram as diferentes noções e concepções sobre a melhor forma a ser adotada pelo Estado para promover a complementação de renda deste contingente populacional. Se todos os principais agentes e instituições concordavam com a definição geral de que o Estado deveria auxiliar diretamente as famílias pobres, sobretudo com o objetivo de garantir o acesso mínimo a itens básicos de consumo, como alimentação, as concordâncias se encerravam por aí.

O debate sobre o arranjo mais apropriado para as iniciativas contemplava em geral discussões sobre a dimensão e critérios de participação do programa, valores e forma de cálculo da transferência, tempo máximo de permanência, obrigações a serem cumpridas pelos beneficiários, forma de entrega do subsídio e forma de utilização dos recursos recebidos. As discussões sobre todas essas questões eram conduzidas por diferentes ideologias, visões de mundo, experiências profissionais e de vida, trajetória política, trajetória acadêmica ou, mais precisamente, pelos diferentes *habitus* dos agentes que ocupavam posições centrais no debate. Esses diferentes *habitus* levavam a compreender a transferência do Estado aos pobres a partir de lógicas bastante distintas entre si, cobrindo inúmeras alternativas de desenho. Se o processo eleitoral e o Governo eleito consagraram o combate à pobreza e à fome como objeto de atenção privilegiado, a definição deste problema em termos apropriados, o modo objetivo de tratá-lo e a implementação das decisões era um capítulo em aberto e um campo de intensas disputas.

Para responder a pergunta básica acerca da melhor maneira de promover a transferência de recursos do Estado aos pobres, as respostas eram variadas e envolviam

várias questões. Tratar o problema abordando os cidadãos individualmente ou considerando a sua organização em famílias/domicílios? Transferir dinheiro (para livre utilização) ou entregar cupons alimentares (para aquisição de cesta definida de alimentos em estabelecimentos oficiais)? A partir de qual critério de participação: definido pelo corte de renda *per capita*, pelas características domiciliares ou por ambos combinados? Definindo condicionalidades ou obrigações para os beneficiários cumprirem, sem as quais são excluídos do Programa (ou sequer são incluídos), ou de forma incondicional, sem vincular a obrigações adicionais? Com tempo limite de permanência ou sem tempo limite? Se houver limite de permanência, qual deveria ser? Associado diretamente à promoção da educação, da segurança alimentar, da saúde, de todos ou sem associação setorial? Enfim, todas essas questões estavam em aberto e eram objeto de luta no campo.

É fundamental registrar que se tratava de um campo em formação, sem definições conceituais rígidas estabelecidas. Neste cenário, diferentes concepções e *habitus* disputam espaço. Isso porque o campo tinha baixa maturidade institucional, com estruturas administrativas recentíssimas e pouca memória institucional. Essa situação, além de implicar flexibilidade para os arranjos a serem eventualmente estabelecidos, trazia uma margem de atuação ampla para os agentes que disputavam. Além disso, os PTRs eram um tema de alto interesse político, pelos impactos na base de eleitores em potencial e na opinião pública, e que possuía forte presença na mídia, com ampla cobertura.

5.1. A decisão de unificar os PTRs e as disputas sobre o desenho do novo Programa

Os PTRs foram inicialmente criados, no Brasil, em alguns municípios e no Distrito Federal na década de 1990. Dois anos após a criação dos programas locais, o Governo Federal iniciou a criação de Programas semelhantes, incluindo o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, criado em 1996, e os Programas Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, criados em 2001. Em 2003, ao final do segundo mês de Governo e como parte do esforço de avançar rapidamente na agenda do Programa Fome Zero, que mobilizava então um amplo conjunto de atenções dentro e fora do Estado, o Governo Federal decide pela criação de mais um PTR, denominado Programa

Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação"⁸⁵. Mas poucos dias após a criação do Cartão Alimentação - PCA, ainda na primeira quinzena de março, paralelamente aos debates sobre o Programa Fome Zero, o Governo decide pela unificação dos PTRs federais, o que resultaria poucos meses depois na criação do Programa Bolsa Família - PBF, que viria inclusive a incorporar o Cartão Alimentação.

A ideia de que havia superposição e competição entre os PTRs criados no Governo FHC, havendo a necessidade de revê-los, já estava presente no Programa de Governo do candidato Lula, conforme descrito na seção 4.3. Isso nos permite concluir que ao menos para o núcleo político da campanha e para os principais especialistas em políticas sociais do PT, essa era uma noção de algum modo consolidada e com ampla aceitação. Mas o Programa de Governo também fazia alusão ao Projeto Fome Zero, e previa que “Para atacar de imediato o problema da fome será fornecido ‘o cartão de alimentação’ para as famílias muito pobres, possibilitando-lhes comprar os alimentos de que necessitam” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.43). O movimento contraditório do Governo ao criar um novo programa e poucos dias depois decidir pela unificação dos programas anteriores era consequência, na realidade, de contradições já existentes no partido que estavam inclusive refletidas no Plano de Governo. Isso se materializava, de um lado, na posição daqueles que defendiam uma maior racionalidade e uma melhor coordenação nas políticas de transferência de renda, uma visão que abarcava representantes de um amplo espectro ideológico, inclusive os economistas sociais de formação liberal; de outro lado, na centralidade da indução pela demanda de alimentos que um programa direcionado de aquisição de alimentos, como o Cartão Alimentação proposto no Projeto Fome Zero, poderia provocar no modo de produção agroalimentar no Brasil. Esta última era uma visão defendida enfaticamente pelo então Ministro José Graziano, mas que tinha poucos apoiadores no Governo, entre eles Carlos Alberto Libânio Christo, o Frei Betto, então Assessor Especial do Presidente. Mas entre a promessa de revisão dos programas criados no Governo FHC, a criação do Cartão Alimentação e os resultados alcançados nos anos seguintes pelo Programa Bolsa Família, que foi o resultado desta revisão, houve uma longa trajetória de lutas e disputas políticas, organizacionais, pessoais, ideológicas, orçamentárias, discursivas etc.

⁸⁵ Criado pela Medida Provisória Nº 108, de 27 de fevereiro de 2003.

Nos meses iniciais do Governo Lula, os principais debates sobre as políticas sociais ocorriam nas reuniões da Câmara de Políticas Sociais - CPS, que era vista como um espaço de articulação e integração entre os órgãos responsáveis pelas políticas públicas na área social. E foi justamente numa das primeiras reuniões da CPS ocorridas em 2003 que a decisão pela unificação dos PTRs, tomada no Planalto no final de fevereiro, foi discutida com os Ministérios. O Presidente Lula tinha a expectativa de que a Ministra Benedita da Silva fosse a coordenadora das políticas sociais do Governo e atribuiu ao seu Ministério a apresentação de um mapa detalhado sobre as políticas sociais na reunião da CPS de 13 de março de 2003. Na reunião, no entanto, a estratégia adotada pela Ministra Benedita foi enfatizar a proposta do Programa de Assistência Integral à Família – PAIF. Conforme a proposta, o PAIF seria o instrumento que viabilizaria a implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, de forma a promover a inclusão social das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade, e seria o mecanismo para integração das ações sociais do Governo, por meio dos Núcleos de Assistência Integral à Família – NAIFFs (que futuramente viriam a ser denominados Centros de Referência de Assistência Social - CRAS).

Ao propor a centralidade do PAIF como instrumento de implementação da PNAS, tornando-o elemento coordenador e aglutinador das políticas sociais do Governo, e entre outras coisas submetendo os PTRs à lógica da Assistência Social, a Ministra Benedita vocalizava o projeto defendido pelos especialistas e militantes da Assistência Social, para quem de modo geral os PTRs estavam associados às reformas neoliberais dos anos de 1990 e tinham um papel negativo, simbolizando a retração do papel do Estado na garantia de direitos sociais. Conforme relata COTTA (2009), mencionando STEIN (2005), a visão majoritária neste grupo era de que

as “metamorfoses da proteção social” e a retração do papel do Estado na garantia dos direitos sociais seriam responsáveis pela ascensão dos PTRC no contexto das políticas de combate à pobreza na Europa e na América Latina. Nos países latino-americanos, os PTRC pretendem substituir as políticas sociais universais e satisfazer apenas às “necessidades de sobrevivência” dos indivíduos. As políticas de assistência social da região estariam se “descolando da concepção de direito” por influência dos organismos internacionais (COTTA, 2009, p. 220, nota 46).

Dessa forma, ao elaborar um diagnóstico e propor um conjunto de propostas que de modo geral refletia o *habitus* da assistência social, que contempla uma visão de

proteção social sob a perspectiva dos direitos socioassistenciais, em que as políticas de assistência social são vistas como protagonistas dos processos de emancipação social (COTTA, 2009, p. 212), Benedita refletia os anseios históricos do grupo de militantes e especialistas em assistência social que atuavam historicamente no PT e tinham finalmente alcançado o *status* político de ter um Ministério específico. A chegada do PT ao Governo Federal, a transformação da antiga Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS em Ministério e a designação da Ministra Benedita como coordenadora das políticas sociais representava uma grande acúmulo de capital político e de autoridade específica para propor soluções ao Governo. Em resumo, uma grande conquista para o setorial da assistência social.

Muito embora a apresentação da Ministra estivesse perfeitamente enquadrada na lógica e expectativas deste grupo, o que significava que ela falava dentro da lógica própria a partir da qual a assistência social compreende os problemas e as políticas sociais, tratava-se de noções que não tinham qualquer concordância dos diversos grupos que se organizavam em torno da política social no Governo que iniciava. Em boa medida, essas diferenças de entendimentos podem ser explicadas pela diferença com que a assistência social se percebe como setorial de políticas sociais e a percepção amplamente difundida sobre o que a assistência social significa. A este respeito, um entrevistado que acompanhou os debates sobre a unificação dos programas comentou que

a assistência [social] avançou também como um direito, mas é outra coisa que a sociedade ainda não captou. A “corporação” da assistência se imbuiu do direito, mas nem os pobres e nem a sociedade entendem a assistência como um direito. A assistência hoje ainda é muito vista como um serviço quase pejorativo, um favor que o Estado faz, que não resolve coisa nenhuma (Entrevista a COTTA, 2009).

De certo modo, essa noção comum de que assistência social é equiparada a “assistencialismo”, em sentido pejorativo, também estava presente nas avaliações de outros agentes que tinham importante participação no campo, como era o caso, de maneira geral, dos militantes da segurança alimentar liderados pelo Ministro Graziano. Para além das diferenças de concepção entre o que as próprias assistentes sociais tinham de seu setorial específico e o que a sociedade em geral, inclusive muitos de seus interlocutores no Governo, tinha da assistência social, a argumentação da Ministra foi considerada confusa, insuficiente e incompleta pelo Presidente, que àquela altura já reconhecia que tinham

ocorrido problemas em relação às proposições do Programa Fome Zero e à forma de comunicá-lo à sociedade. E o Presidente não queria repetir o mesmo erro.

De um lado, Lula esperava que a Ministra Benedita apresentasse um diagnóstico completo das políticas sociais e uma solução para a superposição dos PTRs então existentes. A Ministra, como vimos, apresentou um conjunto de propostas que não apenas não atendia ao diagnóstico proposto como também não equacionava a questão da sobreposição, tendo ficado basicamente restrita às iniciativas da esfera de competência do Ministério ao qual respondia (o MAPS). Após a apresentação, o Presidente foi claro ao afirmar que a proposta era insuficiente para a organização e articulação das políticas sociais e dos mecanismos de transferência de renda existentes, sendo que cada ministro continuaria executando suas políticas e programas setoriais. Além disso, a Ministra Benedita não apresentou um mecanismo de coordenação das iniciativas pulverizadas que existiam. O Presidente então concluiu reafirmando a necessidade de se caminhar no sentido da unificação das diversas iniciativas existentes e que deveria haver uma política social unificada do Governo que pudesse ser comunicada eficientemente à sociedade. Após as conclusões do Presidente, o Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu, complementou afirmando que nem todos os programas sociais estavam representados na proposta do PAIF, que contemplava apenas a assistência social. Afirmou, ainda, que a reunião da CPS não tinha cumprido seu objetivo e que, diante disso, todos os ministros deveriam se engajar em um mutirão para produzir, em quinze dias, o desejado diagnóstico das políticas sociais.

A parte seguinte da reunião foi aberta aos comentários e intervenções dos demais participantes, incluindo vários ministros e secretários-executivos. Após diversas considerações, fez uso da palavra o Secretário-Executivo do MAPS, Ricardo Henriques. Em sua intervenção, ressaltou que existiam graves problemas de focalização na política social brasileira, tanto do ponto de vista do desenho quanto do ponto de vista da implementação, gerando enorme desperdício de recursos. Registrou que havia fragmentação de esforços e sobreposição de ações, ocasionando perda de efetividade dos gastos e motivando uma percepção negativa por parte da sociedade. Também apontou que havia uma assimetria no acesso às políticas para segmentos da população que se encontram nas mesmas condições sociais. Sobre os PTRs, apontou a possibilidade de identificar convergências e áreas de integração entre os programas, assim como a necessidade de identificar eixos organizadores para a política social a partir dos públicos a serem

beneficiados. O efeito dessas medidas seria o aumento da renda *per capita* familiar e a otimização do uso dos recursos. Ao final, concluiu reforçando a necessidade de informações acuradas e confiáveis sobre os beneficiários potenciais e sugerindo a consolidação e/ou formalização do grupo de trabalho para elaboração do estudo que mencionou. As colocações de Ricardo Henriques foram convincentes e caminhavam no sentido esperado pelo Presidente, ao contrário das colocações da Ministra Benedita.

Ao final de todas as considerações, o Presidente determinou que o grupo responsável pela elaboração do diagnóstico, a ser apresentado na próxima reunião da CPS, seria integrado pelo Secretário-Executivo do MAPS, Ricardo Henriques, pelo Ministério do Planejamento e por sua Assessora Especial Miriam Belchior. Essa decisão representou uma reorientação em relação às atribuições originalmente estabelecidas no que se refere aos programas sociais, nas quais a Ministra Benedita tinha um papel central. Dali em diante quem falaria sobre o diagnóstico dos programas sociais e a proposta de unificação dos programas, pelo MAPS, seria o seu Secretário-Executivo e não a Ministra. Além disso, comporia a coordenação o Ministério do Planejamento, representado pelo Secretário-Executivo Nelson Barbosa, e a Assessora Especial de confiança do Presidente, Miriam Belchior.

A próxima reunião da CPS ocorreu no dia 3 de abril de 2003 e o ponto central foi a apresentação, por Ricardo Henriques, do diagnóstico das políticas sociais determinado pelo Presidente na reunião anterior. Após uma breve abertura feita pelo Presidente, a palavra foi concedida ao Secretário-Executivo do MAPS. Tendo sido alçado a uma posição de destaque na reunião anterior, em que sua chefe imediata tinha falhado, ele demonstrou ter entendido de forma precisa o que estava em jogo e quais eram as aspirações do Presidente, ou seja, tinha uma visão clara do “sentido do jogo”.

Antes propriamente de iniciar a apresentação do diagnóstico dos programas sociais, Ricardo Henriques fez algumas observações que situavam sua exposição nos exatos termos demandados na reunião anterior. Apontou que se tratava de um início de reflexão sobre as superposições e a fragmentação que caracterizam a política social no Brasil; enfatizou que suas considerações iriam se referir à política social em sentido amplo e não apenas às políticas e programas de assistência social; ressaltou a importância das condicionalidades dos programas de transferência de renda e dos investimentos em

políticas compensatórias com “potencial emancipatório”. Após a introdução, fez uma extensa apresentação contemplando os seguintes tópicos: a evolução e o perfil da pobreza e desigualdade social, os principais desafios da política social no Brasil (focalização, adequação, eficácia e eficiência) e concluiu com uma proposta de ação estruturada em três eixos: planejamento e avaliação, participação e cidadania e coordenação e integração.

Especificamente sobre os PTRs, ressaltou que a superação da fragmentação e sobreposição demandava a unificação do cadastro de beneficiários. A título de exemplo, informou que apenas um milhão de famílias do Bolsa Escola estavam no CadÚnico (os quatro milhões restantes estavam no cadastro do próprio programa, o CADBES⁸⁶) e situação semelhante ocorria no Bolsa Alimentação (divididos entre o CADSUS⁸⁷ e o CadÚnico). Afirmou que outro mecanismo para a integração dos programas de transferência de renda deveria ser um cartão único e também defendeu que os programas deveriam incorporar, necessariamente, uma “porta de saída” da situação de vulnerabilidade, sob forma de condicionalidades ou contrapartidas sociais.

Propôs, então, a criação de um programa unificado de transferência condicionada de renda, com execução descentralizada e condicionalidades intersetoriais, com o valor da transferência (entre um piso e um teto) e o tipo de condicionalidade a ser definido a partir das características de cada unidade familiar. Conforme a sua proposta, este tipo de programa significaria uma ruptura de paradigma em formulação de políticas públicas, mudando o foco para investimentos sociais de longo prazo e para a geração de oportunidades de superação da desigualdade e da pobreza. Finalmente, enfatizou que muito se poderia avançar no combate à pobreza apenas pela racionalização das ações sociais, a diminuição dos custos de administração dos programas e o incentivo à participação cidadã, além do que o aumento da efetividade das políticas sociais permitiria alcançar melhores resultados com o mesmo patamar de gasto social.

A apresentação de Ricardo Henriques foi exitosa. Não apenas porque foi capaz de dar algum grau de materialidade à indefinida noção de unificação que já estava presente no discurso do Presidente e sinalizada no próprio Plano de Governo, mas também porque foi realizada de forma hábil e competente, sendo capaz de mostrar que estava ali delineado o caminho desejado em relação aos PTRs. Satisfeito com a apresentação, o Presidente Lula

⁸⁶ Cadastro do Programa Bolsa Escola – CADBES.

⁸⁷ Cadastro Nacional de Usuários do Sistema Único de Saúde – CADSUS.

comentou que parte do diagnóstico apresentado por Ricardo Henriques era um consenso. Também lembrou que um dos desafios da campanha presidencial era otimizar o uso dos recursos investidos nos programas sociais e que, por isso, haveria apenas “o” programa do Governo Federal. Ou seja, cada Ministério deixaria de ter os “seus pobres”.

Após uma série de comentários de diversos ministros, inclusive com algumas críticas de dirigentes com formação de esquerda que se contrapunham às conclusões da análise econômica de fundamento liberal ao qual Ricardo Henriques se vinculava, mas tendo todos entendido, pelo menos momentaneamente, que aquele era o caminho escolhido pelo Presidente, os encaminhamentos da reunião apontavam para um cronograma de atividades que resultasse na implementação da proposta de unificação apresentada por Ricardo Henriques, cujas atividades seriam coordenadas pela Assessora Especial Miriam Belchior.

As críticas de alguns Ministros às concepções sobre políticas sociais apresentadas por Ricardo Henriques envolviam, entre outros pontos, uma questão central: o debate sobre focalização *versus* universalização de políticas sociais. O pensamento majoritário no PT sobre políticas sociais estava refletido na ideia de universalização do acesso às políticas e serviços sociais, entendidos como direitos garantidos pela Constituição. A defesa da universalização passa pela noção central de que é necessário garantir que todos os cidadãos tenham acesso às políticas públicas, o que significaria, de forma resumida, ampliar o gasto social para possibilitar que as redes de serviços (saúde, educação, previdência etc) alcançassem toda a população. Todavia, a insatisfação com as políticas públicas que tinham previsão de acesso amplo, mas que na prática eram de difícil acesso aos pobres, como a cobertura previdenciária e o acesso à educação de qualidade, especialmente superior, era uma realidade reconhecida. Essa constatação deixava espaço para que o princípio da universalização fosse questionado, mesmo nas linhas do PT, surgindo como alternativa a noção de focalização. A noção de que as políticas públicas não chegavam àqueles que mais necessitavam, havendo concentração do gasto social entre os “não pobres”, era apontada como uma evidência de que era necessário focalizar os gastos sociais, ou seja, redistribuir o gasto social de forma a diminuir o gasto com aqueles que não necessitam e focalizar naqueles que necessitam. Quem tradicionalmente apresentava esse diagnóstico era um grupo de economistas sociais da PUC-RJ e FGV-SP, que eram vistos tanto no debate acadêmico quanto na disputa política como antagonistas da noção de

universalização de direitos que era majoritária no PT. No entanto, naquele início de governo os defensores da focalização dos gastos sociais, entre os quais Ricardo Henriques e Marcos Lisboa, o Secretário de Política Econômica, tinham a simpatia do então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci.

Exatamente uma semana após a reunião em que Ricardo Henriques fez uma apresentação convincente para o Presidente no que diz respeito à unificação dos PTRs e, ao mesmo tempo, ouviu comentários críticos de vários ministros, o Ministério da Fazenda divulgou um documento em que faz uma defesa enfática da focalização de políticas sociais. O texto denominado *Política Econômica e Reformas Estruturais*, divulgado em 10 de abril, apontava que

A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 15, negrito do original).

O texto também definia critérios para se avaliar uma política social, circunscrevendo sua efetividade aos impactos que poderia provocar no quadro de pobreza do país. Afirmava, então, que

uma política social deve ser sempre avaliada por sua capacidade de reduzir a pobreza, e não pelo volume de recursos que consome ou mesmo pelo volume de benefícios que distribui. A efetividade de uma política social é dada pela sua capacidade de transformar o quadro de pobreza de um país. Essa efetividade depende de três fatores, quais sejam, seus graus de (i) eficiência, (ii) eficácia e (iii) focalização (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 50).

A constatação de que os pobres não acessavam adequadamente as políticas sociais não era exatamente uma novidade e não residia aí a principal discordância entre os “universalistas” e os “focalistas”. O problema de fundo, na realidade, residia nas diferentes concepções sobre as políticas sociais e o papel do Estado defendidos por ambos: para os “universalistas” as políticas sociais devem ter caráter universal, ou seja, saúde, educação, alimentação e outros itens ou serviços básicos devem ser fornecidos pelo Estado a todos os cidadãos, sem distinção. E se os pobres ainda não acessam tais bens e serviços essenciais, isso é um sinal de que é necessário avançar na expansão das redes (escolas, unidades de saúde, cobertura previdenciária etc) em direção a este público, o que obviamente implicava

aumento do gasto social. Já para os “focalistas”, a política social é vista como uma ação do Estado cujo efeito é a minimização ou correção das falhas de mercado, devendo ser destinada exclusivamente para os pobres e apenas enquanto permanecerem nesta condição. E se o país gasta uma quantidade significativa de recursos com políticas sociais e os pobres não acessam esses bens e serviços, isso é uma prova da ineficiência, de problemas de efetividade, enfim, um sinal de “erro na focalização” que necessita ser corrigido.

A reação ao documento foi duríssima. O texto do Ministério da Fazenda foi amplamente questionado pelos ministros da área social e pelos militantes históricos do PT. Interrogou-se em especial se, tendo finalmente vencido as eleições presidenciais depois de várias tentativas, o PT deixaria prevalecer sobre as políticas sociais uma visão mais comumente associada ao seu principal oponente na disputa política (o PSDB), e um conjunto de ideias que não guardava qualquer relação mais substantiva com o acúmulo sobre políticas sociais entre os especialistas e acadêmicos ligados ao partido, como Ana Fonseca, Graziano, Benedita da Silva e Cristovam Buarque? A reação pública mais dura teve origem nos comentários à imprensa feitos pela Professora Maria da Conceição Tavares. Sendo uma das principais referências sobre economia e desenvolvimento na trajetória do PT, Conceição representava a linha de pensamento econômico heterodoxo tradicionalmente ligada ao partido, a escola de economia política da Unicamp. Não ocupando cargo no Governo e sem estar submetida às amarras institucionais a que outros estavam submetidos, como por exemplo os Ministros, Conceição externou publicamente o seu descontentamento. Questionada por uma jornalista se o documento causou mal-estar entre os ministros da área social, respondeu:

Causou mal estar em todo mundo. Não sou da área social e estou histórica. Temos políticas universais há mais de 30 anos. Somos o único país da América Latina que tem políticas universais. A focalização foi experimentada e empurrada pelo Banco Mundial na goela de todos os países e deu uma cagada. Não funciona nada. Desmontaram o sistema de saúde pública do Chile, que era o melhor da América Latina, desmontaram a Previdência e fizeram fundos de pensão e deu outra cagada, desmontaram o sistema de ensino público e foi a mesma coisa. Ainda fizeram a mesma coisa na Argentina. Chile e Argentina tinham historicamente os melhores programas de saúde e de educação e cobertura geral de políticas universais. Desmantelaram e obrigaram a fazer focalização. (TAVARES, M. C. in: *Economista do PT faz críticas à proposta social de Palocci*. Folha de São Paulo, 21 de abril de 2003).

E foi além: acusou que havia infiltrados no Governo do PT e desqualificou pessoalmente o responsável pelo documento, o então Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Marcos Lisboa: “*um garoto semi-analfabeto que está encarregado de fazer política econômica*”, “*não tem a menor condição de fazer política econômica por não ter experiência. O que ele faz são os documentos, aquela babaquice que o Consenso de Washington quer que a gente aplique*”. Ainda na entrevista, ao ser questionada se defender a focalização dos programas sociais é ser liberal, respondeu da seguinte forma:

Estive em São Paulo [depois da divulgação do documento] e tive de ouvir o dr. Delfim Netto defender a Constituinte de 1988, onde estão consagrados os direitos universais nas três áreas: saúde, assistência social e Previdência Social. Isso vinha sendo construído como políticas universais desde o tempo da ditadura, logo, não é um problema de ser conservador. É um problema de ser pateta ou de má-fé. E esse pessoal está tentando dar as rédeas da política social do governo. (...) Como um documento da Fazenda fala sobre focalização? (TAVARES, M. C. in: *Economista do PT faz críticas à proposta social de Palocci*. Folha de São Paulo, 21 de abril de 2003).

Muito embora a professora Conceição Tavares não ocupasse cargo no Governo e tampouco tivesse qualquer relação com os debates sobre a unificação dos PTRs, sua dura manifestação refletia o sentimento de muitos dos agentes que tinham participação importante na discussão. E considerando que o documento do Ministério da Fazenda foi divulgado apenas uma semana após a reunião da CPS, as discussões das semanas que se seguiram foram em boa medida marcadas por este antagonismo. Por mais que essa disputa se referisse muito mais às profundas diferenças de concepção sobre políticas sociais de forma ampla e não exatamente em relação aos PTRs, que por definição eram direcionados exclusivamente aos pobres (e portanto focalizados), a celeuma em torno do documento do Ministério da Fazenda mostrava que as diferenças de visões sobre as políticas sociais em disputa no Governo não estavam restritas aos grupos que tradicionalmente disputavam hegemonia interna no PT. Ou seja, também estava em jogo, ao menos como possibilidade, a proposta de reorganizar as políticas sociais no sentido da focalização proposta pelos organismos internacionais, analisada e descrita ao caso brasileiro por Marcos Lisboa e contando com a simpatia do então Ministro da Fazenda. No entanto, para a maioria dos petistas a proposta soava como uma heresia.

Tratava-se de mais um elemento complicador para a agenda de trabalho relativa à unificação dos PTRs, que era bastante intensa e envolvia diversas outras disputas e lutas. Em relação à agenda de trabalho decidida na reunião de 3 de abril, Monteiro (2011) relata que

Nesta ocasião, foi decidido realizar o mapeamento da pobreza, a reestruturação do Cadastro Único e a ampliação do GT*, contemplando a participação de todos os ministérios setoriais, especialmente aqueles que possuíam programas nesta área. Nos meses de abril e maio foram realizadas reuniões setoriais com os ministérios que possuíam programas de transferência de renda e uma nova reunião da CPS foi marcada para o dia 12 de junho para a apresentação da síntese dos trabalhos (MONTEIRO, 2011, p. 85). * Grupo de Trabalho.

Para a condução e coordenação da agenda de trabalho, o Presidente designou sua Assessora Especial Miriam Belchior. Considerando a importância do assunto naquele momento e a necessidade de se obter respostas rápidas, Belchior teria pela frente o desafio de coordenar um delicado processo, que envolvia inúmeras disputas e, ao mesmo tempo, garantir o menor volume possível de turbulências ou divergências públicas entre Ministérios (e Ministros) quanto ao resultado final. A missão de Belchior no Planalto implicava, por um lado, tentar promover e garantir uma certa racionalidade entre as ações e propostas que chegavam para avaliação do Presidente. Muitos dos projetos e propostas de políticas públicas submetidos às instâncias superiores carecem de fundamentação adequada e de um grau mínimo de maturidade na elaboração. Outros, por envolverem questões politicamente delicadas, podem ser objeto de polêmica e críticas de movimentos organizados ou na mídia. Isso remete à outra tarefa significativa de Belchior, que era a de resolver problemas relacionados às políticas públicas para o Presidente. Era preciso agir, tanto quanto possível, para evitar que propostas mal elaboradas se transformassem em políticas públicas ruins. Era preciso também minimizar as disputas entre Ministérios sobre projetos específicos, compatibilizando seus interesses e evitando disputas públicas que viessem a prejudicar a imagem do Governo. Era preciso, finalmente, evitar que problemas menores e que poderiam ser resolvidos de forma mais simples, em escalões inferiores, se tornassem problemas significativos ao ponto de receber a atenção do Presidente.

Essa coordenação seria fundamental, porque a unificação dos programas implicava mudanças significativas nos arranjos institucionais, políticos e orçamentários relacionados aos PTRs, o que resultou em grande tensão. Para cada um dos Ministérios que

tinha sob sua responsabilidade um dos programas anteriores, a unificação representava o risco de diminuição de estruturas organizacionais, capacidade de impor noções e visões acerca da política de transferência de renda e mesmo acerca das demais políticas sociais. Conforme relata Maya Takagi, uma colaboradora direta do Ministro Graziano desde a elaboração do Projeto Fome Zero em 2001 e militante da segurança alimentar com atuação no MESA,

Naturalmente, este foi um processo conflituoso, pois representava necessariamente uma forte redefinição de poderes sobre programas já existentes, especialmente sobre o Ministério da Educação, cujo então ministro, Cristovam Buarque, considerava-se o pai do Programa Bolsa-Escola, e sobre o MESA, que estava recém-implantando um programa que era a base de sua política de segurança alimentar em um primeiro momento, e que representava 67% de seu orçamento em 2003. Além disso, este já havia apresentado, para a Câmara de Políticas Sociais, uma proposta de integração (mas não de unificação) dos programas de transferência de renda, a partir do Cartão Alimentação (TAKAGI, 2006, p. 160)

Assim, aqueles que se sentiram ameaçados e que acreditavam ter capacidade de influir decisivamente na condução da proposta, ou mesmo na sua rejeição, agiram não apenas participando das discussões capitaneadas pelo grupo de trabalho criado pela CPS, mas tentaram outros tipos de alternativas de ação pelas quais buscavam conduzir o debate de acordo com suas próprias aspirações. Foi este o caso do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar - MESA, então responsável pelo Programa Fome Zero, que recebia grande parte das atenções dentro e fora do Governo e representava, pelo menos até aquele momento, a grande prioridade do Presidente da República de *“garantir ao menos três refeições por dia para todos os brasileiros”*.

A principal iniciativa do MESA, logo que constatou que as decisões acerca do arranjo do novo programa não correspondiam aos seus pontos de vista e anseios, consistiu na apresentação de uma proposta alternativa de unificação dos programas, paralelamente à proposta elaborada sob responsabilidade do grupo de trabalho - GT instituído pela Presidência. Tal iniciativa, assim como os próprios debates desenvolvidos pelo GT, evidenciam um contexto de grande disputa. Conforme relata Monteiro,

As iniciativas do Ministério da Educação e do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar demonstravam as dificuldades enfrentadas pela Câmara de Política Social, que para além de necessitar construir a proposta do novo Programa, ainda despendia esforços para contornar

situações difíceis como a de ministérios que tentavam imprimir sua marca por meio da apresentação de programas próprios. A essa altura, como demonstram essas iniciativas, a tensão ainda era permanente por parte da coordenação da CPS, pois alguns ministérios, mesmo aparentemente demonstrando aceitação na direção da construção da nova proposta, ainda se posicionavam como se tivessem perdendo atribuições e programas. (MONTEIRO, 2011, p. 87)

Já o Ministério da Saúde, então responsável pelo Bolsa Alimentação, assumiu uma posição diferente se comparado ao MESA e ao Ministério da Educação. A posição ocupada pelo Bolsa Alimentação no Ministério era secundária, o programa era relativamente pequeno (se comparado ao Bolsa Escola) e, além disso, não havia um interesse específico do Ministro Humberto Costa em relação à agenda de transferência de renda. Uma testemunha dos debates sobre a unificação observou da seguinte forma a diferença de posicionamento entre o Ministério da Educação, do Ministro Cristovam Buarque, e o Ministério da Saúde, do Ministro Humberto Costa:

eu acho que o pessoal da saúde, o programa ainda não tava com tanta força, eu senti eles menos doídos, acho que o Ministro tava menos doído, menos marca ainda, o Ministro tava menos doído do que o Cristovam. Acho que coincidiu da educação ser o Cristovam, então acho que isso tem que ser desenhado. Quem era o Ministro da Educação e quem era o Ministro da Saúde. Pro Ministro da Saúde, o programa era do Serra. Ele tava perdendo um programa do Serra. Então, sabe, a saúde não tinha tanto porque brigar, e ele tava sendo substituído... um programa ainda pequeno, sem grande visibilidade, do outro governo. A educação, não, era um programa muito maior, e que a discussão toda era que o ministro era visto como pai do programa no DF. Ele já sentia que o programa já era do PT. Então era aquela discussão: ele tava perdendo, pra ele, um programa do coração dele. Porque o Bolsa Escola era muito PT. O Bolsa Alimentação, não. (Entrevista a COTTA, 2009).

Assim, enquanto que para o Ministro Graziano a transformação do Cartão Alimentação num PTR tradicional e para o Ministro Cristovam a “perda” da marca Bolsa Escola eram mudanças que afetavam centralmente seus *habitus*, motivo pelo qual eles lutaram intensamente para que isso não acontecesse, para o Ministro Humberto Costa a “perda” do Bolsa Alimentação era menos significativa. Para a Presidência da República, representada por Miriam Belchior, e para Ricardo Henriques, que representava o MAPS, mas não vocalizava os interesses da assistência social, a unificação representava ganhos importantes de racionalização e maximização dos efeitos dos programas de transferência de renda, sem que eles estivessem vinculados a qualquer dessas três visões específicas.

De fato, os diversos agentes participantes e interessados no processo de unificação dos programas passaram a reconhecer que o processo implicaria uma reorganização dos seus respectivos espaços de atuação, com consequências importantes da redistribuição de atribuições, recursos e poder. Ademais, o avançar do processo de unificação dos programas e a rápida obtenção de resultados do novo Programa, provocaram um rearranjo não apenas no aspecto institucional e orçamentário, mas também no universo discursivo do Governo, de tal modo que paulatinamente passou-se a enfatizar com mais força o PBF e cada vez menos o Programa Fome Zero e o conjunto de estratégias a ele associadas. A reorganização dos agentes e instituições no espaço social e a redistribuição do capital simbólico de autoridade no campo, assim como a redistribuição do capital político, financeiro e organizacional a ele relacionados, implicaram, também, a reorganização da narrativa do Governo em relação aos temas envolvidos no Programa, que também foi objeto de intensa disputa. Conforme destaca Bourdieu na teoria dos campos sociais, as tentativas de transformação do campo não dizem respeito apenas às estruturas objetivas, mas envolvem também a construção de significados e sua aceitação, sendo que as mudanças normalmente são acompanhadas pela reinterpretação ou retradução do campo. (BOURDIEU, 2004)

Por exemplo, os representantes do MESA e então responsáveis pelo Fome Zero associavam a criação do PBF e as mudanças que o acompanhavam a uma “perda de identidade” da política de segurança alimentar. Conforme relata Takagi,

[...] a fusão do MESA com a Assistência Social, e o surgimento do Programa Bolsa-Família com toda a força política, traz um risco maior ainda para esta “perda de identidade” da política de segurança alimentar e nutricional e de combate à fome. (TAKAGI, 2006, p. 173)

Mas não apenas isso. Para os adeptos da segurança alimentar, esta “perda de identidade” vinha associada, no Governo, com a diluição de noções por eles consideradas essenciais e que então passaram a ser tratadas de maneira indistinta com as noções de combate à pobreza. Se para o próprio Presidente da República o que importava era garantir que as pessoas tivessem no mínimo três refeições por dia, sem que isso implicasse uma demarcação clara entre o que deveriam ser políticas públicas de combate à fome, à pobreza, ou à insegurança alimentar, para os defensores das políticas de segurança

alimentar que atuavam no MESA, a distinção não era apenas clara, mas necessária. Conforme Takagi,

A distinção entre ambos (combate à pobreza e garantia da segurança alimentar e nutricional) não é trivial e vale reiterar: a política de segurança alimentar busca garantir o direito básico à alimentação e busca atender às pessoas com insegurança alimentar. Esta noção é politizadora: amplia a cidadania, supera a herança paternalista e evita as oscilações típicas de programas compensatórios. O modelo de política de combate à pobreza adotado nos últimos anos é pontual, partindo de critérios subjetivos e, quando não é, limita-se a programas, massivos ou não, de transferência de renda com valores que não são suficientes, por si só, para que as famílias superem a condição de pobreza, tornando-as dependentes dos recursos. (TAKAGI, 2006, p. 173)

Essa posição dos adeptos da segurança alimentar remonta à própria origem da noção de segurança alimentar e seu desenvolvimento. Segundo Cotta, que analisou as diferentes comunidades de pensamento que engendraram as diferentes Visões de Proteção Social (VPS) no Brasil, assim como suas posições em relação aos programas de transferência de renda para famílias pobres, os defensores da segurança alimentar eram contrários aos programas de transferência de renda nos moldes do Programa Bolsa Família (COTTA, 2009). Assim, se podemos considerar que esta visão representa algo semelhante a uma “ideologia da segurança alimentar”, ao avançarmos um pouco mais sobre as práticas dos agentes a ela associados e as ações por eles desenvolvidas durante e após o processo de unificação dos PTRs, podemos propor a aplicação da noção de *habitus* e conceber um “*habitus* dos defensores da segurança alimentar”. De modo semelhante, podemos analisar as ideologias e práticas desenvolvidas pelos demais agentes e instituições relevantes envolvidos no processo e conceber o “*habitus* dos defensores da educação” e o “*habitus* dos defensores da assistência social”. Considerando as ideologias específicas que diferenciam os agentes que compõem o campo, assim como os *habitus* por ela engendrados, temos que no dia a dia do Estado e do processo de formulação e implementação das políticas públicas, as disputas e os confrontos, não apenas de ideias, são uma constante, sendo que tem um peso significativo na conformação do *habitus* dos agentes a sua trajetória pessoal e profissional anterior.

A versão interpretativa dos agentes centrais do MESA era ancorada na visão da segurança alimentar, que permeia toda sua avaliação e ação em relação aos acontecimentos. Enquanto que para Takagi a segurança alimentar representa um conjunto

extenso de formulações, problemas e soluções, ou seja, uma interpretação com início, meio e fim, de um problema e suas eventuais soluções, para outros agentes e instituições a temática da segurança alimentar poderia representar uma discussão periférica ou mesmo de pouca importância, havendo pouca diferenciação em relação à discussão acerca da pobreza. Enquanto que para a autora o redirecionamento das decisões e ações do Governo representou uma “contramarcha”, para outros agentes e instituições a reorganização das políticas de transferência de renda representava o caminhar no sentido da racionalidade administrativa e na objetividade necessária à implementação de uma política pública de grande escala.

Ainda considerando o caso do MESA e do Programa Fome Zero, um problema já apontado por alguns autores consiste no fato de que os dirigentes do Programa Fome Zero não dispunham de conhecimento e experiência acerca da gestão de políticas públicas, ou seja, não dispunham de experiência administrativa e gerencial anterior, o que teria prejudicado de maneira importante tanto a formulação quanto a implementação das políticas públicas sob sua responsabilidade. Pode-se propor, em decorrência disso, que os dirigentes do MESA, muito embora dispusessem inicialmente de grande quantidade de capital político, dispunham de baixa quantidade de capital organizacional. A esse respeito, Gomes Jr ressalta que

A concentração do poder decisório do Ministério nas mãos do ministro e de um grupo de assessores, que como ele não reunia vivência de gestão por terem, até então, se dedicado à área acadêmica, foi sem dúvida uma das principais fragilidades do órgão. Dela decorreu uma sucessão de pequenas disputas, divisões e desconfianças envolvendo o “núcleo duro” e os demais dirigentes que provinham de extrações diferentes e que, pela experiência de gestão adquirida pela atuação nos três níveis da esfera de governo, tinham uma compreensão diferente dos mecanismos operacionais necessários para avançar com o Programa (GOMES Jr, 2007, p. 290 – Nota nº 19).

Ainda sobre as disputas, o que se observou no caso do PBF foi que elas ocorreram continuamente até que fossem tomadas decisões claras, por uma autoridade superior (com delegação para tal) ou pelo próprio Presidente, acerca de um tema ou questão específicos. Mas para que as decisões fossem seguidas ou obedecidas, e tivessem a capacidade de se sobrepôr às disputas, elas necessitavam ser suficientemente claras, de tal modo a deixar explícito aos agentes que não valia à pena se envolver em novas disputas

sobre tal ponto ou aspecto do Programa. O que ocorreu foi que as decisões superiores sucessivamente delimitaram o espaço em que as lutas passaram a ocorrer e os objetos de disputa nessas lutas. Assim, se num momento preliminar a discussão girava em torno da pertinência de unificar os PTRs, após a decisão do dia 3 de abril de 2003, de promover a unificação dos programas, a disputa passou a ser em torno dos arranjos possíveis acerca da unificação e sobre qual órgão ficaria por ela responsável.

A respeito das disputas em torno das ideias que deveriam nortear as políticas sociais no Governo Lula, especificamente no que se refere ao debate em torno das políticas de segurança alimentar x políticas de combate à pobreza, Takagi vislumbra um padrão de coordenação de Governo que “estimula as disputas conceituais” e que estaria associado, segundo a autora, à trajetória típica do Partido dos Trabalhadores:

O que se verifica, no entanto, é um padrão de coordenação do governo que estimula estas disputas conceituais. O Partido dos Trabalhadores, como é conhecido, tem uma prática de decisão das suas principais teses, estratégias e programas a partir da disputa (no sentido positivo) interna. Os grupos apresentam suas teses, suas defesas, e há uma forma de decisão mista: por votação e pela busca de consensos. No governo, parece que esta forma de decisão foi reproduzida, em outros termos. Há espaço para disputar as ideias, e o Presidente, no seu papel de chefe maior da nação, atua como árbitro à medida que as questões tomam vulto. (TAKAGI, 2006, p. 187)

De fato, desde o primeiro discurso como Presidente eleito, no dia 28 de outubro de 2002, assim como durante o processo de unificação e nos anos seguintes, quando o PBF já era reconhecido como um programa de sucesso, o posicionamento mais amplo do Presidente foi pela “garantia das três refeições por dia para todo brasileiro”. Se para alguns isso significava implementar a tão sonhada política de segurança alimentar, abandonada no Governo FHC, para uma parcela significativa dos agentes e instituições envolvidos com as políticas públicas no Brasil o debate sobre segurança alimentar, nos termos propostos pelos seus militantes alojados no MESA, representava apenas mais um aspecto a ser considerado entre tantos outros e, portanto, não tinha a centralidade que a ele atribuíam os defensores da segurança alimentar. E muito embora tal grupo tenha aparecido com grande capital político nos meses iniciais do Governo, num curto prazo de tempo este capital se viu diminuído, tendo o PBF, agora abrigado num ministério novo (o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS), passado a ocupar o espaço de

prioridade política que nos meses iniciais era conferido ao Programa Fome Zero. Tais mudanças evidenciaram uma reorganização do campo e uma nova distribuição dos diferentes tipos de capital. Como destaca Bourdieu, “todo campo é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças” (Bourdieu, 2004, p. 23).

Nesse ambiente de intensas negociações e discussões, Ana Fonseca, que tinha elaborado o relatório de transição sobre os PTRs, mas que não tinha ocupado cargo na formação inicial do Governo, passa a integrar o grupo de debates. Mesmo que conhecesse vários dos agentes importantes que participavam das discussões, especialmente ligados ao PT de São Paulo, como Miriam Belchior, e/ou que tinham origem na Unicamp, como Graziano, Ana Fonseca foi trazida aos debates da unificação como representante da Caixa Econômica Federal. Ana Fonseca não tinha qualquer ligação com o banco, mas era próxima do recém empossado Presidente da Caixa, Jorge Mattoso, seu colega de PT e Unicamp, sendo ambos egressos da gestão Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo. Apesar de iniciar sua participação nos debates sobre a unificação dos PTRs como representante da Caixa, Ana Fonseca tinha, como já vimos, acúmulo, trajetória e visões próprias sobre a temática.

Uma questão que teve oposição conjunta de todos os demais contendores que debatiam sobre os rumos dos programas de transferência de renda, no Governo e fora dele, foi a proposta de obrigatoriedade da comprovação da utilização dos recursos na aquisição de determinados tipos de alimentos, proposta pelo ministro Graziano. Este foi um dos elementos de grande fragilização da posição defendida pelo MESA nas discussões, sendo até mesmo ridicularizada pelos demais. A insistência da vinculação do benefício ao gasto exclusivo com alimentação, inicialmente vinculado à apresentação de nota fiscal e num segundo momento flexibilizado para abarcar também recibos sem valor fiscal, foi um dos pontos mais batidos nas discussões. Para Graziano, este era um ponto central porque se tratava de um pilar fundamental (o do incremento da demanda por alimentos da agricultura familiar) da sua proposta de uma política estruturante de segurança alimentar. Para a imensa maioria dos agentes que tinham participação nos debates, no entanto, além de representar uma postura de controle inaceitável sobre as necessidades e escolhas do cidadão beneficiado com a transferência estatal, a obrigatoriedade da aquisição de alimentos predeterminados em lista do Governo implicava, para ser efetivada, a construção

de uma grande e onerosa estrutura administrativa e, pior ainda, não correspondia à realidade de um mercado de produção e venda de alimentos em grande medida informal, especialmente no que se refere aos produtores a quem Graziano esperava beneficiar, os agricultores familiares.

Esta proposta foi intensa e frequentemente questionada, inclusive por Ana Fonseca, que como já vimos era defensora da Renda Básica de Cidadania - RBC. Conforme relata Roquete,

Além da imensa burocracia necessária para fazer tal controle, com todas as possibilidades de pequenas corrupções e grande controle sobre a vida dos pobres, havia fatos da vida real a atrapalhar o sonho romântico: as feiras livres não fornecem nota fiscal. Na reta final da decisão sobre o bolsa-família, Ana Fonseca carregava na bolsa, e tinha sempre à mão, uma carta de um beneficiário do cartão-alimentação que reclamava exatamente disso, como poderia comprovar ao comitê gestor os gastos feitos na feira livre? A avaliação de uma senhora de que o mais importante para ela seria comprar uma dentadura também ficava sujeita ao humor do comitê local: necessidade ou vaidade? (ROQUETE, C. 2010c.)

Passadas algumas semanas de intensas reuniões e debates sobre o desenho do novo programa, e com as principais definições quanto ao seu formato já bem encaminhadas, cada vez mais se tornava necessário definir quem iria comandá-lo. Dada a dimensão que o programa unificado teria, seja em volume de recursos ou quantidade de beneficiários, estava claro que o comando do programa representava uma posição de destaque no Governo. Por mais que não estivesse claro naquele momento a importância que o PBF assumiria nos anos seguintes, todos os envolvidos concordavam que o Programa unificado seria enorme e, mesmo antes do seu lançamento, já dividia a atenção que a mídia concedia ao Fome Zero nos meses anteriores. Estava claro que seria algo grande, uma posição importante e que, diante das dificuldades iniciais do Governo com as políticas sociais, haveria uma cobrança intensa.

Tendo recebido diretamente do Presidente a incumbência de preparar e apresentar a proposta inicial de unificação dos PTRs, e tendo conseguido ser bastante convincente na realização desta tarefa, Ricardo Henriques era visto como candidato natural ao comando do novo Programa. Ainda que tivesse pouca experiência em gestão de políticas sociais, e nenhuma em gestão de PTR, sua habilidade e forma convincente de

apresentar ideias alinhadas com o que o Presidente desejava era considerado um trunfo. No entanto, havia um problema: por mais que Ricardo Henriques tivesse algumas ligações com o partido, especialmente a partir de sua experiência na curta gestão de Benedita da Silva no Governo do Estado do Rio de Janeiro, em 2002, ele não tinha ligações mais substantivas com o PT nem tampouco tinha ideias alinhadas com aquelas que os principais grupos do partido defendiam em relação às políticas sociais. Um exemplo: se Graziano e Ana Fonseca discordavam frontalmente em relação à necessidade de comprovação, pelas famílias, do gasto dos recursos com aquisição exclusiva em alimentos (ele considerando um aspecto central de sua proposta e ela se posicionando radicalmente contra esta ideia), ambos foram capazes de concordar que a visão de economista com formação liberal que norteava as concepções de Ricardo Henriques representava um problema.

Isso mostra que mesmo localizados em lugares distintos do espectro ideológico e político, os agentes e grupos envolvidos nos debates sobre PTR podiam concordar com determinados aspectos e construir alianças. No entanto, essas alianças eram pontuais, táticas, e apenas dissimulavam momentaneamente as diferenças de *habitus*. De acordo com Roquete,

Havia portanto, no início do governo Lula, condições políticas para forjar uma aliança a favor de um programa de transferência de renda com escala, contando com apoio desde o Banco Mundial (e os teóricos do neoliberalismo) até o Senador Suplicy (e todos que apóiam a renda básica de cidadania). Uma aliança dessas envolve visões diferentes. Que vão se digladiar mais à frente e que sempre disputam a narrativa. (ROQUETE, 2010a)

Com o passar do tempo, tornou-se premente definir quem seria responsável pela condução do programa. Estabeleceu-se, assim, um antagonismo específico entre Ricardo Henriques e Ana Fonseca. Ele, por seu turno, atuando como Secretário-Executivo do MAPS e designado pessoalmente pelo Presidente, mas sem ligações mais sólidas nem contando com a confiança dos militantes do PT que se envolviam com as políticas sociais, inclusive dentro do próprio MAPS. Se, ao bem da verdade, as diversas linhas internas do PT disputavam protagonismo em relação aos destinos dos PTRs, não havendo exatamente uma hegemonia interna sobre o assunto, é correto dizer que a maior parte deles reconhecia nas visões de Ricardo Henriques um sentido contrário aos anseios históricos do PT na área social. Ana Fonseca, por sua vez, atuava sem significativo respaldo institucional (como

consultora da Caixa Econômica), mas mostrando grande habilidade de se inserir nas discussões e, sobretudo, agregando apoios entre seus colegas de partido. Enquanto corria uma silenciosa, mas intensa disputa entre Ricardo Henriques e Ana Fonseca sobre o comando do futuro Programa, Miriam Belchior conduzia na Casa Civil as discussões com os diversos agentes e instituições envolvidos. Sabendo das diferentes concepções que disputavam espaço na definição do Programa, e também das intensas disputas e impactos institucionais, a principal preocupação de Miriam Belchior era conduzir um processo que produzisse um consenso possível, um acordo que contemplasse, na medida das possibilidades reais, as proposições consideradas mais factíveis, chegando a um desenho final que representasse o desejo de unificação e ampliação dos PTRs, mas sem que isso fosse resultado de uma decisão exclusiva e unilateral do Presidente. Se as principais alternativas de desenho do Programa fossem intensamente discutidas e se todos os Ministérios tivessem a oportunidade de expressar seus pontos de vista e apontar soluções, e se o programa unificado fosse construído a partir desse processo, evitando “vetos”, o programa seria o resultado de uma grande pactuação e não uma decisão impositiva do Planalto.

Ao final de aproximadamente seis meses de longas discussões, o Governo tinha chegado a um desenho para o programa unificado, que também já tinha sido batizado com o nome de Programa Bolsa Família. Com a data de lançamento prevista inicialmente para setembro, o lançamento foi adiado para outubro porque o Presidente Lula observou que não havia sido realizadas as devidas costuras políticas com os governadores estaduais e prefeitos municipais. Muito embora no início de setembro tivesse ocorrido uma reunião organizada pela Casa Civil com representantes dos governos estaduais, o Presidente desejava o envolvimento direto dos Governadores. Na reunião com os representantes, no entanto, a proposta de unificação a que o Governo tinha chegado foi apresentada, com a observação de que ela não estava acabada, mas que já tinha um formato aprovado pelo Presidente. Foram informados também que o trabalho se iniciou com o diagnóstico discutido na CPS e que em seguida teve andamento com o Grupo de Trabalho integrado por representantes dos vários Ministérios envolvidos, sendo que a proposta submetida ao Presidente era resultado do consenso. Foram informados da decisão de criação de uma Secretaria-Executiva, ligada à Presidência da República, para responder pela coordenação do Programa, inclusive na articulação com os demais entes da Federação. A ideia, segundo

argumentou a Casa Civil, era dar ao Programa um caráter estratégico, com o envolvimento dos governos estaduais e municipais, e isso refletia a determinação inicial do Presidente, que não concebia a unificação dos programas sem que houvesse pactuação com os estados.

Naquele mesmo dia em que ocorreu a reunião com os representantes dos Estados (5 de setembro), uma matéria da Agência Brasil, a agência de notícias do Governo, tratava a indefinição sobre o nome que comandaria o Programa Bolsa Família de forma ambígua. A matéria relatava que

A pesquisadora da Universidade de Campinas, Ana Fonseca, deverá comandar, ao lado do secretário-executivo do Ministério da Assistência Social, Ricardo Henriques, a nova Secretaria vinculada à Presidência da República que vai coordenar a unificação dos programas sociais do governo. Os nomes ainda não foram anunciados formalmente pelo governo, mas o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, garantiu hoje que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva já tomou a decisão de convidar a pesquisadora e o secretário para o cargo. (“Dirceu diz que Lula já escolheu nomes para comandar programas sociais”. Informe da *Agência Brasil*, 5 de setembro de 2003).

De forma inadvertida ou proposital, o fato é que a matéria apontava que ambos, Ricardo Henriques e Ana Fonseca, ocupariam o mesmo cargo de Secretário-Executivo do PBF, o que era obviamente impossível. Ao final, o comando do Programa e o cargo de Secretária Executiva do PBF ficou com Ana Fonseca.

5.2. A criação do PBF e o colapso nas estruturas de gestão

Durante seis meses o Governo havia se debruçado intensamente para definir o desenho do PBF, discutir critérios de entrada, cortes de renda, modalidades de benefício, valores e limites. O PBF acabou sendo um compósito dos programas anteriores e seu desenho contemplava, em maior ou menor grau, as preocupações que já estavam presentes nos Programas Cartão Alimentação, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Na prática, o benefício básico de R\$ 50,00 destinado às famílias em situação de pobreza extrema correspondia ao Cartão Alimentação, inclusive com valor idêntico do benefício, enquanto que o benefício variável de R\$ 15,00 por criança/adolescente entre zero e quinze anos, gestantes e nutrizes correspondia ao somatório dos Programas Bolsa Escola e Bolsa

Alimentação. Conforme ressaltou um entrevistado de Vieira (2011), era como se fosse um encaixe das várias transferências existentes. Inclusive porque as condicionalidades do Bolsa Escola e Bolsa Alimentação permaneciam idênticas. A maior inovação era o foco na família e a escala pretendida para o Programa, que previa inicialmente a cobertura de 10,6 milhões de famílias.

Implementar um programa desta magnitude implicava um complexo conjunto de processos e procedimentos operacionais, envolvendo o estabelecimento de normas, articulações com as prefeituras municipais para atualização adequada do cadastro, o desenvolvimento e implementação de sistemas de informação, ações de capacitação, a coordenação com a Caixa Econômica Federal para o gerenciamento adequado do CadÚnico e da folha de pagamento do programa, enfim, uma série de atividades que pudessem levar à implementação conforme o desenho proposto. Não se tratava de questões triviais ou que pudessem ser facilmente contornáveis com vontade política, poder ou recursos orçamentários. Entre obter um desenho de política pública que é considerado adequado e sua efetiva implementação há uma distância enorme, sendo que muitas vezes as dificuldades inerentes à implementação são negligenciadas no processo de formulação. E foi exatamente isso que ocorreu nos momentos iniciais do PBF.

Durante todo o processo de concepção do novo programa, a ênfase recaiu sobre a discussão conceitual envolvida com o arranjo do PTR e também sobre a pactuação política necessária para lidar com as perdas de espaço, poder e recursos pelos agentes e instituições envolvidas. No entanto, a definição objetiva de procedimentos implicados no arranjo proposto, ou tudo aquilo que em geral é tratado de maneira inferior, como “operacionalização” do Programa, não foi adequadamente trabalhado. Ao final de seis meses, havia um desenho do programa unificado e os Ministérios estavam, de certo modo, conformados com suas respectivas perdas. Mas nenhum dos agentes centrais envolvidos com o novo programa tinha a noção adequada do desafio de operacionalizar uma política pública daquela magnitude.

Ao fim, a unificação dos programas realizada na prática apresentava em termos conceituais uma unificação mais ampla do que aquela proposta no Relatório de Transição de Ana Fonseca, na medida em que unificava de fato todas as dimensões dos programas, inclusive nos seus aspectos operacionais. Mas no que diz respeito à estrutura de gestão,

refletia a pequena instância de coordenação, proposta para funcionar sem funções operacionais relevantes, mas controladora das diretrizes e do orçamento, de que propunha Ana Fonseca. Mesmo antes da publicação da Medida Provisória com a criação do Programa Bolsa Família, as equipes técnicas que atuavam na gestão dos programas foram remanejadas internamente pelos Ministérios e mobilizadas para outras atividades, o que evidencia que não houve uma preparação prévia para a integração adequada das funções operacionais, dos procedimentos orçamentários e de gestão, que decorriam na unificação dos programas. A equipe dirigente do PBF, chefiada por Ana Fonseca, era dotada de grande quantidade de capital político e de autoridade sobre os programas remanescentes, inclusive sobre o orçamento, que ainda estava em cada um dos ministérios. Mas, na prática, tinha capacidade muito reduzida para executar ou de exercer as atividades operacionais correspondentes: sua capacidade organizacional era diminuta. Conforme um entrevistado de Vieira (2011) envolvido com a gestão do programa a partir de 2004 ressaltou,

Problemas tinham de toda a ordem. O programa foi concebido num nível de política, mas ele não estava pronto no nível operacional suficientemente. Digamos que não houve uma preocupação muito grande do governo, naquela época, com as questões de operacionalização. Talvez parecesse que isso fosse mais simples do que se mostrou. Parecia simplório lá: migra a família de um cadastro para outro e pronto, tira a família de um programa e coloca no outro, emite o novo cartão, e tudo isso quem faz são os sistemas da Caixa. Na verdade, isso aparentemente é simples, mas o programa, num primeiro momento, ficou esvaziado, em termos de equipe técnica. No mínimo, ficou três meses sem estrutura, mas na prática foi muito mais: durante 8 meses o programa ficou sem equipe técnica (entrevista a VIEIRA, 2011).

Assim, durante os meses iniciais do PBF, houve um verdadeiro colapso nas estruturas de gestão dos programas anteriores, sem que algo construído a partir do PBF fosse colocado no lugar. Os canais de comunicação e interlocução ficaram fragilizados e até mesmo questões aparentemente simplórias como ter espaço físico adequado, computadores de uso pessoal e pessoas em quantidade suficiente para atender os telefonemas dos gestores municipais buscando orientações sobre como proceder, não tinham solução adequada. Dessa forma,

Esses gestores municipais se viram perdidos, porque os seus programas continuavam existindo, e com famílias, e eles tinham obrigação de fazer o

suporte à execução do programa local, mas a parte do PBF não se estabeleceu. (entrevista a VIEIRA, 2011)

Além de perdidos, muitos gestores locais dos programas unificados acabaram abandonando suas funções, pois eles procuravam os respectivos Ministérios e não obtinham respostas, além do que a própria Secretaria-Executiva do Bolsa Família não tinha condições de dar respostas:

Outra coisa que aconteceu é que vários desses gestores locais abandonaram as funções porque eles buscavam informações no Ministério respectivo (MEC, Saúde) e o Ministério, dizia: - não, isso não está mais comigo, está na Secretaria-Executiva do Bolsa Família, (...) Eles vinham para cá e nós não tínhamos nem sequer capacidade para atender telefone. (...) Em fevereiro de 2004, nos deram uma sala de 9 m². Colocamos quatro mesas para colocar os futuros quatro coordenadores gerais para trabalhar. Só tinha, nessa sala, um computador velho para os quatro utilizarem, recebido do antigo Ministério da Assistência Social, e para atender telefone havia (...) uma pessoa do MEC, que seria nomeado depois. E ele não tinha mesa, ele ficava no meio da sala com uma prancheta e o telefone tocando o dia inteiro, que eram os gestores municipais querendo saber o que fazer, porque o programa deles estava migrando para o PBF e eles tinham problemas para resolver (entrevista a VIEIRA, 2011).

5.3. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o reordenamento do campo

Nos meses que se seguiram à criação do PBF, o Governo parece ter se dado conta de que era necessário ter um órgão com estrutura capaz de dar respostas sobre a gestão do novo Programa. O novo contexto também apontava para a necessidade de uma reorganização nos Ministérios da área social, o que provocaria mudanças nas estruturas dos órgãos e a substituição de alguns dirigentes. Apesar das grandes dificuldades operacionais que enfrentava desde a criação do PBF em setembro de 2003, Ana Fonseca se posicionou publicamente contra as mudanças que já vinham sendo especuladas na mídia. Perguntada se era a favor de um rearranjo nas pastas sociais, respondeu que não:

Eu acho que está bárbaro assim. Nós não somos ministros, mas conversamos com todos eles. A Secretaria-Executiva foi criada com esse objetivo. Ela é um órgão só vinculado à Presidência e num patamar diferente da dos ministros. A medida é fundamental porque evita o

choque de poderes. Além do mais, temos uma estrutura bem enxuta. São onze pessoas, um time de futebol competente (FONSECA, A. M. M. in: *Longe das Mudanças*. Correio Braziliense, 8 de janeiro de 2004. Entrevista a Lilian Tahan e Adriano Ceolin).

Porém, o Planalto não tinha o mesmo entendimento; as dificuldades enfrentadas na gestão do PBF já tinham sido identificadas e começavam a preocupar o núcleo central do Governo. Tendo dois ministros com desempenho considerado insatisfatório (Graziano e Benedita) e um Programa (o PBF) que se constituía na mais nova vitrine social do Governo, mas administrado por uma equipe diminuta e sem estrutura correspondente, a decisão do Presidente foi promover uma mudança significativa, um verdadeiro rearranjo no campo dos PTRs, agora unificando as estruturas administrativas de três órgãos: o MESA, o MAPS e a Secretaria-Executiva do Bolsa Família. A imprensa rapidamente passou a tratar o novo órgão como um “superministério”⁸⁸ ou “superpasta”⁸⁹. De acordo com os jornais, a criação do novo Ministério representava uma tentativa de “engrenar a área que foi batizada como ‘prioritária’, mas não saiu do lugar em 2003”⁹⁰, e tratava-se de uma medida que alguns integrantes do Governo defendiam que fosse realizada desde o início do Governo, dado que “a área social, devido à sobreposição de funções, foi alvo de críticas nos primeiros 12 meses sob Lula”⁹¹.

O novo órgão, batizado de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, se tornou responsável pela gestão das políticas nacionais de assistência social, segurança alimentar e transferência de renda, ou seja, incorporou todas as funções dos dois Ministérios unificados e também a função de coordenação do PBF, que a partir de então ficou a cargo da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Senarc. Os Ministros Graziano e Benedita foram dispensados, Ana Fonseca foi designada pelo Presidente Lula como Secretária-Executiva da nova pasta e como Ministro o escolhido pelo Presidente foi o então deputado federal Patrus Ananias⁹² (PT/MG), ex-prefeito de Belo Horizonte (1993/1996).

⁸⁸ “À espera do superministro”, Correio Braziliense de 20 de janeiro de 2004, Reportagem de Adriano Ceolin.

⁸⁹ “Mudanças deverão ser anunciadas até quinta”, Gazeta Mercantil de 20 de janeiro de 2004. Reportagem de Clarisse Brandão.

⁹⁰ *Idem* cit. nº 72.

⁹¹ “Ação retardada, unificação social cria superministério de R\$ 15 bi”, Folha de São Paulo, 24 de janeiro de 2004, Reportagem não assinada.

⁹² Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de Patrus Ananias.

A reorganização institucional e a saída de vários agentes que tinham jogado um papel importante no ano de 2003, com a chegada de uma nova autoridade sobre o campo, era uma tentativa de resposta do Governo às situações políticas e gerenciais problemáticas enfrentadas no ano anterior. Considerando sua trajetória pessoal, e portanto seu *habitus*, Patrus trazia duas características que o diferenciavam dos ministros substituídos. Sendo político experiente, tendo disputado várias eleições e se viabilizado como uma das principais lideranças do PT em Minas Gerais, Patrus Ananias tinha, como em geral os políticos com larga experiência possuem, grande capacidade de agregar e negociar apoios, minimizar os conflitos e maximizar os acordos, ainda que isso implicasse alterar rotas e noções ideológicas preestabelecidas. Sua visão acerca das políticas sociais, por exemplo, era demasiadamente ampla e genérica o suficiente para incorporar argumentos presentes em diferentes Visões de Proteção Social – VPS que disputavam espaço no Ministério recém-criado.

Assim como a ideia de “garantir aos brasileiros pelo menos três refeições por dia”, defendida pelo Presidente Lula, ultrapassava os limites ideológico-conceituais mais rígidos estabelecidos pelas VPS defendidas por Graziano, por Ricardo Henriques ou por Ana Fonseca, a defesa do “bem comum”, da “solidariedade” e da “dignidade da pessoa humana” defendida por Patrus tinha a flexibilidade necessária para incorporar elementos das diferentes VPS abrigadas no seu Ministério. As concepções sobre políticas sociais de Patrus se remetem à Doutrina Social da Igreja Católica - DSI, o que inclui alguns princípios básicos fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana (como criatura à imagem de Deus e a igual dignidade de todas as pessoas); a opção preferencial pelos pobres; o respeito à vida humana, a associação e participação social e a solidariedade (PONTIFÍCIO CONSELHO JUSTIÇA E PAZ, 2004). No entanto, a DSI funciona como *corpus* filosófico, como uma visão de mundo ampla, como uma VPS flexível. Não era um acaso que as manifestações públicas de Patrus sobre as políticas sociais daquelas áreas, agora sob sua responsabilidade, trouxessem em geral uma simbiose das diversas VPS que vinham disputando espaço no ano anterior e que agora, de certo modo, estavam abrigadas no MDS. Na condução do MDS, Patrus quase que rotineiramente associava suas crenças filosóficas oriundas da DSI a elementos das VPS presentes nos três setoriais abarcados pela nova Pasta. Se é bem verdade que essas manifestações em geral podiam ser associadas a um discurso de fundo religioso, o que poderia incomodar alguns agentes (Ana Fonseca,

por exemplo), este modo de conduzir o MDS possibilitou que o “caldeirão” de divergências internas dos três setoriais (segurança alimentar, assistência social e transferência de renda), que tinham origem em três diferentes VPS rigidamente delimitadas, nunca viesse verdadeiramente a “entornar” durante sua gestão no MDS.

A segunda característica que diferenciava Patrus de seus antecessores era a larga experiência administrativa, oriunda de um mandato como prefeito de uma grande cidade como Belo Horizonte.

Para Ana Fonseca, que havia se posicionado contra a criação do MDS, a nova situação institucional do PBF era pior do que a anterior. Estar na Presidência da República significava falar aos demais agentes e instituições a partir de um patamar hierarquicamente superior, ou seja, de uma posição dominante no campo. A transformação da Secretaria-Executiva do PBF, que ficava na Presidência da República, numa Secretaria de linha no MDS, apontava no sentido claro de que era necessário constituir e aperfeiçoar os instrumentos, processos e mecanismos de gestão do Programa, estabelecer canais de comunicação com os estados e municípios, processos de capacitação, enfim, tudo aquilo que faltava para garantir que o desenho formulado fosse adequadamente implementando. Mas o fato é que nem Ana Fonseca nem sua equipe davam a necessária atenção a tais questões nem tinham o conhecimento e a experiência necessária para dar conta da administração das rotinas necessárias ao bom funcionamento do Programa. Na sua avaliação, ter uma pequena, mas eficiente equipe, situada na Presidência da República e definindo diretrizes, controlando o orçamento e definindo regras gerais para o funcionamento do Programa, que seria operacionalizado pela Caixa em articulação com os municípios, era o cenário adequado.

A experiência na gestão dos PTRs anteriores mostrava claramente que isso não bastava. Existiam diversos problemas nas rotinas operacionais desenvolvidas pela Caixa, falhas em sistemas de informação e dificuldades de toda ordem que necessitavam ser sanados, muitos dos quais a própria Ana Fonseca havia identificado no seu Relatório de Transição sobre os PTRs em 2002. O fato de que o comando da Caixa havia sido trocado, tendo sido alçado à presidência do banco seu colega de Unicamp e de partido Jorge Mattoso, não mudava o fato de que havia falhas enormes e que o órgão responsável pela

gestão do PBF no Poder Executivo tinha que ter estrutura, inclusive, para lidar adequadamente com a Caixa Econômica Federal.

Também era necessário que o Governo tivesse interlocutores devidamente designados e identificados nos municípios (gestores municipais), com competências claramente definidas, estabelecesse canais de comunicação e atendimento às prefeituras, definisse e fizesse cumprir a regulamentação do Programa, especialmente em se tratando dos critérios e regras para o cadastramento, o recebimento de benefício e a gestão de condicionalidades, sendo que tudo isso implicava definir e implementar diversos normativos (decreto, portarias, instruções operacionais e normativas). Além disso, era necessário ter estrutura de auditoria, fiscalização, interlocução com os diversos órgãos federais, ter capacidade de gerenciar e fiscalizar o contrato com o agente operador, desenvolver materiais de capacitação, enfim, uma série de atividades contínuas de implementação e operação que nenhuma equipe diminuta, por mais competente que fosse, seria capaz de dar conta. A mudança do Planalto para o MDS indicava que o Programa deveria seguir o caminho de fortalecimento institucional e estruturação administrativa, mas o fato é que mesmo após a criação do MDS o incremento da estrutura responsável pela gestão do PBF ocorreu lentamente e aquém do necessário.

Como então explicar que nos seus primeiros meses de existência o principal programa social do Governo não tinha as condições mínimas necessárias ao seu funcionamento? Dois pontos explicam, conjuntamente, tais dificuldades. O primeiro deles é o fato de que Ana Fonseca e sua equipe não tinham conhecimento e experiência suficientes para dimensionar adequadamente os desafios de gestão de uma política pública federal de ampla escala, nem tampouco para lidar com as complexidades burocrático-administrativas inerentes à tarefa. O *habitus* de Ana Fonseca a conduzia a ter uma abordagem que enfatizava, por um lado, a defesa do projeto político que acreditava estar representado no Governo e, por outro, a defesa do debate conceitual e da busca pelas concepções mais adequadas aos PTRs naquele contexto. Contudo, esta postura escolástica negligenciava o valor e a necessidade das estruturas administrativas e operacionais correspondentes, ou seja, a necessidade e o valor do controle sobre o capital organizacional que lhe permitisse efetivar seu projeto político e suas aspirações específicas quanto ao desenho do Programa. Conforme ressaltou um entrevistado que acompanhou aquele

período, Ana Fonseca ficava num nível muito político ou acadêmico, não tinha muita noção dos aspectos operacionais envolvidos.

O segundo ponto está relacionado com a VPS a qual se filiava Ana Fonseca, que defendia a implementação da Renda Básica de Cidadania – RBC, de caráter incondicional e desvinculada de qualquer exigência. Grosso modo, a proposta da RBC resulta numa operação bem mais simples do que aquela implicada num PTR como o Bolsa Família: basta identificar o cidadão (por exemplo pelo CPF) e realizar os pagamentos periodicamente. Ao mesmo tempo em que Ana Fonseca era contrária às condicionalidades e ao estabelecimento de critérios complexos para recebimento da renda pelos cidadãos (por exemplo a necessidade de pertencer a uma família), o Governo sinalizava que o PBF era um passo inicial para a futura implementação da RBC⁹³. Muito embora fosse responsável por um programa com condicionalidades e cujo pagamento era vinculado à família, e tivesse clareza quanto a isso, era natural que Ana Fonseca avaliasse que mais à frente o PBF se transformaria na RBC, de pagamento incondicional e universal. A perspectiva de que o PBF se transformasse na RBC apontava para a desarticulação, no futuro, dos procedimentos e regras relacionados à gestão de condicionalidades e critérios muito complexos de pagamento de benefícios. Mesmo que isso jamais tenha sido explicitado nesses termos, certamente um defensor das condicionalidades e da focalização teria um tipo de disposição diferente e um interesse maior em implementar tais mecanismos do que teria um defensor da RBC, como era o caso de Ana Fonseca. Na análise das disposições e tomadas de posição dos agentes no campo, nos termos da teoria dos campos sociais, cada agente percebe e se mobiliza para fazer aquilo que considera mais importante, segundo seu próprio *habitus*, a posição que ocupa no campo e a sua avaliação das condições objetivas de ação.

Apesar das dificuldades de ordem administrativa e gerencial do período inicial, o lançamento e os meses iniciais do PBF foram publicamente reconhecidos como um sucesso. O fato de que havia uma grande quantidade de famílias já inseridas no CadÚnico, inclusive recebendo o benefício dos programas anteriores, além do que desde o início de

⁹³ A Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004, instituiu a Renda Básica de Cidadania no Brasil, “ que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário” (Art. 1º). Apesar da clareza do comando do *caput*, os § 1º e § 2º relativizaram sua vigência. Primeiro vinculando a etapas, a critério do Poder Executivo e priorizando os mais pobres (§ 1º), e em seguida à efetiva disponibilidade orçamentária (§ 2º).

2003 as prefeituras vinham cadastrando mais famílias, possibilitou que a inclusão de famílias no PBF fosse um processo relativamente simples e rápido. Bastava aplicar os critérios do PBF sobre a base de dados existente, que possuía os dados sobre todos os integrantes da família e sua respectiva renda declarada, para então identificar quais famílias poderiam ser incluídas no novo Programa. Dado que grande parte das famílias já recebiam algum benefício e portanto já tinham cartão da Caixa, a operação de inclusão de famílias no PBF implicava, basicamente, recalcular o valor do benefício de acordo com as novas regras e então efetuar o pagamento correspondente, sendo que essas operações eram (e continuam sendo até hoje) realizadas pela Caixa.

Foi seguindo esta lógica de migração de famílias dos PTRs anteriores que os resultados do PBF se mostraram expressivos rapidamente, chegando em dezembro de 2003, apenas dois meses depois de sua criação por Medida Provisória, à meta estabelecida de 3,6 milhões de famílias. No ano de 2004, já no âmbito do MDS, a lógica de crescimento do PBF permaneceu a mesma e as metas de atendimento continuaram sendo atendidas. Apesar das dificuldades de interlocução e comunicação com os municípios, da falta de regulamentação e da ausência de acompanhamento de condicionalidades, as metas vinham sendo atingidas e o Programa crescia continuamente, contemplando os objetivos de ampliação do atendimento das famílias pobres e promovendo a satisfação interna do Governo. Mas as bases frágeis a partir das quais essa rápida expansão foi promovida apareceriam como um grande problema em poucos meses.

5.4. Problemas e dificuldades se transformam em crise

As dificuldades decorrentes do processo de migração de famílias começaram a ser noticiadas em meados de 2004. Uma nota discreta no *Correio Braziliense* informa em 3 de junho que

Os prefeitos dos 4.958 municípios onde há dificuldades no pagamento de benefícios do programa Bolsa Família receberam uma carta de instruções para limpar o cadastro de beneficiados e ajudar o governo a evitar um gasto extra que pode chegar a R\$ 69 milhões por ano. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome mandou bloquear o pagamento do direito às famílias cujos registros há irregularidades. Agora, as prefeituras deverão procurar os beneficiados e descobrir o

motivo dessa duplicidade de pagamentos. Milhares de famílias ganhavam indevidamente dinheiro do Bolsa Família e ainda recebiam recursos de programas como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e Vale-Gás, que deveriam ter sido unificados no Bolsa Família. O ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, disse que irá apurar, “rigorosamente”, se houve desvio de recursos ou se um erro não intencional causou as incorreções no cadastro (Gasto Extra de R\$ 69 milhões. Correio Braziliense, 3 de junho de 2004).

Na mesma época, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou uma auditoria de natureza operacional e identificou vários problemas, como a falta de normatização do Programa e a desarticulação dos municípios. Conforme o depoimento de um funcionário que atuava no PBF à época,

O TCU veio mais ou menos em junho ou julho de 2004 e o resultado da auditoria foi: não tem decreto, não tem normas, desarticulou os municípios, os municípios não sabem o que fazer, não tem estrutura (entrevista a VIEIRA, 2011).

Passados alguns meses, os problemas e dificuldades se avolumaram e a imprensa começou a acompanhar mais de perto o PBF, em geral apontando falhas como pagamento para quem não deveria receber, a não inclusão de famílias realmente necessitadas e falta de monitoramento das condicionalidades. Em setembro, um artigo do jornalista Ali Kamel, no jornal O Globo, deu início a uma importante crise relacionada à gestão do Programa, apontando que o Governo não fazia o controle das condicionalidades. Ao mesmo tempo em que fazia a “denúncia” da falta de controle da frequência escolar, o artigo explicava uma importante função das condicionalidades no convencimento da sociedade de que valia à pena implementar um programa massivo de transferência de renda. Para os especialistas em PTR e integrantes do Governo defensores das condicionalidades, elas eram importantes porque embutiam um aspecto intergeracional transformador. Porém, para uma fração significativa da opinião pública as condicionalidades se apresentavam adicionalmente como uma espécie de moeda de troca que justificava a existência do Programa. Para um determinado segmento da sociedade, para além de significar uma possibilidade de transformação intergeracional, as condicionalidades eram vistas, também, como uma justificativa moral para a transferência de recursos do Estado às famílias pobres. Ou seja, somente faria sentido o Estado auxiliar as famílias se elas dessem algo em troca, se elas estivessem comprometidas com

determinados tipos de comportamento ou conduta exigidos pelo Estado, enfim, se elas “fizessem por merecer”. Sobre este aspecto, o texto de Kamel é elucidativo:

Mesmo os críticos de programas assistencialistas, como o Bolsa-Família, ficam confortáveis quando sabem que a contrapartida é a obrigatoriedade de manter os filhos na escola: o sujeito cuja renda familiar per capita é inferior a meio salário mínimo recebe até R\$ 95, dependendo do número de filhos, desde que os faça frequentar as aulas. Pois se prepare para a má notícia: não há contrapartida alguma, porque não há controle (*Bolsa Família, sem escola*. O Globo, 7 de setembro de 2004. Artigo de Ali Kamel).

O texto continuava ressaltando que em 2002 (ainda no Governo FHC) apenas 13% das escolas tinham informado a frequência dos alunos, mas que no Governo Lula, apesar dos números não serem divulgados, o número era “ainda menor, talvez zero”. Após descrever como insano o trabalho que deveria ocorrer para que a frequência escolar fosse monitorada nas 169 mil escolas, Kamel afirma que foram ingênuos aqueles que acreditaram que um controle dessa natureza poderia ocorrer no Brasil. Considerando essas dificuldades, assegura: “Portanto, esqueçamos essa coisa de que o Bolsa-Família mantém o aluno na escola. É mentira”. O artigo também criticava a focalização do Programa, afirmando que “os beneficiados têm condições de vida bem melhores do que as dos pobres do público-alvo”, o que significava que o PBF chegava a um grupo que não era o mais necessitado. Ao final, comparava os gastos previstos para o ano seguinte no PBF e na Educação, argumentando que seria mais adequado investir todo aquele montante em educação:

Faça as contas. O governo vai gastar R\$ 6,7 bi com a esmola de R\$ 95 do Bolsa-Família, dada a um público provavelmente errado, sem ao menos assegurar que as crianças estarão na escola, e apenas R\$ 7,6 bi em educação. Sabe quanto vai gastar com capacitação de professores? R\$ 83 milhões. Esmola não transforma nada, não muda o país. Se, em vez disso, aplicasse tudo em ensino público faria uma revolução, duplicando os recursos da educação, a única coisa que muda a vida de um país, de uma família, de um cidadão, tirando-o da pobreza. Sem esmolas (*Bolsa Família, sem escola*. O Globo, 7 de setembro de 2004. Artigo de Ali Kamel).

O Governo tentou ser rápido na resposta, mas as declarações do Ministro Patrus em resposta ao artigo chamaram ainda mais a atenção sobre o problema e, na prática, mostravam que a argumentação sobre a deficiência no controle de

condicionalidades era procedente. Em entrevista à Agência Brasil, divulgada naquele mesmo dia, o Ministro afirmou que

A lista de presença é um dos critérios importantes, mas não é o critério essencial. Nós optamos, quando resolvemos, cumprindo uma determinação do presidente, fazer um programa para atender até 2006 a todas as famílias que estejam abaixo da linha da pobreza (*Patrus Ananias: lista de presença dos alunos não é critério essencial para receber Bolsa-Família*. Agência Brasil, 7 de setembro de 2004. Entrevista a Gabriela Guerreiro).

Já sobre os dados de crianças matriculadas das famílias que recebiam o PBF, o Ministro afirmou que não dispunha dos dados, além do que ressaltou:

Para nós a questão primeira é impedir que essas famílias sigam para a mendicância, indigência, perda da sua auto-estima. É garantir a essas famílias o direito à sua alimentação, acompanhando, acertando (*Patrus Ananias: lista de presença dos alunos não é critério essencial para receber Bolsa-Família*. Agência Brasil, 7 de setembro de 2004. Entrevista a Gabriela Guerreiro).

As declarações do Ministro, na medida em que enfatizavam a fome e o direito à alimentação e minimizavam a importância do controle sobre a frequência escolar, dado que este não era um “critério essencial”, foram entendidas como um endosso à tese de que o monitoramento de condicionalidades não era importante. Isso posto, estava estabelecida a crise: o Programa claramente previa as condicionalidades e uma fração significativa da opinião pública entendia isso como essencial para justificar o gasto com os pobres, enquanto que o Ministério responsável pelo Programa não apenas não realizava o acompanhamento como ressaltava publicamente que ele não era um critério essencial.

Além do mais, a exigência da frequência escolar era considerada importante pelo próprio Presidente da República, uma opinião que havia sido demonstrada desde o início do processo de unificação dos PTRs. Dois dias após a publicação do artigo de Kamel e da resposta do Ministro, a imprensa já trazia a informação de que o Presidente havia ficado preocupado com o problema e determinado que fossem adotadas as medidas corretivas correspondentes:

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva mostrou ontem estar preocupado com as falhas detectadas no controle da frequência dos alunos beneficiados pelo programa Bolsa Família. Segundo assessores, Lula determinou ao Ministério do Desenvolvimento Social que tome providências urgentes para resolver o problema. Lula disse que a

presença das crianças na escola é um ponto importante do Bolsa Família e precisa ser controlada pelo governo. O ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, foi convocado por Lula para explicar, em reunião ainda hoje, por que o controle foi deixado de lado (*Lula manda corrigir falhas no Bolsa Família*. O Globo, 9 de setembro de 2004).

Para agravar ainda mais o cenário, no dia seguinte o próprio jornal O Globo continua repercutindo o assunto e apresenta uma declaração do Senador e ex-Ministro da Educação, Cristovam Buarque, que havia sido demitido pelo Presidente Lula na mesma reforma ministerial em que Graziano e Benedita foram dispensados, no início de 2004. De acordo com Cristovam, endossando o argumento do artigo de Ali Kamel, sem o controle de frequência escolar “o Bolsa Família virou um programa de esmola”.

Os questionamentos à condução do PBF apenas tinham começado. Cerca de um mês após o imbróglio das condicionalidades, uma matéria do programa dominical *Fantástico*, da Rede Globo de Televisão, apresenta o que foi, provavelmente, a crítica de maior repercussão ao PBF. Tanto pela contundência da reportagem e dos depoimentos, quanto pelo fato de ter sido apresentada em programa de TV com grande audiência, a matéria teve grande impacto, inclusive sendo repercutida em outros veículos de comunicação nas semanas seguintes. A matéria apresentava, em tom de grave denúncia, alguns dos principais problemas da implementação do PBF:

Uma investigação exclusiva! Os repórteres do Fantástico descobrem falhas graves no programa do governo federal criado para distribuir dinheiro entre as famílias pobres. Só este ano, o governo vai investir no programa Bolsa Família mais de R\$ 5 bilhões. Esse dinheiro deveria beneficiar famílias pobres e miseráveis - mas você vai ver agora que as coisas não funcionam como deveriam. Os repórteres do Fantástico estiveram em três cidades de três regiões brasileiras. Logo na primeira delas - que fica no Maranhão - nossas câmeras registraram indícios de mau uso do dinheiro que deveria beneficiar os pobres, especialmente crianças e adolescentes em idade escolar (*Falhas graves no Bolsa Família*. Fantástico, Rede Globo. Edição do dia 17 de outubro de 2004).

A matéria apontou vários casos de famílias que recebiam o benefício sem se enquadrar nos critérios previstos para o Programa, mostrou famílias efetivamente necessitadas que não recebiam o benefício, apontou as dificuldades do processo de cadastramento, a precariedade da escola municipal e a falta de acompanhamento de condicionalidades, além de outros problemas. Mostrou, por exemplo, o caso da Sr^a Teresinha de Jesus, moradora da área rural, miserável, que disse estar aguardando o Bolsa

Escola há dois anos, mas que nunca havia “chegado”. Mostrou uma escola no município de Pedreiras, no sertão do Maranhão, em que das quinze crianças que estavam na sala, onze não recebiam o “Bolsa Escola”. À equipe da TV a professora da escola declarou:

Quando aconteceu esse cadastro do Bolsa Escola eles cadastraram muitas pessoas que não têm necessidade, que têm casas boas, bons empregos, têm carro, têm moto e recebem Bolsa Escola. Isso me deixa revoltada (Eliane Silva Brito. In: *Falhas graves no Bolsa Família*. Fantástico, Rede Globo. Edição do dia 17 de outubro de 2004).

A matéria também obteve a declaração de um homem que recebia o benefício, mas declarava não necessitar. Sem ser identificado, o homem aceitou falar à equipe da TV:

Eu não tenho necessidade. Sou microempresário, então não tenho necessidade desse cartão. Mas devido ao tipo de cadastramento que foi feito, sem aquela averiguação, o cartão chegou lá em casa daquela maneira. (...) E tem aquela famosa política, aquela festa, e o prefeito se vangloria de algo que ele não fez, porque a única coisa que ele fez foi um cadastramento mal feito. Por isso que muitos que não precisam recebem e poucos que precisam não recebem (declarante não identificado. In: *Falhas graves no Bolsa Família*. Fantástico, Rede Globo. Edição do dia 17 de outubro de 2004).

A reportagem também apontava as dificuldades relacionadas às atividades da Caixa Econômica, como a entrega de cartões para as famílias beneficiadas. Apresentou o caso da Sr^a Rosângela Salgueiro, empregada doméstica. A equipe da TV descobriu que o cartão da beneficiária estava na agência da Caixa há seis meses e não havia sido entregue à beneficiária pelo banco. O repórter, então, questiona a beneficiária sobre como ela se sentia ao ficar sabendo que o dinheiro estava no banco esse tempo todo e que ela “perdeu porque não foi buscar”. E obteve a seguinte resposta:

Eu sinto muito, fico chateada, fico triste em saber que tive uma coisa e perdi, porque se a cada três meses não sacar o dinheiro, perde o dinheiro. (...) Eu fui atrás, não foi falta de interesse meu, fui na prefeitura, fui na Caixa também (Rosângela Salgueiro. In: *Falhas graves no Bolsa Família*. Fantástico, Rede Globo. Edição do dia 17 de outubro de 2004).

Sobre a ausência do acompanhamento da frequência escolar a crítica também foi contundente. De acordo com a reportagem, “o governo queria que esse controle fosse feito pelos professores, mas isso não funciona”. Entrevistada, uma professora do Município de Pedreiras declarou que “nenhum professor aqui em Pedreiras participa deste programa. E se eu tivesse a frequência em mãos, eu não teria coragem de prejudicar um aluno que eu

sei que é bastante necessitado”. Outra professora completou: “não tem nenhum formulário que exija a frequência para o Bolsa Escola”. A matéria também relatou que o MDS tinha uma “nova ideia para controlar a frequência escolar” e reproduziu uma declaração do Ministro Patrus, dada no mês anterior, afirmando que “as crianças terão um cartão, ao entrar na escola eles passarão esse cartão e imediatamente haverá uma comunicação com uma central de informações em Brasília”. Mas a matéria concluía: “Os repórteres do *Fantástico* visitaram escolas que não têm nem luz elétrica, quanto mais computador. A professora Maria de Fátima, da rede municipal, abriu uma sala de aula dentro da própria casa”.

Após o encerramento, o programa apresentou uma entrevista em que abria espaço para as respostas do Governo. Após assistir a reportagem, que lhe foi apresentada antes da veiculação, o Ministro Patrus gravou entrevista reconhecendo as dificuldades e os desafios representados pela implementação de um programa da magnitude do PBF, agradeceu pela matéria e informou que tomaria providências para resolver todos os casos:

Primeiro eu quero dizer que um programa como este (o *Fantástico*) é muito positivo. Ajuda o governo, ajuda o Brasil e esclarece a sociedade, para que as pessoas também fiscalizem a correta aplicação do dinheiro público. Os desafios que nós enfrentamos são proporcionais à extensão do programa que estamos implantando no Brasil, o Bolsa-Família, unificando os cartões anteriores e atendendo, hoje, 5 milhões de famílias e, portanto, mais de 20 milhões de pessoas. É claro que existem desafios e nós estamos trabalhando duro para vencer esses desafios (Patrus Ananias. In: *A Resposta do Ministro*. Fantástico, Rede Globo. Edição do dia 17 de outubro de 2004).

Já em relação aos cadastros, o Ministro afirmou que o Governo unificou os cadastros herdados do governo anterior e que eles eram de fato frágeis, sendo que progressivamente os programas anteriores estavam sendo unificados no PBF. Também declarou que estavam trabalhando na implantação dos conselhos que iriam acompanhar a implementação do PBF, “como está previsto no regulamento”, que seriam conselhos formados a partir dos conselhos de Saúde, da Educação, dos Direitos da Criança e do Adolescente, conselhos tutelares, de Assistência Social, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, Patrus ressaltou que o Governo estava preparando, “junto com os prefeitos eleitos e reeleitos, um trabalho sério de esclarecimento, para exigir um bom desempenho do papel do prefeito”. Já sobre o acompanhamento da frequência escolar, o

Ministro respondeu que em novembro estaria enviando todos os dados das crianças beneficiadas pelo PBF, incluindo nome, idade, escola e série, para que as prefeituras pudessem registrar as informações, lembrando que a responsabilidade pelo fornecimento dessas informações era das prefeituras. Ao final da entrevista, respondeu sobre o monitoramento da frequência escolar, afirmando que o controle eletrônico seria implantado a partir de abril de 2005 nas escolas das capitais e regiões metropolitanas. Sobre as escolas sem a infraestrutura adequada para tal monitoramento eletrônico, ressaltou: “é claro que, nas escolas mais distantes, do interior, nós continuaremos fazendo o trabalho através das prefeituras ou através dos conselhos que estão sendo implementados, exatamente para ajudar e fiscalizar as prefeituras” (Patrus Ananias. In: *A Resposta do Ministro*. Fantástico, Rede Globo. Edição do dia 17 de outubro de 2004).

Transmitida a milhões de domicílios na noite de domingo, a matéria teve um grande impacto dentro e fora do Governo. Ao longo da semana, a reportagem foi repercutida em diversos veículos da imprensa, como jornais e revistas, que também começaram a realizar suas próprias reportagens levantando em diversos municípios do país casos semelhantes àqueles apresentados pelo Fantástico. O fato de o Ministro ter reconhecido as dificuldades e ter adotado uma postura humilde, inclusive agradecendo pela matéria, não minimizou o impacto da reportagem.

Uma matéria veiculada na semana seguinte resumia bem o tratamento que em geral toda a mídia passou a dar ao PBF naquele período. Intitulada “O desastre do Bolsa-Família”, a matéria da revista Isto É Dinheiro de 27 de outubro de 2004 questionava logo na chamada: “O grande projeto social do Governo Lula virou um pesadelo de incompetência e corrupção. E agora?”. A partir das constatações do *Fantástico*, a reportagem visitou o Município de Águas Lindas – GO, distante apenas 60 quilômetros da Capital Federal. No município, a reportagem encontrou situações similares às aquelas mostradas na televisão e concluiu:

Nas ruas de terra do município de 260 mil habitantes [Águas Lindas – GO] está a confirmação, em carne e osso, daquilo que o País descobriu assombrado na semana passada: que os programas de distribuição de renda federais, núcleo do chamado projeto social do PT, converteram-se numa grande bagunça e em foco de corrupção. Na prática, a operação foi exposta como desastre completo, e o Brasil escandalizou-se. (*O desastre do Bolsa-Família*. Revista Isto É Dinheiro, 27 de outubro de 2004).

No MDS dirigido por Patrus Ananias em 2004, o comando e a condução objetiva sobre o PBF permanecia sob responsabilidade de Ana Fonseca, que tinha indicado como Secretário da Senarc seu então assessor André Teixeira. As demais áreas (segurança alimentar e assistência social) tinham ficado sob responsabilidade do Ministro. Essa divisão de esferas de influência entre o Ministro e sua Secretária-Executiva, no âmbito interno do órgão, não era incomum na composição dos Ministérios no Brasil e nem tampouco uma peculiaridade do novo Governo. Mas as diferenças entre os *habitus* de Patrus e Ana Fonseca, assim como os diferentes tipos de capital que eles davam valor e mobilizavam na condução do MDS, resultavam numa diferença estrutural sobre as suas respectivas disposições em relação ao PBF e as suas tomadas de posição. Quando as reportagens críticas ao PBF se avolumaram e foram tomando tons cada vez mais críticos, a crise se estabeleceu.

Por mais que alguns agentes pudessem associar as críticas da mídia a uma campanha orquestrada contra o principal programa social do Governo, e portanto contra Lula e o PT, os problemas mostrados eram reais e bastante disseminados. Não havia como refutar isso. Além do mais, o fato de o Programa não ter sido regulamentado adequadamente, ou seja, não haver normas e regulamentos detalhando os procedimentos e regras do programa, inclusive sobre as condicionalidades, e que não tinham sido implementados aperfeiçoamentos substantivos nos procedimentos dos programas anteriores (na verdade muitos deles tinham piorado, como a interlocução entre o Ministério responsável pelo programa e as prefeituras), evidenciou para o núcleo dirigente do Governo que efetivamente havia problemas da condução do Programa. E dado que quem tinha responsabilidade sobre a condução do Programa era Ana Fonseca, as principais críticas no âmbito interno do Governo recaíram sobre a Secretária-Executiva do MDS. Ademais, a defesa de Patrus ficava fortalecida pelo fato de que essa responsabilização de Ana Fonseca sobre a condução do PBF era um fato prévio à crise, uma definição que remontava à própria criação do MDS. A determinação do Presidente foi que o Ministro resolvesse efetivamente os problemas do PBF apontados pelas reportagens, e o primeiro passo deste processo seria dar liberdade para que o Ministro assumisse efetivamente a direção do Programa, o que implicava autorização para demitir Ana Fonseca e reorganizar a equipe responsável pelo PBF.

E foi o que de fato ocorreu. Cerca de um mês após a matéria do *Fantástico*, reportagem da Folha de São Paulo apontava que “Ana Fonseca deixará o Governo por divergências com o ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias”⁹⁴. Mas a saída efetiva de Ana Fonseca veio a ocorrer apenas um mês depois, em novembro, e foi acompanhada pela saída de dois dos seus principais assessores no PBF, André Teixeira e Cláudio Roquete. Mais uma vez, as dificuldades do Governo Lula com a área social apareciam como um problema na imprensa, e o “duplo comando” no MDS era o “problema da vez”. Segundo o jornalista Kennedy Alencar, em coluna na Folha On-line,

O duplo comando prosseguiu porque as equipes de Patrus e de Ana Fonseca, ex-secretária-executiva do novo ministério, nunca se entenderam nos bastidores. Resultado: passaram-se quase dois anos, o governo ampliou a oferta de benefícios do Bolsa-Família baseado num cadastro podre feito no governo FHC (há suspeita de que 30% do levantamento seja "bichado") e os problemas não pararam de pipocar na mídia. (...) O ministro Patrus está praticamente tomando posse agora, na metade do mandato de Lula. Corre contra o tempo e será bastante cobrado, o que aumenta o risco de decisões apressadas e equivocadas (*Área social é calcanhar-de-aquiles de Lula*. 05 de dezembro de 2004. Coluna de Kennedy Alencar. Folha Online).

Uma avaliação bastante difundida, inclusive por integrantes do próprio Governo, era de fracasso na área social. Na mesma coluna, o jornalista ressaltava que

A cúpula do governo tem o diagnóstico de que o carimbo do fracasso marca a área social. No melhor cenário, mesmo que ela esteja indo bem ou que seus erros já tenham sido corrigidos, o selo do insucesso dificilmente será revertido. A versão é mais forte do que o fato. Detalhe: muito petista graúdo acha que, no caso específico, a versão faz justiça à realidade (*Área social é calcanhar-de-aquiles de Lula*. 05 de dezembro de 2004. Coluna de Kennedy Alencar. Folha Online).

Tendo chegado à primeira metade do mandato com grandes dificuldades de obter sucesso e reconhecimento na área social, e após vivenciar crises bastante impactantes ao longo dos dois anos iniciais do Governo, mais uma vez ocorreriam mudanças no campo dos PTRs. A partir dali, a autoridade específica para a resolução dos problemas do PBF seria do Ministro Patrus Ananias.

⁹⁴ *Amigos de esquerda de Lula decidem abandonar governo*. Folha de São Paulo, 19 de outubro de 2004.

5.5. A troca de comando no PBF e a “gestão compartilhada” de Rosani Cunha

A saída de Ana Fonseca foi acompanhada pela saída dos responsáveis mais diretos pela condução do PBF, que eram o Secretário da Senarc André Teixeira e o Diretor do CadÚnico Cláudio Roquete, que haviam sido indicados por ela. Com isso, havia ao menos três posições muito importantes a serem ocupadas no MDS. Além de ter um novo Secretário-Executivo para a Pasta, era necessário designar quem seria o Secretário da Senarc e, dentro dela, o diretor do CadÚnico.

Não era uma tarefa fácil, não apenas pelos desafios inerentes à condução de uma política pública daquela magnitude, mas também porque a situação era de crise e a mobilização da imprensa na cobertura dos problemas de gestão do PBF permanecia. Era um “abacaxi gigantesco”, como ressaltou um entrevistado da pesquisa. O Ministro Patrus tinha que encontrar um nome da sua confiança a quem ele julgasse ter competência necessária para gerenciar o Programa, que fosse aprovado pelo Planalto e que, além disso, fosse capaz de debelar a crise. Não existiam candidatos óbvios, sendo que as principais referências em PTR e políticas de combate à pobreza, na órbita do Governo, já tinham sido testados, e falhado, nos dois anos iniciais do Governo.

É nesse contexto que surge o nome de Rosani Cunha⁹⁵. Rosani era servidora da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG e na ocasião era responsável pela área técnica do Comitê de Articulação Federativa, instância criada pela Secretaria de Coordenação Política da Presidência da República para estabelecer diálogo permanente com os estados e municípios sobre as questões de interesse recíproco. Atuando no Planalto, Rosani tinha conhecimento das dificuldades enfrentadas na gestão do PBF e sabia da saída iminente de Ana Fonseca. Sabia também das dificuldades que o Governo vinha enfrentando na identificação de nomes que pudessem comandar o PBF. Ademais, por ter sido a diretora da área responsável pela implantação do Cadastro Nacional de Saúde - CADSUS e do Cartão Nacional de Saúde durante o 2º mandato de FHC, Rosani tinha vivenciado as dificuldades do intrincado funcionamento

⁹⁵ Vide Anexo – elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo para informações adicionais sobre a trajetória de Rosani Cunha.

dos processos de cadastramento de pessoas, emissão de cartões e entrega para os cidadãos, assim como sabia das dificuldades das relações e pactuações a serem estabelecidas com os estados e municípios para realizar este tipo de atividade. Na época, havia acompanhado e discutido a implantação do CadÚnico, cuja proposta impactava diretamente no projeto do CADSUS. Mas em 2004, àquela altura ocupando um cargo de relativa importância na área de articulação federativa do atual Governo, Rosani também já gozava da confiança política entre dirigentes importantes, como seu então chefe Vicente Trevas, o subchefe de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República. Rosani acreditava que conhecia muito bem os problemas enfrentados pelo PBF, entendia que era capaz de “dar conta do recado”, sabia que era uma oportunidade de crescer profissionalmente, de trabalhar com algo muito importante para o país e, em decorrência de tudo isso, almejava o cargo. Mas havia um problema: seu nome não havia sido nem ao menos cogitado como possibilidade para assumir a direção do PBF. Ela, então, se ofereceu.

Rosani se apresentou ao Ministro Patrus como nome viável para conduzir o PBF numa conversa que ocorreu dentro de um voo da FAB⁹⁶, durante uma das viagens de trabalho do Ministro. O fato de que Rosani acompanhava o Ministro não era coincidência. Ela tinha articulado sua presença no avião exatamente para ter a oportunidade de discutir os problemas do Programa com o Ministro e, obviamente, se mostrar como nome viável para assumir o cargo. Na conversa, Rosani demonstrou que tinha amplo conhecimento dos problemas de gestão do PBF, foi segura ao apresentar possíveis soluções para eles e deixou uma boa impressão no Ministro. Mas não desceu do avião indicada como Secretária da Senarc. A partir daquele dia, no entanto, seu nome passou a ser cogitado. Ao final de mais alguns dias, após serem cogitados (e descartados) outros nomes, e depois de várias consultas internas no Governo, o Ministro decide pela indicação de Rosani Cunha como Secretária da Senarc. A partir daí ela se tornaria a responsável direta pela condução do PBF.

A primeira ação de Rosani foi garantir que a direção do CadÚnico ficasse à cargo de Lúcia Modesto, sua colega na carreira de EPPGG e com quem tinha trabalhado na época do Cartão Nacional de Saúde. Lúcia já atuava no MDS como assessora na Secretaria-Executiva comandada por Ana Fonseca. As nomeações de Rosani e Lúcia foram

⁹⁶ Força Aérea Brasileira – FAB.

anunciadas em conjunto, em 6 de dezembro de 2004, em nota da Agência Brasil⁹⁷. Assumindo a direção do Programa em meio a uma crise, Rosani e Lúcia tinham consciência da necessidade de uma rápida e intensa mobilização para tentar reverter o quadro.

Naqueles momentos iniciais, a principal iniciativa das novas dirigentes foi exigir que a Caixa Econômica fornecesse ao MDS a base de dados completa do CadÚnico. Até aquela ocasião, três anos após o início da implementação do cadastro, em 2001, nenhum dos Ministérios tinha tido acesso à base de dados, que era tratada pela Caixa como um cadastro do próprio banco, de caráter sigiloso. A situação era no mínimo curiosa: a Caixa era contratada pelo Ministério para operacionalizar um cadastro de interesse do órgão, mas o próprio órgão não poderia ter acesso às informações. Até a chegada de Rosani e Lúcia, a situação permaneceu assim. No período anterior, em todas as ocasiões em que os Ministérios tinham demandado à Caixa a remessa do cadastro, a resposta apontava para a necessidade de sigilo das informações e vinha acompanhada de uma negativa. E os dirigentes anteriores dos PTRs ou acabaram sendo obrigados a se conformar com a negativa do banco, pois não tinham força para o embate com a Caixa, ou efetivamente consideravam que esta não era uma questão da maior importância, e que portanto não valia à pena o desgaste decorrente do embate. Mas para Rosani e Lúcia esse era um ponto de partida fundamental, motivo pelo qual elevaram até o limite máximo o tensionamento para obrigar a Caixa a entregar cópia da base de dados. Considerando a intensa pressão do MDS, o momento de gravidade para o Governo e ainda contando com o apoio da Casa Civil, a Caixa foi obrigada a ceder e então forneceu a cópia da base de dados do Cadastro para o Ministério.

A estratégia para lidar com as dificuldades enfrentadas no PBF envolvia tomar a iniciativa das ações de auditoria e fiscalização. Isso ocorreu, por exemplo, a partir da criação da Rede Pública de Fiscalização do PBF, que envolvia acordos de cooperação para fiscalização celebrados entre o MDS, a Controladoria Geral da União - CGU, o Tribunal de Contas da União - TCU e o Ministério Público Federal - MPF. A rede de fiscalização foi articulada rapidamente e seu lançamento ocorreu no dia 20 de janeiro de 2005, menos de

⁹⁷ *Rosani Cunha é a nova secretária de Renda e Cidadania do MDS*. 06 de dezembro de 2004. Agência Brasil.

45 dias após a posse de Rosani Cunha, em evento no Planalto com o Presidente da República. Uma matéria da Agência Brasil destacou:

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirmou hoje que as instituições que vão ajudar o governo federal a fiscalizar a aplicação dos recursos do Bolsa Família são "avalistas da boa causa". Ao se dirigir à uma platéia composta por representantes do Ministério Público, da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), o presidente ressaltou a importância da parceria. (*Lula diz que fiscais do Bolsa Família são avalistas da boa causa*. Agência Brasil. 20 de janeiro de 2005).

A outra ponta da estratégia de construir soluções para os problemas do Programa foram as auditorias e a realização de testes de consistência nas bases de dados do CadÚnico e na folha de pagamento. O procedimento padrão era baseado na identificação dos eventuais problemas ou suspeitas e na geração de listas de famílias por município. As listas eram disponibilizadas para *download* para cada prefeitura, com a orientação de que elas investigassem caso a caso e promovessem a atualização correspondente, sendo que as situações problemáticas (duplicidades, erros, fraudes) identificadas pelo MDS eram divulgadas amplamente.

Na visão de Rosani, era preciso responder ao que estava colocando em xeque o programa, que era a questão do controle. E para isso era necessário dimensionar os problemas e pressões e desenvolver uma estratégia convincente para resolvê-los. Uma situação era os jornais descobrirem e denunciarem uma profusão de casos de famílias recebendo sem ter direito ou em duplicidade, enquanto que outras famílias necessitadas ficavam de fora. Outra, era o MDS inverter a lógica do processo e ele mesmo descobrir os problemas, a partir da análise e cruzamento de bases de dados, repassar as listas de casos suspeitos ou com problemas para averiguação de cada um dos municípios, fixar um prazo para que a averiguação fosse realizada e, principalmente, dar ampla divulgação, em coletivas de imprensa muito bem planejadas, dos problemas identificados e das soluções encaminhadas. Sempre apresentando números bastante detalhados e enfatizando as análises técnicas e os números do trabalho realizado pelo Governo. Conforme relatou um dos dirigentes da Senarc,

(...) Cada uma dessas denúncias foram tratadas com ações de gestão e com entrevistas com a imprensa para cada atividade/ação. Todo o resultado era divulgado em coletiva pela imprensa. Pela primeira vez, foi

feito, em março de 2005, o cruzamento da RAIS⁹⁸ com o CadÚnico e anunciamos em coletiva essa ação. (entrevista a VIEIRA, 2011).

Antes mesmo de realizar os cruzamentos de dados do cadastro, a estratégia de enfatizar as ações corretivas do Governo e as tecnicidades envolvidas nas auditorias, mostrando que havia sim uma preocupação do Governo com a correção no pagamento do benefício, já era apresentada publicamente e já começava a surtir efeito. Em 22 de dezembro, apenas duas semanas após a posse de Rosani, na entrevista coletiva de balanço anual do PBF, já se percebia uma mudança na estratégia de comunicação. A matéria da Agência Brasil enfatizava que naquele ano

o governo bloqueou 142 mil benefícios, muitos por problemas de duplicidade. Um dos motivos, de acordo com a secretária [Márcia Lopes] é a migração de vários programas para o Bolsa Família. (...) Para impedir a existência de duplicidade, existe uma rotina composta por 12 critérios que permitem a identificação de semelhanças, como cruzamento entre nome de responsável legal, data de nascimento, município de nascimento e documento de identificação. (*Bolsa Família quer auxiliar 8,7 milhões de famílias em 2005*. Agência Brasil, 22 de dezembro de 2004)

Essa rotina de identificação de duplicidade já vinha sendo realizada nos últimos meses pela Caixa, ainda que de forma precária, e não era um resultado das análises produzidas pela nova equipe, o que somente ocorreria a partir de janeiro de 2005. No entanto, o fato de que esses dados foram enfatizados na coletiva, com uma detalhada explicação da tecnicidade envolvida (“rotina composta de 12 critérios...”) já era reflexo da nova estratégia de comunicação acerca dos problemas do PBF. Pesou nessa decisão o *habitus* do funcionário de alta qualificação, de Rosani Cunha e Lúcia Modesto, em que a ênfase em soluções técnicas mais adequadas é um valor intrínseco, reconhecido e reconhecível. O *habitus* acadêmico poderia levar a crer que se tratava de uma questão operacional menor e desimportante, sobre o qual não valia à pena chamar a atenção, enquanto que o *habitus* político poderia considerar que havia um risco enorme, quem sabe até mesmo “um tiro no pé”, no fato de que o próprio Governo estava divulgando duplicidades decorrentes de suas próprias fragilidades. Mas esse tipo de resposta e a comprovação dos resultados efetivos a ela relacionados foram capazes, com o passar do tempo, de aplacar a “ira” da imprensa quanto ao Programa, pois mostrava que o Governo estava atento aos problemas e trabalhando de forma convincente para resolvê-los. Quando,

⁹⁸ Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Base de dados do Ministério do Trabalho e Emprego que contém informações dos trabalhadores que possuem carteira assinada, incluindo o valor do salário.

a partir do início de 2005, esses tipos de cruzamentos e testes de consistência passaram a ser realizados pela própria equipe do MDS, e foram sendo divulgados de forma sistemática, uma parcela significativa dos problemas identificados foi sendo resolvida, pouco a pouco, e o sentimento majoritariamente contrário ao Programa foi se arrefecendo.

A realização dos testes de consistência e sua ampla divulgação foram apenas a parte inicial da estratégia. A melhoria da gestão do Programa e o seu bom funcionamento dependia de que houvesse um projeto de gestão claramente definido, que houvesse instrumentos disponíveis para o trabalho, que a comunicação com os municípios estivesse estabelecida, que houvesse uma delimitação clara de competências entre o Governo Federal e os municípios e que houvesse condições para que os municípios se estruturassem adequadamente para desenvolver as atividades necessárias à administração rotineira do Programa. E, até aquele momento, esses requisitos não tinham sido vislumbrados adequadamente. Rosani Cunha estruturou a Senarc e desenvolveu cada um deles.

As principais concepções de Rosani sobre o que deveria ser a gestão do PBF foram registradas em março de 2005 em um documento denominado “*Programa Bolsa Família: gestão e responsabilidades compartilhadas*”. Elaborado pela Senarc e submetido às sugestões e contribuições das entidades representativas dos prefeitos (Frente Nacional de Prefeitos, Confederação Nacional de Municípios e Associação Brasileira de Municípios), além das entidades de secretários municipais de áreas com interface com o programa Bolsa Família (educação, saúde e assistência social), o documento tinha o objetivo de definir uma matriz de responsabilidades e prerrogativas de gestão do Programa:

O presente documento consolida os elementos básicos que constituem o Programa Bolsa Família, abrangendo a sua concepção, referências normativas, instrumentos de gestão, papel dos atores envolvidos na sua operacionalização, no controle social e na fiscalização de sua implantação, além de alguns resultados obtidos ao longo desses 14 meses de existência. Este documento pretende ser, fundamentalmente, uma referência para a gestão do programa, com foco no detalhamento das responsabilidades de cada esfera de governo (BRASIL, 2005, p. 5. *Bolsa Família - Gestão e Responsabilidades Compartilhadas*).

Era necessário, além de um projeto claro e objetivo de gestão, que o Governo mantivesse a prioridade e o respaldo político para o Programa, garantindo os recursos orçamentários necessários e o arbítrio em prol do PBF nos embates que seus dirigentes enfrentariam, por exemplo na relação com a Caixa Econômica Federal. Porém, a

prioridade no Governo (capital de autoridade), peso político (capital político) e orçamento (capital econômico) não eram elementos de que a nova equipe de gestão do PBF necessitava conquistar de forma sistemática para o Bolsa Família. De certo modo, já havia uma grande predisposição do Governo quanto a isso e essa predisposição estava afiançada nas aspirações do próprio Presidente. O que era necessário agregar era a capacidade de fazer (capital organizacional) indispensável à realização objetiva do programa, ou seja, à sua implementação. E nesse aspecto a gestão de Rosani Cunha foi notável.

As medidas de gestão definidas por Rosani foram capazes de debelar a crise e reverter a visão negativa que havia se consolidado ao longo do segundo semestre de 2004. No final de 2005, um ano após assumir a direção do PBF, Rosani e sua equipe conseguiram atingir as ambiciosas metas de expansão, definir e implementar o acordo formal de adesão com as prefeituras de praticamente 100% dos 5,5 mil municípios (o Termo de Adesão). Realizou diversas rotinas de auditoria e deflagrou ações corretivas de amplo alcance, sendo capaz de definir e implementar uma estratégia eficiente de comunicação e de orientação aos municípios. Equipou a Secretaria e aumentou de forma significativa o número de funcionários, trazendo em geral servidores de carreira experientes, bem qualificados e com alto grau de comprometimento. Além disso, conseguiu amear simpatias entre estudiosos dos PTRs com grande capital intelectual no campo, como Ricardo Paes de Barros e Marcelo Neri, e desenvolveu uma estratégia eficiente de relação com a imprensa e divulgação de informações. Conforme ressaltou um entrevistado de Vieira (2011),

Rosani, de certa maneira representava esse viés técnico, uma liderança muito grande que ela tinha sob aspectos de gestão pública. Ela acabou trazendo perfis técnicos. (...) Ambiente incredivelmente colaborativo entre os técnicos para resolver os problemas do programa. O ministro permitiu que se criasse dentro do programa um insulamento burocrático, ou seja, o programa... ele começou a tomar decisões – secretária e diretores - de cada vez maior coerência técnica entre as áreas em prol de implementar uma política cujos marcos estavam definidos desde 2003 na lei e no decreto em 2004 (entrevista a VIEIRA, 2011).

Ao final de 2005, muito embora os desafios da gestão do Programa permanecessem tão grandes quanto a sua dimensão, e houvesse ainda lacunas importantes, entre as quais a ausência da gestão de condicionalidades, que somente seria efetivamente

implantada a partir de 2006, o PBF caminhava no sentido de consolidação e aperfeiçoamento.

Quadro 2

Histórico dos principais eventos relativos à trajetória do PBF – até 2005

<i>Ano</i>	<i>Eventos</i>
2001	Criação do Bolsa Escola Federal. Criação do CadÚnico. Criação do Bolsa Alimentação. Divulgação do Projeto Fome Zero. Criação do Auxílio-Gás.
2002	Lula vence as eleições para Presidente. Transição Governamental. Formação do Ministério.
2003	Criação do MESA e do MAPS. Criação do Programa Cartão Alimentação (PCA). Decisão de unificar os programas. Criação do PBF e da Secretaria-Executiva no Planalto (MP nº 103). Desarticulação das estruturas operacionais dos programas.
2004	Criação do MDS. Crise de imagem pública do PBF: críticas e denúncias. Troca de comando no PBF.
2005	Avaliações e testes de consistência no CadÚnico. Reestruturação e crescimento da Senarc. Proposta de “gestão compartilhada” e Termo de Adesão.

6. O campo dos Programas de Transferência de Renda e sua estrutura

Este capítulo tem como objetivo descrever os contornos gerais do campo dos programas de renda e sua estrutura, à luz da trajetória do PBF descrita nos capítulos 4 e 5, com ênfase nos *habitus* e nas disposições dos agentes e instituições nas quais esses agentes tiveram atuação. Como vimos nos capítulos anteriores, ocorreram ao longo do tempo algumas reorganizações importantes tanto no arranjo institucional quanto na configuração dos agentes. Um ano após o início do Governo, por exemplo, houve uma profunda reorganização institucional do campo, que pode ser resumida na criação do MDS, e uma substituição de agentes centrais, com a saída dos Ministros Graziano e Benedita e a chegada do novo Ministro do MDS, Patrus Ananias. No final do ano seguinte (2004), mais uma substituição significativa, com a saída de Ana Fonseca e sua equipe e a chegada de Rosani Cunha como Secretária da Senarc. Em decorrência disso, a estrutura do campo será apresentada considerando dois momentos. O primeiro deles é o período em que ocorreram as discussões sobre a unificação dos PTRs, no primeiro semestre de 2003. O segundo é a estrutura do campo em 2005, que permaneceria mais ou menos estável pelos três anos seguintes.

6.1. Elementos centrais dos *habitus*, posições e disposições dos agentes

Antes propriamente de descrever a estrutura do campo, é necessário qualificar os elementos centrais dos *habitus* ressaltados na estrutura, tanto no que se refere aos agentes quanto às instituições em que eles atuavam.

Para cada um dos agentes são ressaltados três aspectos centrais do seu *habitus*: sua Visão de Proteção Social – VPS (a) e respectivo grau de rigidez (rígida ou flexível); sua experiência político-eleitoral (b) e a sua experiência na gestão de políticas públicas (c). A noção de VPS utilizada no trabalho e as diferentes VPS associadas a cada um dos agentes centrais do campo foram desenvolvidas e propostas por Tereza Cotta (2009). Ao estudar o caso específico dos PTRs, a autora propôs a concepção de VPS e categorizou as diferentes VPS que estavam disputando espaço nos debates sobre o PBF, entre as quais as

VPS (i) do desenvolvimento humano, (ii) da renda básica de cidadania, e (iii) da segurança alimentar/Fome Zero, entre outros. Segundo a autora,

As Visões de Proteção Social (VPS) são sistemas de significado que se referem à proteção social, tema relacionado às questões de distribuição ou redistribuição de recursos sociais. (...) As VPS não são sistemas hierarquizados de crenças (...). As representações sobre objetivos, problemas e soluções referentes a questões de distribuição podem ser inconsistentes entre si, dado que as VPS são formadas a partir de discursos reais. No nível micro, eles se expressam nos argumentos dos atores sobre um dado tema de política; no nível macro, relacionam-se a cultura da coletividade onde se inserem. (...) as VPS podem ser interpretadas como subsistemas simbólicos inseridos em sistemas simbólicos mais abrangentes (COTTA, 2009, p. 65).

A partir da definição proposta pela autora e das diferentes VPS por ela descritas, os agentes centrais do campo puderam ser qualificados e categorizados quanto à VPS a que eram associados. Mas para caracterizar o *habitus*, cada um dos agentes centrais também teve sopesado o grau de rigidez da VPS. Essa avaliação partiu de duas constatações. A primeira consiste no fato de que para dois agentes associados a uma mesma VPS, ela poderia ter importância distinta, a depender de outros elementos do seu *habitus*, sendo passível de maior ou menor grau de convivência/relação com VPS diferentes. A segunda constatação reside no fato de que existem diferenças no grau de rigidez entre as VPS, o que significa dizer que determinadas VPS podem ser mais flexíveis do que outras, e portanto possuem menor dificuldade de associação com outras, como é o caso da VPS do desenvolvimento humano.

Na conformação do *habitus*, além da VPS e seu grau de rigidez, também foi considerada a experiência político-eleitoral do agente e a sua experiência na gestão de políticas públicas. Para além da VPS, é fato relevante avaliar se o agente que ocupa uma posição destacada no campo tem experiência político-eleitoral. O grau da experiência político-eleitoral tende a promover um distinto de entendimento sobre os conflitos, sobre o processo decisório, sobre o valor e a importância da opinião pública, sobre os impactos no humor dos cidadãos das notícias negativas veiculadas na imprensa, sobre a ideia de composições e construção de consensos, enfim, sobre o funcionamento da política. Ter grande experiência político-eleitoral ou não ter qualquer experiência se conforma como uma característica distintiva no campo de políticas públicas, dado que as lógicas implicadas na ação do Estado estão imbricadas diretamente com as disputas políticas mais

amplas, e o processo eleitoral correspondente, sobre as quais os agentes que disputam eleições sempre permanecerão mais atentos do que outros agentes.

Outro elemento distintivo ressaltado no *habitus* quando se trata do campo de políticas públicas é a experiência na gestão de políticas públicas. O funcionamento objetivo do aparelho administrativo do Estado, com sua intrincada teia de processos, procedimentos, regras, limites e impedimentos representa um desafio à compreensão dos agentes. Mais do que isso, representa um desafio à ação efetiva, à realização objetiva das atividades consideradas necessárias à implementação das políticas públicas, o que inclui lidar com normas, orçamentos, licitações e aquisições de ordem, pareceres técnicos, jurídicos, arranjos operacionais, mecanismos de transferência de recursos, enfim, um conjunto amplo de requisitos e convenções associados ao funcionamento cotidiano da Administração Pública. Ter acúmulo sobre o funcionamento das estruturas do Estado, e portanto dos mecanismos operacionais das políticas públicas, é algo de grande complexidade. Ter conhecimento e experiência na gestão de políticas públicas conforma um tipo de atitude, a aplicação de critérios e a utilização de noções distintas em relação a um agente que não tem o domínio da lógica do funcionamento deste aparato administrativo.

Já em relação às instituições em que os agentes atuam, foram considerados três pontos que se destacam na conformação do que podemos chamar de *habitus* institucional: a importância do assunto ou problema para a organização (d, cf. diagrama), a sua capacidade organizacional (e) e o grau de consolidação de sua identidade institucional (f).

A importância do assunto para a organização está relacionada à posição que o assunto ocupa no conjunto de interesses da instituição, seja porque esses interesses representam os interesses constituídos tradicionalmente pela organização e que independem da disposição dos seus dirigentes, seja porque os dirigentes de momento flexionam a instituição a adotar como foco de interesse determinado assunto ou problema. Para uma instituição como o MESA, por exemplo, a discussão sobre os PTRs e os destinos do Cartão Alimentação era um assunto da maior importância. Isso porque o programa ocupava uma posição central nas estratégias do Fome Zero, absorvendo àquela altura 67% do orçamento da pasta. Já para o Ministério da Saúde, a importância da discussão sobre os PTRs era menor. O então Bolsa Alimentação não tinha grande impacto e significado no

âmbito das políticas de saúde, organizadas no SUS, representava apenas uma pequena fração do orçamento da Pasta e além do mais o próprio Ministro não tinha interesses específicos relacionados aos PTRs. Já no caso do MEC a importância era um pouco maior. O Bolsa Escola era um programa bem mais significativo em termos de orçamento, de cobertura ou de reconhecimento público do que o Bolsa Alimentação. Além do mais, a importância conferida ao Bolsa Escola pelo então Ministro Cristovam Buarque fazia com que o assunto tivesse maior importância para a instituição. Não tão grande quanto no caso do MESA, mas não tão pequena como no caso do Ministério da Saúde.

A capacidade organizacional, por sua vez, se refere à capacidade que a organização possui para realizar objetivamente as atividades demandadas para a implementação e operacionalização das políticas públicas. Isso pode ser medido pela quantidade e qualidade dos recursos humanos e técnicos disponíveis para as atividades demandadas. Ou seja, ela se refere à disponibilidade dos meios adequados à ação, em qualidade e quantidade objetivamente disponíveis. Por exemplo, uma instituição como a Caixa Econômica Federal, que possui uma extensa rede de agências, escritórios e superintendências em todo o país, com milhares de funcionários, tem uma enorme capacidade organizacional. Porém, como demonstrado, a capacidade organizacional é em geral negligenciada nos debates sobre formulação e desenho de políticas públicas. Ocorre, no entanto, que um arranjo ou desenho vitorioso sobre uma política pública determinada somente se mostra viável se corresponder a resultados objetivamente mensurados no tempo. Estes somente são conquistados se a capacidade organizacional correspondente estiver disponível e for mobilizada adequadamente por agentes que sejam detentores de capital organizacional e consigam, por isso, manejar adequadamente a capacidade organizacional das instituições. A capacidade organizacional quase nunca dá a palavra inicial sobre um arranjo de política pública. Mas quase sempre a sua disponibilidade e aplicação adequadas condicionam os resultados finais por ela alcançados.

Já o grau de consolidação da identidade institucional refere-se ao nível de consolidação dos interesses, projetos, propostas, visões e missão assumidos ao longo do tempo pela instituição. Se instituições criadas há muitas décadas como os Ministérios da Educação, da Saúde ou a Caixa têm uma identidade institucional altamente consolidada, o MAPS e sobretudo o MESA, criados naquele início de Governo, não tinham esta mesma identidade. Uma organização com identidade institucional altamente consolidada está

menos sujeita às disposições diferentes daquelas as quais está tradicionalmente associada, enquanto que uma organização recentemente criada não tem identidade consolidada, ou seja, está mais facilmente sujeita às disposições dos seus dirigentes de momento.

6.2. A estrutura do campo em 2003

Nesta seção é descrita a estrutura do campo dos programas de renda em 2003, no momento em que se discutia a unificação dos PTRs, que corresponde ao início da trajetória do PBF descrita no capítulo 5. A estrutura apresenta as principais instituições e agentes que tinham importância no campo, procurando ressaltar suas posições, seus *habitus* e suas disposições. No que se refere às instituições, ela refletia o acúmulo do Governo anterior, especialmente em se tratando do capital organizacional, mas também a redistribuição do capital de autoridade redefinido pelo Governo que iniciava, incluindo novas prioridades, novas missões, novos projetos e, além disso, a criação de dois novos Ministérios: o MESA e o MAPS. Em relação aos agentes de maior relevância, as mudanças haviam sido generalizadas. Basicamente todas as posições de comando até o terceiro escalão foram trocadas na mudança de Governo e passaram a ser ocupadas por agentes que, em geral, pela primeira vez ocupavam cargos destacados no Governo Federal. Embora uma parcela tivesse maior ou menor experiência em administrações estaduais e/ou municipais, o que poderia representar um diferencial significativo, atuar no Governo Federal era uma novidade para praticamente todos eles.

A estrutura do campo dos PTRs em 2003 (*vide* diagrama p. 137) contemplava como instituição central a Presidência da República, que tinha atuação de dois agentes centrais: o próprio Presidente Lula e sua Assessora Especial Miriam Belchior. Tanto o Presidente quanto Belchior podem ser associados, de forma genérica, à VPS do desenvolvimento humano, defendida de forma flexível. Mas nem um nem outro eram militantes ou estudiosos da VPS do desenvolvimento humano. O que ocorre é que suas ideias gerais sobre proteção social guardavam uma relação de maior aderência com esta VPS, em detrimento das demais. De acordo com Cotta (2009), a VPS do desenvolvimento humano tem como valores a liberdade, a segurança material e a justiça redistributiva (ou equidade), sendo que a principal via de acesso ao bem-estar social continua a ser a inserção

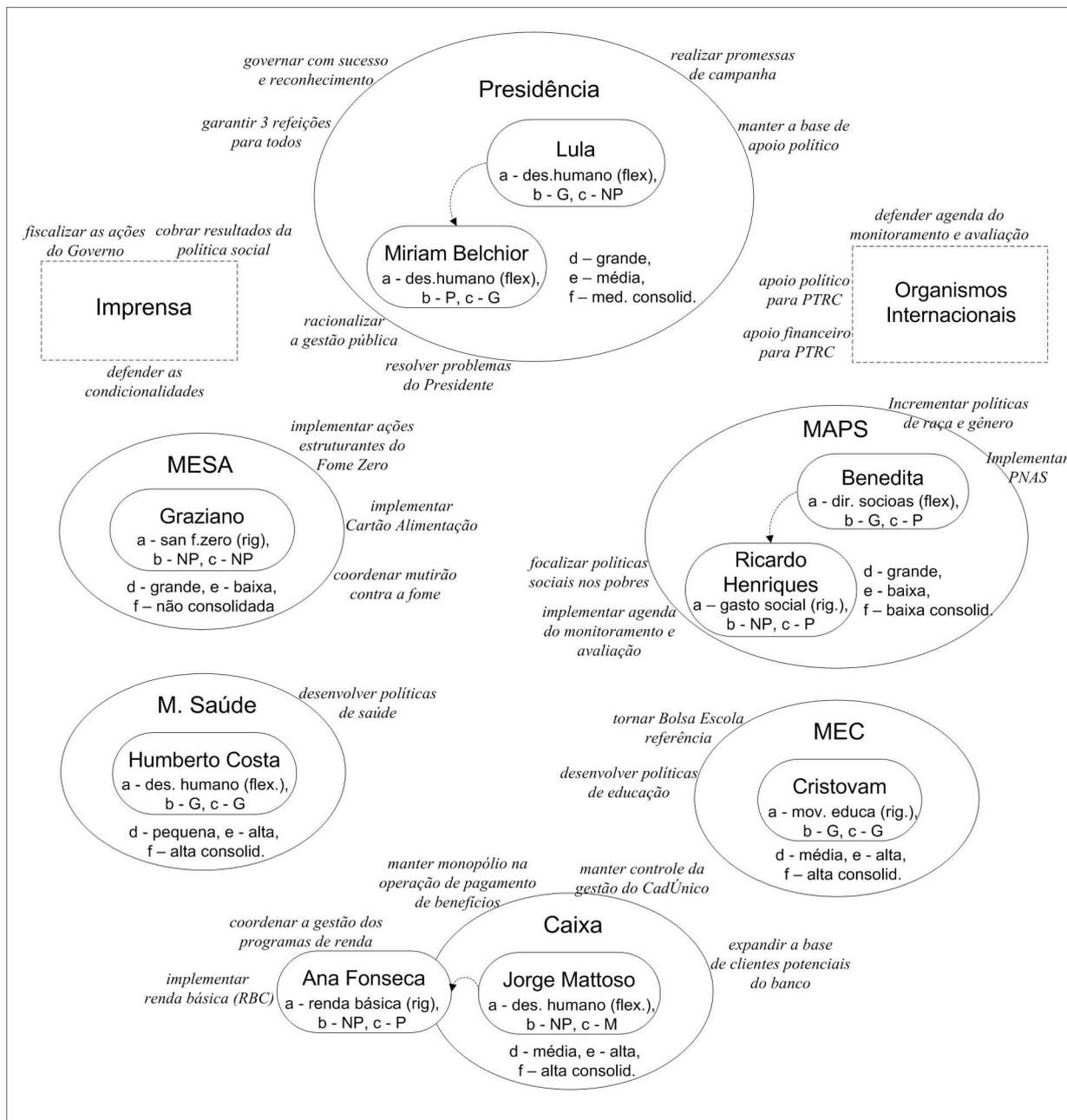
e o desempenho no mercado de trabalho, sendo este último ponto reforçado pela trajetória sindical de Lula e de uma boa parte dos demais integrantes do PT. Em relação às políticas de combate à pobreza, recomenda e defende os PTRs, mas desde que tenham condicionalidades, pois a médio e longo prazos elas induzem a formação de capital humano e a ruptura do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza. Já no que se refere à experiência político-eleitoral e experiência na gestão de políticas públicas, enquanto que Lula tinha grande experiência político-eleitoral e não possuía experiência na gestão de políticas públicas, Miriam Belchior tinha uma pequena experiência político-eleitoral e uma grande experiência na gestão de políticas públicas. As principais disposições de Lula foram resumidas em quatro itens: governar com sucesso e reconhecimento, garantir três refeições por dia para todos os brasileiros, realizar suas promessas de campanha e manter a base de apoio político que lhe permitiria viabilizar tais iniciativas. Já no caso de Belchior, suas duas disposições principais podem ser resumidas na ideia de resolver os problemas para o Presidente Lula, correspondendo às missões por ele designadas, assim como a ideia de racionalizar a gestão pública. Em termos institucionais, os PTRs tinham uma grande importância para a Presidência da República, que por sua vez tinha uma capacidade organizacional mediana e uma identidade institucional com média consolidação.

Já o MESA tinha como agente destacado o Ministro Graziano. Sua VPS era a da segurança alimentar na variante do Fome Zero, defendida de forma rígida. Segundo Cotta, para a VPS da segurança alimentar

o principal problema a ser enfrentado pelo poder público e a sociedade é o modelo de desenvolvimento econômico concentrador de renda e trabalho, pois ele gera um círculo vicioso que produz exclusão, desigualdade, pobreza e insegurança alimentar e nutricional (INSAN). A pobreza é um problema estrutural que não pode ser resolvido por meio de ações com foco no indivíduo ou nas famílias. Sua causa imediata seria o baixo dinamismo das economias locais e regionais, que levaria a exclusão de um enorme contingente de pessoas da agricultura, provocando desemprego e migração para as grandes cidades (COTTA, 2009, p. 206).

Estrutura do Campo dos Programas de Renda em 2003

(posições, *habitus* e disposições dos agentes e instituições do campo)



Legendas:

Agentes

a - Visão de Proteção Social (VPS):

Desenvolvimento Humano (des. humano)
 Renda Básica de Cidadania (renda básica)
 Segurança Alimentar/FomeZero (san f.zero)
 Direitos Socioassistenciais (dir. socioas),
 Gasto Social (gasto social)
 Movimento Educacionista (mov. educa).

Grau de rigidez da VPS:

Rígida (rig.)
 Flexível (flex.)

b. Experiência Político-Eleitoral

Não possui (NP)
 Pequena (P)
 Média (M)
 Grande (G)

c. Experiência na Gestão de Políticas Públicas

Não possui (NP)
 Pequena (P)
 Média (M)
 Grande (G)

Instituições

d. Importância do assunto/ problema para a Organização

Pequena
 Média
 Grande

F. Identidade Institucional

Não consolidada (não consolidada)
 Baixa consolidação (baixa consolid.)
 Média consolidação (média consolid.)
 Alta consolidação (alta consolid.)

e. Capacidade organizacional

Baixa
 Média
 Alta

Em *itálico* as disposições dos agentes/instituições

Além disso, Graziano não possuía experiência político-eleitoral e também não possuía experiência na gestão de políticas públicas. As principais disposições de Graziano eram implementar as ações estruturantes do Fome Zero, implementar o Cartão Alimentação e coordenar o mutirão contra a fome conclamado pelo Presidente. Sob o ponto de vista institucional, a temática dos PTRs tinha grande importância para o MESA, que por sua vez tinha baixa capacidade organizacional e uma identidade institucional não consolidada.

O MAPS tinha como principais agentes a Ministra Benedita da Silva e seu Secretário-Executivo Ricardo Henriques. A VPS de Benedita era a dos direitos socioassistenciais, na vertente que entende que a assistência social deve ser protagonista dos processos de emancipação social. Segundo Cotta, essa vertente entende que

A vulnerabilidade social seria um tipo de situação de risco associada às etapas do ciclo de vida e a privações relacionadas a processos econômicos e sociais. A insuficiência de renda e/ou a falta de acesso a serviços públicos, em caráter permanente ou eventual, podem tomar pessoas, famílias ou comunidades vulneráveis a exclusão social. Para a VPS DSA/P⁹⁹, a pobreza é consequência da privação de diversos tipos de direitos e garantias, como, por exemplo, a segurança social de renda (...). Apesar de reconhecer a gravidade de problemas como a fome e a pobreza, a VPS DSA/P sustenta que as ações de proteção social devem ter a exclusão social como foco, pois seria ela a causa de todas essas mazelas. Além disso, as Políticas de Combate a Pobreza (PCP) também são mal vistas pela vertente, devido a sua associação com práticas assistencialistas, de um lado, e a agenda reformista neoliberal, de outro. (COTTA, 2009, p. 215).

Benedita tinha uma grande experiência político-eleitoral e uma pequena experiência na gestão de políticas públicas, e suas principais disposições eram implementar a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e incrementar as políticas públicas de raça e gênero. Já Ricardo Henriques pode ser associado mais diretamente à VPS do gasto social, na sua modalidade monetarista¹⁰⁰, e de forma complementar à VPS do desenvolvimento humano (dadas as características passíveis de complementaridade entre essas duas VPS, mas sendo preponderante, para efeitos deste trabalho, a primeira). Segundo Cotta,

⁹⁹ Visão de Proteção Social dos Direitos Socioassistenciais, na vertente que percebe a assistência social como protagonista dos processos de emancipação social – VPS DAS/P.

¹⁰⁰ Nos termos propostos pela autora, “monetarista” é utilizado como recurso analítico para diferenciar um sub-grupo entre os integrantes da VPS, sendo que o outro grupo principal seria “desenvolvimentista”.

Para VPS GS/M¹⁰¹, cabe ao Estado garantir a estabilidade e o crescimento da economia, promover a eficiência na alocação de recursos e promover a equidade na distribuição de bens meritórios. O gasto público social seria um dos principais instrumentos estatais de redistribuição de renda, mas esses efeitos seriam função da magnitude, do grau de focalização e da distribuição do gasto entre estratos populacionais. (...) E, dada a escassez de recursos orçamentários, para ampliar os recursos destinados aos mais pobres seria preciso realizar reformas estruturais no gasto social federal (COTTA, 2009, p. 225).

Ricardo Henriques não tinha experiência político-eleitoral, porém tinha uma pequena experiência na gestão de políticas públicas e suas principais disposições eram focalizar as políticas sociais nos pobres e implementar a agenda de monitoramento e avaliação de políticas sociais. Sob o ponto de vista institucional, para o MAPS os PTRs tinham grande importância, o órgão tinha baixa capacidade organizacional e sua identidade institucional tinha baixa consolidação.

Já o MEC tinha como agente central o Ministro Cristovam Buarque. Sua VPS era associada à educação, na forma do Movimento Educacionista, que era rígida e definida da seguinte forma:

Chamamos Educacionismo a visão de que o progresso da humanidade é construído por uma revolução na educação, que assegure a escola da máxima qualidade e igual para todos, independente da renda da família ou da cidade onde mora a criança (...). O Educacionismo é uma ideologia que se faz necessária diante do fracasso do socialismo, capitalismo e desenvolvimentismo no século XX (...). O maior desafio é fazer com que os pobres acreditem que têm direito a uma boa educação para seus filhos, tão boa quanto a dos filhos dos ricos. E convencer os ricos de que é preciso que todos sejam educados, não apenas seus próprios filhos. (MANIFESTO EDUCACIONISTA, 2007, apud COTTA, 2009, p. 238).

Além disso, Cristovam possuía grande experiência político-eleitoral e também grande experiência na gestão de políticas públicas. As principais disposições de Cristovam eram tornar o Bolsa Escola uma referência e desenvolver políticas de educação. Sob o ponto de vista institucional, a temática dos PTRs tinha média importância para o MEC, um órgão que possui alta capacidade organizacional e uma identidade institucional altamente consolidada.

O Ministério da Saúde tinha como agente central o Ministro Humberto Costa, que estava associado, assim como o Presidente Lula e Miriam Belchior, à VPS do

¹⁰¹ Visão de Proteção Social do Gasto Social, na vertente Monetarista – VPS GS/M.

desenvolvimento humano, numa forma flexível. Humberto Costa possuía uma grande experiência político-eleitoral e também uma grande experiência na gestão de políticas públicas. No que se refere aos aspectos institucionais, os PTRs tinham uma pequena importância para o Ministério da Saúde, que por sua vez é um órgão com alta capacidade organizacional e tem uma identidade institucional altamente consolidada. A principal disposição de Humberto Costa era desenvolver políticas de saúde.

A Caixa Econômica Federal, por sua vez, tinha como agente central o seu Presidente Jorge Mattoso, que também defendia a VPS do desenvolvimento humano, numa forma flexível. Jorge Mattoso não possuía experiência político-eleitoral e possuía uma média experiência na gestão de políticas públicas. No que se refere aos aspectos institucionais, os PTRs tinham uma média importância para a Caixa que, por sua vez, também já era um órgão com alta capacidade organizacional e com uma identidade institucional altamente consolidada. As principais disposições da Caixa no campo eram manter o monopólio na operação de pagamento de benefícios, manter o controle na gestão do CadÚnico e expandir sua base de clientes potenciais.

Junto a Jorge Mattoso, na Caixa, atuava Ana Fonseca, que aparece nos debates iniciais da unificação dos PTRs como representante da Caixa, muito embora não ocupasse cargo específico na instituição. Ana Fonseca era uma firme representante da VPS da renda básica de cidadania, segundo a qual o Estado deve realizar transferências monetárias aos indivíduos (cidadãos), independentemente de sua condição financeira ou da sua inserção no mercado de trabalho, sem o estabelecimento de obrigações (condicionalidades) ou critérios de utilização dos recursos. De acordo com seus defensores,

A renda básica incondicional teria a vantagem de não incentivar a subdeclaração de renda e as fraudes, já que os pagamentos não são interrompidos quando um beneficiário consegue um emprego que eleva a renda familiar per capita acima de determinado patamar. Mesmo assim, a renda incondicional premiaria o esforço do trabalho porque "quem trabalha ganha mais do que quem não trabalha", o que evitaria que as pessoas caíssem na "armadilha do desemprego". Logo, os RBC seriam muito melhores do que os outros tipos de transferência de renda; não obstante, esses programas são apresentados como predecessores da renda incondicional, não havendo diferenças qualitativas que impedissem sua progressiva transformação no modelo RBC, no Brasil e no resto do mundo. (COTTA, 2009, p. 204).

Além disso, Ana Fonseca não possuía experiência político-eleitoral e possuía uma pequena experiência na gestão de políticas públicas.

Juntamente com as diversas organizações de Estado e seus respectivos agentes centrais, também tinham atuação destacada no campo dois tipos de instituições: a imprensa e os organismos internacionais. Eles foram considerados, para efeitos analíticos, na forma de um grupo e sem agentes destacados. O importante, ao menos no que se refere à sua atuação no campo do PTR, é considerar o efeito acumulado no campo das ações desses grupos de instituições. No caso específico da imprensa, por exemplo, mais importante do que observar a conduta de cada um dos principais órgãos de imprensa, sejam canais de televisão, jornais ou revistas, é observar que independentemente do veículo de origem, o que teve impacto no campo foi o tipo e o grau de repercussão do fato noticiado ou opinião veiculada. Além do mais, dois outros fatores contribuem para esta opção analítica. Primeiro, o fato de que as principais empresas de comunicação no país tinham, na ocasião, uma abordagem basicamente similar sobre os PTRs, ou seja, atuavam na prática como um grupo. Segundo, que os diferentes veículos repercutem uns aos outros, reproduzindo e ampliando o alcance dos fatos noticiados, ainda que eventualmente agreguem fatos novos. Considerando esta opção metodológica, as principais disposições da imprensa eram fiscalizar as ações do Governo, cobrar resultados da política social e defender as condicionalidades.

Já os organismos internacionais tinham como principais disposições o apoio político e financeiro para programas de transferência de renda, desde que tivessem condicionalidades, assim como a implementação da agenda de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

6.3. A estrutura do campo em 2005

Mas após as mudanças na trajetória do PBF ocorridas em 2003 e 2004, descritas no capítulo 5, a estrutura do campo em 2005 apresentava algumas mudanças substantivas (*vide* diagrama pag. 142). No aspecto institucional, a principal mudança foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a partir das estruturas do MESA e do MAPS e também da incorporação da Secretaria-Executiva do PBF, que ficava

no Planalto. Todos os três órgãos tiveram existência efêmera: o MESA e o MAPS existiram durante apenas um ano, de janeiro de 2003 a janeiro de 2004. Já a Secretaria-Executiva do PBF existiu por apenas três meses, entre outubro de 2003 e janeiro de 2004. O arranjo institucional do campo, conforme se encontrava em 2005, havia sido, portanto, estabelecido em janeiro de 2004, a partir da primeira reforma ministerial promovida no Governo Lula.

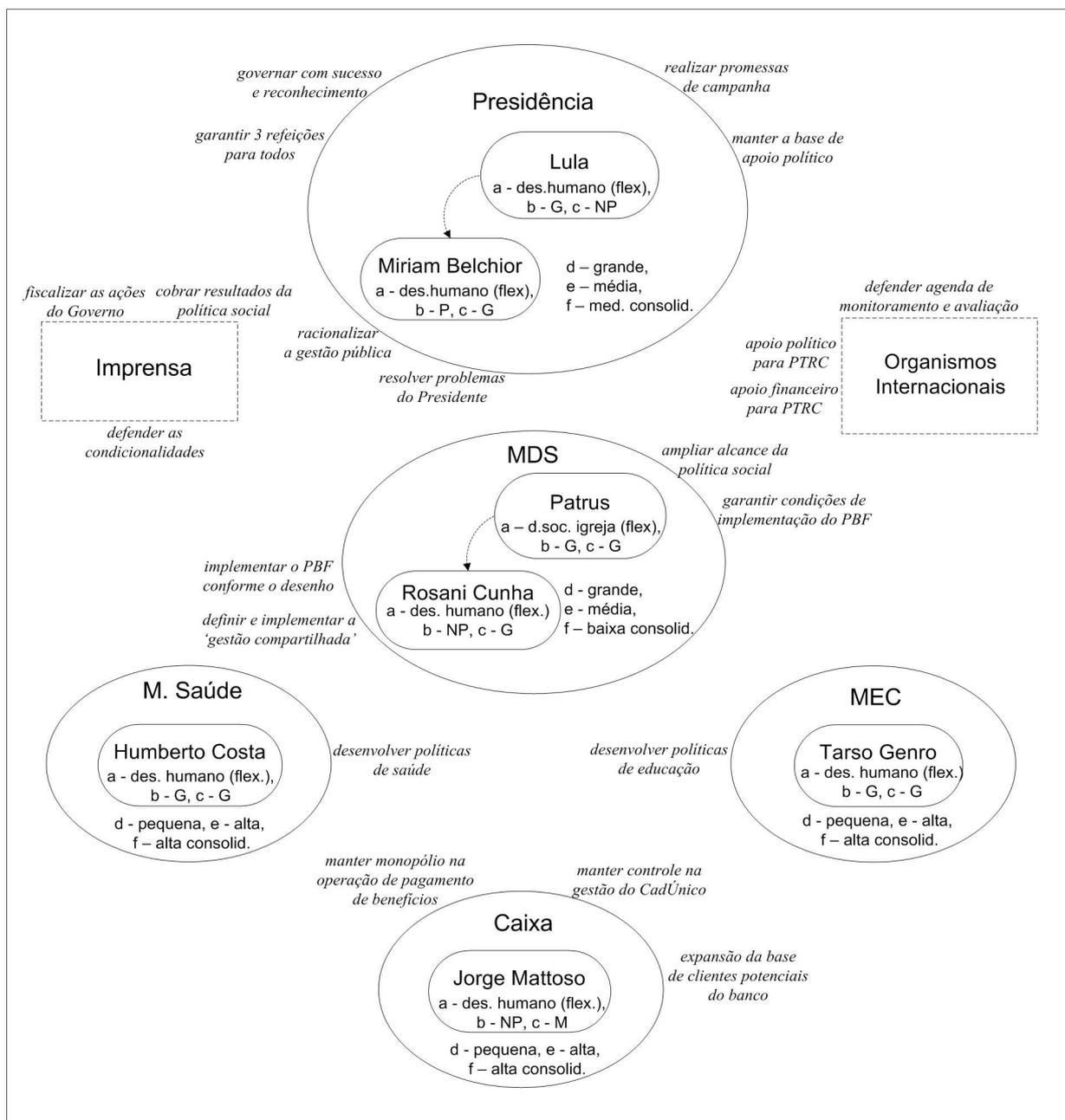
A reforma das instituições e o reordenamento do campo implicou, como já vimos, a substituição de agentes centrais, com a saída dos Ministros Graziano, Benedita e Cristovam Buarque, este último no Ministério da Educação. No lugar de Graziano e Benedita, ocupando a direção do MDS, foi designado Patrus Ananias.

O novo Ministro estava associado, como visto na seção 5.3, à VPS da Doutrina Social da Igreja – DSI, que não foi trabalhada por Cotta (2009). No entanto, já vimos que as concepções da DSI incluem alguns princípios básicos fundamentais, tais como a dignidade da pessoa humana (como criatura à imagem de Deus e a igual dignidade de todas as pessoas); a opção preferencial pelos pobres; o respeito à vida humana, a associação e participação social e a solidariedade (PONTIFÍCIO CONSELHO JUSTIÇA E PAZ, 2004), que resumem bem o que representa esta VPS. Já vimos também que DSI funciona como *corpus* filosófico, como uma visão de mundo ampla, como uma VPS flexível que é acoplável facilmente a outras VPS. Mas o *habitus* de Patrus contemplava também uma grande experiência político-eleitoral e uma grande experiência na gestão de políticas públicas. E suas principais disposições no campo eram ampliar o alcance da política social e garantir as condições de implementação do PBF.

Além de Patrus, havia no MDS em 2005 outro agente central no campo dos Programas de Renda, que era Rosani Cunha. Rosani pode ser associada à VPS do desenvolvimento humano, na sua forma flexível. Ela não possuía experiência político-eleitoral e possuía uma grande experiência na gestão de políticas públicas. Suas principais disposições eram implementar o PBF conforme o desenho proposto em 2003 e definir e implementar a “gestão compartilhada”, conforme propôs no documento de março de 2005. Sob o ponto de vista institucional, o PBF tinha grande importância para o MDS, que àquela altura tinha uma média capacidade organizacional e uma identidade institucional de baixa consolidação.

Estrutura do Campo dos Programas de Renda em 2005

(posições, *habitus* e disposições dos agentes e instituições do campo)



Legendas:

Agentes

a - Visão de Proteção Social (VPS):
Desenvolvimento Humano (des. humano)
Doutrina Social da Igreja (d.soc.igreja)

Grau de rigidez da VPS:

Rígida (rig.)
Flexível (flex.)

b. Experiência Político-Eleitoral
Não possui (NP)
Pequena (P)
Média (M)
Grande (G)

c. Experiência na Gestão de Políticas Públicas
Não possui (NP)
Pequena (P)
Média (M)
Grande (G)

Instituições

d. Importância do assunto/ problema para a Organização
Pequena
Média
Grande

e. Capacidade organizacional
Baixa
Média
Alta

f. Identidade Institucional
Não consolidada (não consolidada)
Baixa consolidação (baixa consolid.)
Média consolidação (média consolid.)
Alta consolidação (alta consolid.)

Em *italico* as disposições dos agentes/instituições

Além disso, com a saída do Ministro Cristovam Buarque, assumiu o Ministério da Educação o gaúcho Tarso Genro (PT/RS), ex-prefeito de Porto Alegre. O novo Ministro pode ser associado à VPS do desenvolvimento humano, na sua forma flexível, e também tinha grande experiência político-eleitoral e na gestão de políticas públicas. Mas, considerando que, a partir da saída de Cristovam e a chegada de Tarso, os PTRs tinham deixado de ser fundamentais para o Ministro, a importância do assunto para a instituição foi reduzida (passou de média para pequena importância), mantidas as demais características institucionais. A disposição do Ministro no campo dos PTRs era simplesmente desenvolver as políticas de educação.

7. Balanço do modelo teórico utilizado

Propus no capítulo 3 que o que está em jogo no campo das políticas públicas é o que o Estado faz e como ele faz, e que essa luta ocorre tanto no âmbito das instituições do Estado quanto fora dela. Propus, também, que, considerando o campo de políticas públicas como outro campo qualquer, nele os agentes e instituições ocupam posições estabelecidas e, a partir de determinadas disposições (*habitus*), estabelecem diferentes cursos de ação, mobilizando, para tanto, diferentes tipos de capital. A análise da trajetória do PBF no período estudado, apresentadas nos capítulos 4 e 5, evidencia que a hipótese geral do campo de políticas públicas pode ser aplicada à trajetória objetiva do Programa Bolsa Família. Além disso, mostra que a adoção da noção de campo social possibilita conquistas explicativas importantes para superar as diferenças muito rígidas entre as abordagens exclusivamente internalistas e as abordagens exclusivamente externalistas das políticas públicas. O Bolsa Família, conforme sua trajetória comprova, não foi o resultado exclusivo dos debates conceituais envolvidos no seu desenho. Sua trajetória dependeu de uma série de conjunções e fatos que ultrapassaram, e muito, os debates ideológico-conceituais postos à mesa na discussão sobre o modelo mais apropriado de PTR. Por outro lado, ao empreender uma explicação da trajetória do Programa que não se fixa apenas nos seus aspectos externos, relacionados à macroestrutura socioeconômica, a teoria dos campos nos possibilita a aproximação dos fatos objetivos e agentes reais que participam da sua realização.

No que se refere aos agentes do campo de políticas públicas, definidos como o cidadão, o político, o funcionário, o empresário e o especialista, vimos que no campo dos PTRs participam efetivamente os políticos (como Lula, Patrus e Benedita), os especialistas (como Graziano, Ana Fonseca e Ricardo Henriques) e os funcionários (como Rosani Cunha e Lúcia Modesto). Os cidadãos, como já ressaltado, não ocupam posições centrais nas instituições que fazem parte do campo do PBF, muito embora todo o discurso do campo se remeta aos seus interesses; especialmente, mas não exclusivamente, se consideramos as famílias em situação de pobreza. E digo não exclusivamente os pobres porque os não pobres também se interessam pelo tema (seja para concordar, seja para discordar das ações do Estado) e podem mobilizar suas opiniões políticas, afetando

inclusive suas escolhas nas eleições. Finalmente, muito embora o modelo analítico fizesse previsão da participação de empresários, o caso específico do campo dos PTRs demonstrou que os empresários não tiveram atuação significativa no campo no período estudado.

Em seguida, propus que as instituições do campo de políticas públicas eram as organizações de Estado, as associações de benefício mútuo, as associações de benefício coletivo, as organizações de serviços e as empresas. A análise da trajetória específica do campo dos PTRs evidenciou que, sobretudo as organizações de Estado, na forma objetiva da Presidência da República e de vários Ministérios, tiveram atuação destacada no campo. Mas, além deles, tiveram atuação destacada as empresas e grupos de comunicação. Estas, por sua vez, não atuaram no campo defendendo ou manifestando interesses econômicos diretos. Contudo, atuaram usando seu poder de informar e formar opinião para cobrar do Estado determinados tipos de ação e conduta, às vezes dentro de um entendimento amplo do que deveria ser feito pelo Estado (por exemplo cumprir a Lei do Programa), outras vezes vocalizando a defesa de posições ideológicas específicas (por exemplo a noção de que PTR sem condicionalidades é esmola, em sentido pejorativo). De todo modo, as empresas e demais organizações de mídia, pelo fato de terem como produto a informação e por sua ampla capacidade de sensibilizar opiniões, merecem um amplo conjunto de considerações específicas que, infelizmente, não puderam ser desenvolvidas na pesquisa. Este fato caracteriza uma importante lacuna deste trabalho.

Outra instituição que teve participação no campo foi a Caixa Econômica Federal que, nos termos analíticos propostos, pode ser entendida como uma organização de Estado na forma de empresa, que é exatamente o que é o banco: empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa.

Já no que se refere às associações de benefício coletivo, destacam-se no campo do PBF os organismos internacionais, como PNUD, Unesco e Banco Mundial, que atuaram defendendo e promovendo crenças e preceitos relacionados aos benefícios que poderiam ser alcançados com a implementação, pelo Brasil, de uma massivo e unificado PTR com condicionalidades como de fato foi o PBF.

Sobre os diferentes tipos de capital, propus cinco tipos de capital mobilizados pelos agentes e instituições no campo das políticas públicas: capital simbólico de

autoridade, capital político, capital econômico, capital organizacional e capital intelectual. O capital simbólico de autoridade, sendo o capital específico do campo de políticas públicas, e se referindo à autoridade formal reconhecida para a tomada de decisões, apareceu no campo do PTR nas tomadas de decisões do Presidente da República, e também nas decisões dos agentes com autoridade por ele delegada. A posição do Presidente, conforme a proposição original do trabalho, representa no contexto brasileiro a posição central deste capital simbólico.

Já o capital político, que consiste no poder para influenciar as ações no campo, independente do capital simbólico de autoridade, aparece de diversas formas na trajetória do PBF. Como, por exemplo, quando Ana Fonseca se insere habilmente nos debates sobre a unificação e se articula com seus companheiros de partido para ocupar o cargo de Secretária-Executiva do Bolsa Família; surge, ainda, quando Rosani Cunha se apresenta como nome viável e adequado para assumir a condução do PBF após a saída de Ana Fonseca.

O capital econômico, por sua vez, aparece na forma do orçamento necessário à expansão contínua do Programa. Porém, no caso do PBF o capital econômico não se configurava como grande problema, não ao menos nos debates sobre a unificação, especialmente porque a garantia do orçamento necessário à sua expansão era afiançada na vontade e prioridade conferida ao Programa pelo próprio Presidente da República. Certamente em outros subcampos de políticas públicas, ou então neste mesmo subcampo, mas em outros momentos, a importância do capital econômico na forma do orçamento necessário à implementação do projeto ou programa aparecerá como uma questão mais crucial.

O capital organizacional se constitui, também, como capital essencial na realização objetiva das políticas públicas. Estando relacionado com a quantidade e qualidade de recursos humanos e técnicos que as organizações possuem e que podem ser mobilizados para realizar as atividades desejadas, a importância do capital organizacional aparece na trajetória do PBF como aspecto explicativo central em ao menos dois momentos: a) quando o programa foi criado e as estruturas de gestão dos diversos ministérios foram desmobilizadas, evidenciando que num momento inicial houve negligência quanto aos aspectos administrativos do Programa (os agentes centrais não

eram dotados ou tinham pouco capital organizacional), e b) quando assume a condução do Programa Rosani Cunha, cujo principal capital disponível era exatamente o capital organizacional. O sucesso de Rosani na gestão do PBF foi obtido com uma conjugação de uma grande quantidade de capital organizacional associado a uma boa quantidade de capital político.

Por fim, se faz essencial alguns comentários sobre as regras do campo de políticas públicas. A concepção de que a luta no campo das políticas públicas é coordenada no âmbito das instituições fica evidenciada pela coordenação exercida pelo órgão central, a Presidência da República, que subdelegava a autoridade a uma instituição de hierarquia imediatamente inferior. Quando, inicialmente, a delegação conferida pelo Presidente ao MAPS e à Ministra Benedita não apresentou os resultados esperados, o Presidente optou por centralizar no próprio Planalto as decisões sobre o PTR. Adiante, quando o formato do Programa foi alcançado, houve a decisão de criar um órgão específico para conduzir o Programa, a Secretaria-Executiva vinculada à Presidência da República. Poucos meses depois, a decisão foi pela criação do MDS e delegação das competências centrais do campo ao Ministério. Ou seja, a estrutura do campo sempre se remeteu à estrutura institucional estabelecida e à autoridade reconhecida de cada órgão, sendo que a autoridade sempre foi delegada pelo Presidente conforme a estrutura institucional. Nos casos em que a própria estrutura institucional foi alterada, como de fato ocorreu, foi necessário alterar a legislação que a determinava.

Já a regra que determina que o poder de decisão da instituição coordenadora é limitado e variável fica evidenciada, por exemplo, nas dificuldades enfrentadas pelo MDS no momento em que a imprensa passou a cobrar do Governo determinadas respostas sobre a gestão do Programa. Se a Medida Provisória (depois convertida em Lei) que criou o PBF previa as condicionalidades para a recepção do benefício, a instituição coordenadora do campo não poderia assumir que “aquele não era um critério essencial” para participação no Programa. A crise decorrente desta situação, descrita no capítulo 5, mostra que existem claros limites para o poder de decisão da instituição coordenadora.

A regra de que as instituições e agentes insatisfeitos podem provocar a reestruturação do campo, desde que consigam mobilizar capital político suficiente, fica demonstrada, entre outros exemplos, na substituição de Ana Fonseca promovida pelo

Ministro Patrus Ananias. Se por um lado ele era o detentor do capital simbólico de autoridade no campo, dado que era o Ministro designado pelo Presidente, este capital estava de certo modo submetido ao capital político de Ana Fonseca sobre o PBF. Quando as dificuldades levaram Patrus a desejar a substituição de Ana Fonseca, ele teve que mobilizar o capital político suficiente para realizar substituição. Isso dependeu em parte da conversão de seu capital de autoridade no campo em capital político sobre o PBF, e em parte pelas articulações que o levaram a aumentar o seu capital político. Ou seja, dependeu da mobilização do capital político em quantidade suficiente.

A regra de que a luta no campo somente se traveste de cooperação quando os objetivos dos agentes são comuns, semelhantes ou complementares, por sua vez, fica evidente em vários momentos, entre os quais vale destacar: a) quando houve uma confluência de interesses de agentes e grupos dotados de diferentes VPS em torno da ideia de que o Estado deveria implementar um massivo PTR; b) quando após discordarem fundamentalmente sobre o arranjo de PTR, Ana Fonseca e Graziano concordaram que deixar a direção do PBF com Ricardo Henriques era um problema. A cooperação, portanto, é mediada pelos interesses recíprocos em jogo e não por uma vontade abstrata ou inclinação para cooperar, ao contrário do que prevê a vertente majoritária da teoria de redes de políticas públicas.

Outra regra proposta postula que as alternativas de ação correspondem ao *habitus* e interesses dos agentes, sendo que para cada agente a solução mais apropriada para um problema é aquela que contempla seu conjunto de crenças, habilidades e práticas. A constatação de que o *habitus* é um operador importante das práticas dos agentes permeia todo o capítulo 5. Como demonstrado, para um problema de pobreza, por exemplo, um economista (como Ricardo Henriques) enfatizará a discussão sobre distribuição e oportunidades, enquanto que um assistente social (como Benedita da Silva) enfatizará o debate sobre a exploração social/abandono, como de fato evidencia a trajetória do PBF.

Outra regra postulada define que as eleições são uma batalha fundamental num contexto de luta contínua. Conforme o proposto, os resultados eleitorais definem as condições gerais de ocupação de posições nos órgãos de Estado, mas ato contínuo ao término das eleições, os agentes, vencedores e vencidos, se reorganizam novamente na estrutura do campo para dar continuidade à luta. Na análise do campo dos PTRs, o melhor

exemplo do funcionamento desta regra foi a presença nos debates da tese da focalização de políticas sociais, que era frequentemente associada às concepções “neoliberais” do Governo FHC. O fato é que, passadas as eleições, os defensores da focalização continuaram procurando (e às vezes encontraram) meios para propagar essa ideia no novo Governo.

Finalmente, postulei a regra de que a capacidade de fazer depende da disponibilidade de capital organizacional. A ausência de capital organizacional em níveis adequados é um fato que corrói o capital de autoridade e o capital político do agente que ocupa funções executivas no campo. Na medida em que o sucesso da política pública depende de resultados objetivos, e que tais resultados dependem de uma capacidade de fazer devidamente empregada, a ausência de capital organizacional, ou seja, a limitação ou dificuldade de compreender as questões objetivas que envolvem a implementação de determinada política pública compromete o sucesso do agente.

Além dessas considerações sobre os agentes, as instituições, os tipos de capital e as regras do campo de políticas públicas, chamam a atenção, adicionalmente, três questões teóricas significativas. Primeiro, a já citada possibilidade de superação da dicotomia comum entre as abordagens internalistas e externalistas dos fenômenos sociais. Ao não se prender sobre as questões internas ao Programa, e nem tampouco ao processo decisório que levou à sua formulação, mas sim tratando de forma conjunta e complementar desses aspectos, houve ganhos explicativos importantes.

Segundo, o fato de que o *habitus* permite compreender de forma mais clara as condições objetivas em que as ideias disputavam espaço explicativo e hegemonia no campo de políticas públicas. Olhar a partir do *habitus* nos permite compreender que as ideias, no caso as visões de proteção social – VPS, aparecem vocalizadas por agentes que possuem uma trajetória singular, que contempla outros tipos de experiência e critérios valorativos, para além da própria ideologia específica. E que esses outros elementos têm peso explicativo importante na definição dos modos de pensar e agir dos agentes. O *habitus* representa uma conquista significativa porque nos permite compreender que as ideias não aparecem no campo descoladas daqueles que as vocalizam, ou seja, as ideias são vocalizadas por agentes reais e como tal são percebidas.

Terceiro, permite compreender e perceber a importância do que aqui foi denominado capital organizacional (para os agentes) e capacidade organizacional (para as

instituições). A concepção de que tanto os agentes quanto as instituições devem ter condições objetivas de executar determinados conjuntos de atividades que se relacionem com a operacionalização e implementação das políticas públicas é um fato fundamental, ainda que em geral seja negligenciado pelas abordagens convencionais das políticas públicas, ou considerado um aspecto secundário, desimportante. A trajetória do PBF mostra que o capital organizacional dos agentes e a capacidade organizacional das instituições podem se apresentar como aspecto central no campo, definindo e condicionando os resultados alcançados pelas políticas públicas e, portanto, os resultados da luta que se estabelece no campo.

Todo este percurso, como vimos, aponta para a existência de valor explicativo significativo na aplicação da teoria dos campos sociais ao caso das políticas públicas, inclusive havendo alguns ganhos teóricos substantivos em relação às abordagens tradicionalmente utilizadas.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, Marta. (2003). **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS. Vol 18, nº 51, fevereiro de 2003.
- BECKER, Howard S. (2007). **Falando da Sociedade - ensaios sobre as diferentes maneiras de se representar o social**. São Paulo. Zahar Editora. 2009.
- BLAU, Peter M. & SCOTT, W. Richard. (1970). **Organizações Formais**. São Paulo: Atlas.
- BONAFONT, Laura Chaqués. (2004). **Redes de Políticas Públicas**. Madrid: Siglo Vientiuno de Espana Editores, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. (1968). **Ofício de sociólogo – Metodologia da pesquisa na sociologia**. Rio de Janeiro, Vozes, 2007.
- _____. (1970). **O mercado de bens simbólicos**. in: *A economia das trocas simbólicas*. Miceli, Sérgio (org.). São Paulo, Perspectiva, 2009.
- _____. (1970b). **A Reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino**. 3ª Edição, Rio de Janeiro, Vozes, 2010.
- _____. (1975). **O campo científico**. In: Ortiz, R. (Ed.). Pierre Bourdieu: Sociologia. (p. 122-155). São Paulo: Ática, 1983.
- _____. (1977). **A produção da crença. Contribuição para uma economia dos bens simbólicos**. Porto Alegre: Zouk, 2008.
- _____. (1989). **La noblesse d'état. Grandes écoles et esprit de corps**. Minuit, France, 1989.
- _____. (1989b). **O Poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- _____. (1992). **As regras da arte**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- _____. (1994). **Razões práticas. Sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papyrus, 1996.
- _____. (1997). **Os usos sociais da ciência**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- _____. (2005). **A economia das trocas simbólicas**. Miceli, Sérgio (org.). 6ª edição da 2ª reimpressão de 2005. São Paulo, Perspectiva, 2009.
- BRASIL, (2005). **Bolsa Família - Gestão e Responsabilidades Compartilhadas**. Documento de referência elaborado pela Senarc/MDS. Versão de 23 de março de 2005.
- COHN, Amélia. (2010). **O PBF e seu potencial como política de Estado**. in: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Volume 2*. Castro, J.A. & Modesto, L. (orgs.). Brasília, IPEA/MDS, 2010.

- COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. (2002) **Programa de Governo - Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social**, 2002.
- CORTES, Soraya M. V. (1998). **Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados**. *Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, V.9, p. 11-47,1998.*
- COTTA, T.C. & PAIVA, L.H. (2010). **O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil**. in: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Volume 1. Castro, J.A. & Modesto, L. (orgs.). Brasília, IPEA/MDS, 2010.*
- COTTA, Tereza C.S. (2009). **Visões de Proteção Social e Transferência de Renda Condicionadas no Brasil e no México**. *Tese (Doutorado). Instituto de Ciências Sociais/Centro de Pesquisa e Pós-graduação das Américas (CEPPAC).Universidade de Brasília.*
- CRUZ-RUBIO, César Nicandro. (2010). **Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestion y tendencias**. (*proyecto de investigación doctoral*) 7 de mayo de 2010. *Manuscrito não publicado. In: <http://ortegaygasset.academia.edu/CesarCruzRubio/Papers>. Acesso em 22 de janeiro de 2012.*
- CUNHA, R. E. & CUNHA, J. P.P. (1998). **Sistema Único de Saúde: princípios**. in: *Brasil, Ministério da Saúde. Gestão municipal de saúde: textos básicos. Ministério da Saúde, 2001.*
- CUNHA, R. E. & SANTOS, F. P. (1998). **Os desafios do gestor local: estruturas organizacionais e os mecanismos de controle**. in: *Brasil, Ministério da Saúde. Gestão municipal de saúde: textos básicos. Ministério da Saúde, 2001.*
- DURKHEIM, Émile. (1893). **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo, Martins Fontes, 1995.
- _____. (1909). **A ciência social e a ação**. São Paulo, DIFEL, 1975.
- _____. (1912). **Lições de Sociologia**. São Paulo, Martins Fontes, 2002.
- DYE, Thomas R. (2005). **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. in: *Políticas Públicas e Desenvolvimento. Heidemann, Francisco G. & Salm, José F. (orgs.). Brasília, Editora UnB, 2009.*
- ELIAS, Norbert. (1939). **O processo civilizador. Volume 2: formação do Estado e civilização**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1993.
- FARIA, Carlos A. P. de. **Ideias, conhecimento e políticas públicas - um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. " *Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS. Vol 18, nº 51, fevereiro de 2003.*
- FONSECA, Ana M. M. (2001) **Família e política de renda mínima**. São Paulo, Cortez, 2001.
- FONSECA, Ana M. M. (2002). **Relatório transição governamental – análise das políticas sociais**. Relatório interno, Equipe de transição, 2002.

- GIDDENS, Anthony. (1982). **Sociology: a brief but critical introduction**. Palgrave Macmillan; 2nd Revised edition edition, 1986.
- GOMES Jr., Nilton. N. (2007). **Segurança Alimentar e Nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília.
- GUIMARÃES DE CASTRO, Maria H. (2003). **Maria Helena Castro - Entrevista realizada em 7/12/2002**. in: *Universidade e Governo: Professores da Unicamp no período FHC*. Teixeira, Mônica (org.). São Paulo, Editora Escuta, 2003.
- HILL, Kim Quaile. (1997). **In Search of Policy Theory**. Policy Currents, Newsletter of the Public Policy Section of the American Political Science Association, 7(April, 1997), 1-9. 7(April):1-9.
- INSTITUTO CIDADANIA. (2001) **Projeto Fome Zero - Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. São Paulo, 2001.
- IPEA. (2003) **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Nº 7. Agosto de 2003. Capítulo Assistência Social**. Brasília, 2003.
- JACCOUD, Luciana (2010). **O Programa Bolsa Família e o combate à pobreza: reconfigurando a proteção social no Brasil**. in: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Volume 1*. Castro, J.A. & Modesto, L. (orgs.). Brasília, IPEA/MDS, 2010.
- JONES, B.D. & BAUMGARTNER, F.R. (2007). **Explaining stability and change in public policymaking**. in: *Theories of the policy process*. Sabatier, Paul A. (org.). Second edition. Westview Press, 2007.
- MARTUSCELLI, Danilo Enrico. (2010) **O PT e o impeachment de Collor**. Opin. Publica [online]. 2010, vol.16, n.2, pp. 542-568.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. (1848). **Manifesto do Partido Comunista**. (Acessado em www.portalabel.org.br, em 15/08/2010).
- _____. (1933). **A ideologia alemã**. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
- MEDEIROS, M., BRITTO, T. & SOARES, S. (2007). **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Texto para Discussão nº 1823. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 2007.
- MENDONÇA, P.M.E., ALVES, M.A. & CAMPOS, L.C. **Empreendedorismo institucional na emergência do campo de políticas públicas de DST/AIDS no Brasil**. *RAE-eletrônica*, v. 9, n. 1, Art. 6, jan./jun. 2010.
- MONTEIRO, Iraneth R. (2011). **Integração de Políticas Sociais: Um estudo de caso sobre o Programa Bolsa Família**. *Dissertação (Mestrado)*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC.

- NEGRI, Barjas. (2003). **Barjas Negri - Entrevista realizada em 15/12/2002.** in: *Universidade e Governo: Professores da Unicamp no período FHC*. Teixeira, Mônica (org.). São Paulo, Editora Escuta, 2003.
- PACHECO, Carlos A. (2003). **Carlos Américo Pacheco - Entrevista realizada em 23/12/2002.** in: *Universidade e Governo: Professores da Unicamp no período FHC*. Teixeira, Mônica (org.). São Paulo, Editora Escuta, 2003.
- PONTIFÍCIO CONSELHO JUSTIÇA E PAZ. (2004). **Compêndio da Doutrina Social da Igreja.** Santa Sé. Em: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_po.html. Página visitada 1 de outubro de 2012.
- ROQUETE, C. (2010a) **O foco é neoliberal?** Em: <<http://tivibrasil.wordpress.com/2010/02/24/o-foco-e-neoliberal/>>. Acesso em: 23 de março de 2012.
- _____. (2010b) **Mesa, Copo, Talher e Poder.** Em: <<http://tivibrasil.wordpress.com/2010/02/24/mesa-copo-talher-e-poder/>>. Acesso em: 23 de março de 2012.
- _____. (2010c) **A corrida das bolsas.** Em: <<http://tivibrasil.wordpress.com/2010/03/03/a-corrída-das-bolsas/>>. Acesso em: 23 de março de 2012.
- SABATIER, P.A. & WEIBLE, C.M. (2007). **The advocacy coalition framework. Innovations and clarifications.** in: *Theories of the policy process*. Sabatier, Paul A. (org.). Second edition. Westview Press, 2007.
- SABATIER, Paul. A. (2007). **The Need for better theories.** in: *Theories of the policy process*. Sabatier, Paul A. (org.). Second edition. Westview Press, 2007.
- _____. (2007b). **Fostering the development of policy theory.** in: *Theories of the policy process*. Sabatier, Paul A. (org.). Second edition. Westview Press, 2007.
- SANTOS, L. (2005) **Saúde: conceito e atribuições do Sistema Único de Saúde.** Jus Navigandi, 2005. Acesso em 30/01/2012. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7378>
- SCOTT, James C. (1998). **Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.** New Haven: Yale University Press.
- SILKE, A. & KRIESI, H. (2007). **The Network Approach.** in: *Theories of the policy process*. Sabatier, Paul A. (org.). Second edition. Westview Press, 2007.
- SOARES, Fábio V. (2010). **Para onde caminham os programas de transferência condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai.** in: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Volume 2*. Castro, J.A. & Modesto, L. (orgs.). Brasília, IPEA/MDS, 2010.
- SOARES, S. & SÁTYRO, N. (2010). **O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras.** in: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Volume 1*. Castro, J.A. & Modesto, L. (orgs.). Brasília, IPEA/MDS, 2010.
- SOUZA, Celina. **Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS. Vol 18, nº 51, fevereiro de 2003.

- _____. (2006). **Políticas públicas: uma revisão de literatura.** *in: Sociologias.* Ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Porto Alegre, 2006.
- TAKAGI, Maya. (2006). **A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios.** Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Instituto de Economia (IE)/Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
- TAVARES, M. C. **Economista do PT faz críticas à proposta social de Palocci (entrevista).** Folha de São Paulo, 21 de abril de 2003. Entrevista concedida a Gabriela Athias.
- VIEIRA, Ana Maria M. (2011). **A multiestratégia de implementação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no Período 2005 a 2007.** *Dissertação (Mestrado).* Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. Rio de Janeiro, 2011.
- WACQUANT, Loic. (2005). **Introduction: symbolic power and democratic practice.** *in: Pierre Bourdieu and Democratic Politics. Wacquant, Loic. (ed.).* Polity Press, USA, 2005.
- WEBER, Max. (1921). **Economia e Sociedade.** Brasília, Editora UnB, 1994.
- _____. (1919). **A política como vocação.** *in: Ensaios de Sociologia,* Rio de Janeiro, LTC Editora, 2002.
- _____. (1946). **Burocracia.** *in: Ensaios de Sociologia,* Rio de Janeiro, LTC Editora, 2002.

Anexo – Elementos dos *habitus* dos agentes centrais do campo

Neste anexo são apresentadas informações básicas sobre a trajetória dos principais agentes do campo do PBF. As informações consideradas para elaboração da trajetória dos agentes se limitam aos fatos e opiniões ocorridos ou manifestados até o início da participação do agente no PBF. Na maior parte dos casos isso remonta ao final de 2002, nos momentos em que o Governo do Presidente Lula tomava seus contornos iniciais. Não faria sentido, de acordo com os objetivos da pesquisa, considerar fatos decorrentes da participação do agente na luta do campo após o início de sua participação no PBF ou que sejam consequência dessa participação.

As transformações nas avaliações dos agentes, assim como as mudanças de opinião (manifestas publicamente ou não) que ocorreram em decorrência da participação do agente nas lutas para definir e implementar o PBF, já descritas em capítulos anteriores, não são abordadas aqui, assim como fatos e opiniões que ocorreram após a criação do Programa. O objetivo, por hora, é situar quem eram os agentes mais importantes do campo e o que eles pensavam sobre os PTRs nos momentos iniciais do Governo Lula. Algumas instituições que tiveram um papel fundamental no campo do PBF não possuem aqui representados agentes específicos. Neste caso, o que foi considerado para a análise foi a trajetória, o perfil e os interesses das instituições, sem nela isolar a participação de um agente específico. Alguns agentes participaram da trajetória durante apenas um dos períodos analisados, como é o caso de Benedita da Silva (até set/2003), Patrus Ananias (após jan/2004) e Rosani Cunha (após dez/2004). Outros, como o Presidente Lula e Miriam Belchior, tiveram participação durante todo o período. Os agentes foram organizados em ordem alfabética.

Ana Fonseca tem formação em história, com trajetória acadêmica ligada ao estudo de políticas públicas, com destaque para a realização de estudos sobre programas de renda para famílias carentes. Tornou-se pesquisadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da Unicamp (NEPP) em 1987¹⁰². Durante a década de 1990, desenvolveu diversos estudos sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM), notadamente em

¹⁰² *Currículo Lattes* Ana Fonseca: <http://lattes.cnpq.br/2111790357269418> , acessado em 20/01/2012.

Campinas – SP, tendo publicado em livro sua tese de Doutorado sob o título “Família e política de renda mínima”. Participa de grupo do PT que, abrigado no Instituto Florestan Fernandes, estudou como implantar um programa dessa natureza no Município de São Paulo. Em 2001, assume o seu primeiro cargo executivo, sendo convidada para atuar como coordenadora-geral do PGRM do Município de São Paulo na gestão da Prefeita Marta Suplicy, atuando na Secretaria comandada por Márcio Pochmann. Ana Fonseca era então defensora dos PGRMs de caráter universal, destinado a todos os indivíduos, e via nos programas de renda com condicionalidades para famílias pobres um retrocesso, uma discriminação e uma visão mais restrita¹⁰³ do que o modelo proposto pelo modelo dos PGRMs universais, que posteriormente passou a ser conhecido como Renda Básica de Cidadania - RBC.

Benedita da Silva foi líder comunitária e militante destacada na Associação de Favelas do Estado do Rio de Janeiro, tendo participado da fundação do PT. Militante das causas raciais e feministas, foi eleita vereadora do Município do Rio de Janeiro em 1982, mesmo ano em que concluiu o curso superior de serviço social. Foi eleita deputada federal pelo Estado do Rio de Janeiro por duas legislaturas consecutivas (1987 a 1994). Em 1994 é eleita para o Senado, se tornando a primeira mulher negra a se tornar senadora no Brasil. Em 1998 é eleita vice-governadora do Estado do Rio de Janeiro, na chapa liderada por Anthony Garotinho. Em 2002 assume o Governo do Estado após a renúncia de Garotinho para concorrer às eleições presidenciais. Foi candidata à reeleição e perdeu no primeiro turno para a candidata Rosinha Garotinho, tendo governado o estado de abril a dezembro daquele ano. Benedita da Silva não tinha uma concepção delimitada sobre os programas de transferência de renda. Em novembro de 2002, questionada sobre polêmica que já se instaurava em torno da proposta de cupons alimentação, distribuição de cestas básicas ou da transferência em dinheiro como forma de combater à fome e a pobreza, reconheceu que tinha pouca experiência no assunto e que considerava válido qualquer método¹⁰⁴.

¹⁰³ (FONSECA, 2001, p. 113 e p. 119)

¹⁰⁴ Entrevista ao Programa Roda Viva, TV Cultura, em 18/11/2002. Transcrição disponível em http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/364/entrevistados/benedita_da_silva_2002.htm. Acesso em 23/01/2012.

Cristovam Buarque tem formação na área de engenharia e economia, com trajetória acadêmica ligada a estudos sobre desenvolvimento econômico, inclusão social e educação. Atuou durante seis anos no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e se tornou professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB)¹⁰⁵. Na UnB, se tornou o primeiro reitor eleito pela comunidade universitária. Em 1994, foi eleito Governador do Distrito Federal pelo PT, tendo mandato no período 1995-1998. Logo no começo do mandato inicia a implementação do Programa Bolsa Escola, que se notabilizou como um dos primeiros e mais importantes programas de transferência de renda com condicionalidades em todo o país. Cristovam adota o Bolsa Escola como uma das suas principais bandeiras políticas e é considerado um dos principais defensores dessa modalidade de programa, que na sua visão consiste em pagar às famílias pobres para que elas mantenham seus filhos na escola. Cristovam considera o Bolsa Escola uma evolução nos projetos de renda mínima, que tradicionalmente são vinculados à assistência social e possuem caráter assistencialista. Para Cristovam, programas de transferência de renda devem obrigatoriamente ter contrapartidas, e sua vinculação com a obrigatoriedade da educação das crianças é o que o torna uma política de desenvolvimento econômico e social exitosa¹⁰⁶.

Humberto Costa é médico e político no Estado de Pernambuco. Foi Presidente da Associação Pernambucana de Médicos Residentes e Primeiro-Secretário do Sindicato dos Médicos de Pernambuco. É membro fundador do PT no estado de Pernambuco. Foi eleito Deputado Estadual (1990/1993) e Deputado Federal (1994/1997). Entre 2000 e 2002, foi Secretário Municipal de Saúde de Recife. Como Secretário, implantou programas de saúde ambiental e investiu na ampliação do número de equipes do Programa de Saúde da Família. No ano de 2002, foi candidato do PT ao Governo do Estado de Pernambuco, tendo perdido as eleições para Jarbas Vasconcelos (PMDB). Até antes de sua participação no processo de unificação dos programas federais de transferência de renda, não havia registros que permitam associar Humberto Costa a uma concepção delimitada de programas de transferência de renda. Sua atuação sempre esteve

¹⁰⁵ *Currículo Lattes* Cristovam Buarque: <http://lattes.cnpq.br/9292624510991522>.

¹⁰⁶ Biografia oficial Cristovam Buarque:

http://www.cristovam.org.br/portal2/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=157&Itemid=100110 Acesso em 22/01/2012.

voltada para programas e projetos na área de saúde, com destaque para medicina comunitária ou da família.

José Graziano tem formação e atuação na área de agronomia, com trajetória acadêmica ligada a estudos da questão agrária no Brasil. Possui graduação (1972) em Engenharia Agrônoma pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pós-graduação nas áreas de pesquisa dos sistemas de produção agrícola, economia e sociologia rural. Até 2002, José Graziano já havia publicado mais de 280 (duzentos e oitenta) trabalhos acadêmicos, entre artigos, livros e capítulos de livros, evidenciando uma trajetória acadêmica dedicada e consolidada. Em sua produção acadêmica, destacam-se trabalhos sobre agricultura familiar, distribuição de renda e trabalho rural.¹⁰⁷ Em paralelo à sua atuação acadêmica, José Graziano se tornou militante do Partido dos Trabalhadores (PT) e passou a atuar como assessor direto de Luiz Inácio Lula da Silva desde o início dos anos oitenta, numa relação de confiança construída e mantida por mais de vinte anos. Encarregado de fornecer subsídios para debates e entrevistas, Graziano era considerado uma das pessoas mais próximas e influentes junto a Lula¹⁰⁸. Foi o idealizador e responsável pela coordenação¹⁰⁹ da elaboração do Projeto Fome Zero, no âmbito do Instituto Cidadania, do PT, que naquela ocasião era comandado diretamente pelo próprio Lula. O então Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil¹¹⁰ teve sua terceira e última versão publicada em outubro de 2001, um ano antes das eleições, e viria a se tornar a peça central de referência para sua atuação no Governo Lula. Graziano defendia a implementação massiva de um programa de transferência de renda vinculado à aquisição de alimentos, diretamente inspirado no modelo do *Food Stamps* norte-americano. A proposta era proporcionar segurança alimentar para os beneficiados e ao mesmo tempo possibilitar a dinamização dos mercados locais de alimentos, com o conseqüente aumento na demanda e oferta de alimentos produzidos preferencialmente pela agricultura de base familiar. Ainda assim, na visão de Graziano a participação nesse tipo de programa tem caráter temporário e

¹⁰⁷ *Currículo Lattes* José Graziano: <http://lattes.cnpq.br/0594434178264874>, acesso em 20/01/20012.

¹⁰⁸ Revista IstoÉ. O time do presidente. N° Edição: 1726. 30.Out.02.

<http://www.istoe.com.br/reportagens/detalhePrint.htm?idReportagem=26780&txPrint=completo>

¹⁰⁹ Biografia oficial em página: <http://www.grazianodasilva.org/pt-br/biografia-2/2010/12/graziano-da-silva-biografia-2/#more-625>, acessado em 20/01/2012.

¹¹⁰ (INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero - Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. 2001.)

circunstancial, devendo os participantes do programa serem inseridos em atividades e programas que possibilitem sua inserção no mundo do trabalho. Somente é possível compreender adequadamente a avaliação de Graziano acerca do PBF quando considerada essa ideia-força da promoção da agricultura familiar. Para ele, programas de transferência de renda em dinheiro são ações compensatórias e emergenciais que se aproximam do assistencialismo.

Luiz Inácio Lula da Silva é o principal líder e fundador do PT. Torneiro mecânico formado no SENAI, se envolveu com o movimento sindical pelas mãos do irmão mais velho, Frei Chico¹¹¹. Em 1972 é eleito diretor do Sindicato de Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, tornando-se seu presidente nas eleições de 1975. A partir de 1977 passa a ser conhecido nacionalmente por liderar greves no ABC paulista, em pleno regime militar, contando com ampla cobertura da imprensa. Em 1980 idealiza e lidera a fundação do PT, juntamente com sindicalistas, intelectuais de esquerda e católicos militantes da Teologia da Libertação. Foi presidente do PT por quatorze anos, desde sua fundação até 1994. Em 1982 participa e perde as eleições para o Governo do Estado de São Paulo. Em 1986 é eleito Deputado Federal constituinte. Em 1989 disputa a primeira eleição para Presidente da República pós-regime militar e fica em segundo lugar, perdendo para Fernando Collor. Em 1994 torna-se novamente candidato a Presidente, perdendo a eleição, em primeiro turno, para Fernando Henrique Cardoso. Em 1998 disputa e perde pela terceira vez a eleição presidencial, vencida novamente por FHC, que disputava a reeleição. Em 2002, na sua quarta tentativa, vence a eleição para Presidente derrotando o candidato governista José Serra, do PSDB. No primeiro discurso oficial após ser eleito, Lula afirmou que o seu primeiro ano de governo seria dedicado ao combate à fome, pois tratava-se do maior clamor da sociedade. Afirmou também que se ao final de seu mandato cada brasileiro pudesse se alimentar três vezes ao dia, teria realizado a missão de sua

¹¹¹ Frei Chico é o apelido de José Ferreira da Silva, irmão mais velho de Lula. Apesar do apelido, era ateu. O nome surgiu de uma brincadeira originada na militância sindical, por causa de sua “careca franciscana”. Ingressou no então clandestino Partido Comunista Brasileiro – PCB e, conforme relata Denise Paraná, Lula foi praticamente arrastado pelo irmão para participar do Sindicato. Lula somente concorreu a uma vaga de diretor nas eleições do sindicato porque o irmão, que desejava ser o candidato, se viu impedido. Isso porque já havia na empresa em que trabalhava um funcionário que era diretor no Sindicato, e as regras da eleição não permitiam que dois funcionários de uma única empresa fossem diretores ao mesmo tempo (PARANA, D. 2009).

vida¹¹². A avaliação de Lula sobre os programas de transferência de renda para famílias pobres era a de que “não se deveria apenas dar o peixe, mas também ensinar a pescar”. Esta visão aponta para a importância da ética do trabalho¹¹³ e, em decorrência disso, para a necessidade de que estivessem presentes, para além do benefício monetário que permite melhorar imediatamente a situação alimentar da família, ações que viessem a promover uma mudança efetiva na situação social da família, tais como a obrigatoriedade da frequência escolar das crianças, a inserção em atividades de qualificação profissional e a disponibilidade de microcrédito para atividades produtivas.

Miriam Belchior tem formação na área de engenharia de alimentos e pós-graduação em administração pública. Foi professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Militante do Partido dos Trabalhadores, era ex-esposa e coordenadora de campanha do então prefeito de Santo André, Celso Daniel, assassinado em 2002. Foi Secretária de Administração e Modernização Administrativa do Município de Santo André entre 1997 e 2000, e Secretária de Inclusão Social e Habitação do mesmo município entre 2001 e 2002. Nesse período coordenou o Programa Santo André Mais Igual, que consistiu na implementação articulada de diversas políticas públicas municipais nas áreas de urbanização, qualificação profissional, saúde da família e transferência de renda. O Programa ganhou destaque e vários prêmios nacionais e internacionais, sendo considerada experiência exitosa na articulação de políticas públicas. Até o ano de 2002 não havia registros, tais como manifestações públicas ou publicações acadêmicas que permitam associar Miriam Belchior a uma concepção delimitada de programas de transferência de renda. Sua atuação sempre esteve voltada para aspectos de gestão e coordenação governamental, em sentido amplo, incluindo modernização administrativa e coordenação de políticas sociais no território, como era o caso do Santo André Mais Igual.

Patrus Ananias é advogado, servidor público e político no Estado de Minas Gerais. Na juventude, teve participação no movimento estudantil e em organizações da igreja católica. Como advogado, formado pela Universidade Federal de Minas Gerais

¹¹² “Compromisso com a Mudança”, discurso do Presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva. São Paulo, 28/10/2002.

¹¹³ Conforme mencionado por COTTA & PAIVA, 2010.

(UFMG) em 1976¹¹⁴, atuou na defesa de categorias como jornalistas, assistentes sociais e professores, assim como na assessoria e defesa de movimentos sociais. É filiado ao PT desde 1981. Em 1982 ingressou mediante concurso público no quadro de servidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALEMG). Em 1989 é eleito vereador do Município de Belo Horizonte e, em 1992, é eleito prefeito da cidade. Após encerrar o mandato com boa aprovação popular, em 1996, Patrus, que não poderia ser candidato à reeleição, passa a presidir o PT no Estado e dedica-se ao magistério e às atividades acadêmicas. Nesse período, conclui Especialização em Poder Legislativo e Mestrado em Direito Processual, ambos pela PUC Minas. Em 2002 disputa as eleições para o cargo de Deputado Federal, sendo eleito como o candidato mais votado da história do Estado, com 520 mil votos¹¹⁵. A trajetória política de Patrus Ananias não estava associada de forma significativa, até 2003, com programas de transferência de renda¹¹⁶. Assim, não é possível afirmar que Patrus defendesse uma concepção bem delimitada desta modalidade de Programa. Sua atuação como político e administrador público procurou enfatizar políticas sociais de forma ampla, com destaque para iniciativas na área de segurança alimentar, assim como ações de infraestrutura urbana. Patrus somente passa a ter participação no campo quando é indicado pelo Presidente Lula para assumir o comando do recém-criado MDS, em janeiro de 2004.

Ricardo Henriques é economista, com atuação na área de pesquisa social. É professor da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Técnico de Pesquisa e Planejamento do IPEA. É autor de um artigo clássico nos debates sobre a questão racial do Brasil: “Desigualdade Racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90”. Não tinha filiação partidária. Era ligado ao Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), instituição formada basicamente por economistas de visão liberal oriundos da Pontífice Universidade Católica (PUC) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro, que defendiam uma ampla agenda de reformas econômicas e sociais, inclusive a

¹¹⁴ *Currículo Lattes* Patrus Ananias: <http://lattes.cnpq.br/7022065144158902>

¹¹⁵ Biografia Patrus Ananias, via Internet Archive: <http://web.archive.org/web/20100905163028/http://blogopatrus.com.br/blog/biografia/>. Acesso em 23/01/2012.

¹¹⁶ Muito embora o Município de Belo Horizonte tenha criado uma versão local do Programa Bolsa Escola no ano de 1996, ainda no mandato de Patrus Ananias como prefeito, a iniciativa foi de um vereador do município e foi sancionada em julho de 1996, a poucos meses do final do mandato, sendo efetivamente implantado a partir de 1997, já na gestão do prefeito Célio de Castro.

focalização das políticas sociais nos grupos mais pobres da população. No que se refere à atuação executiva, antes de integrar o Governo Federal foi Coordenador de Desenvolvimento Humano do Governo do Rio de Janeiro, no ano de 2002, em que Benedita da Silva foi governadora do Estado. Ricardo Henriques tinha proximidade com o grupo de economistas, muitos deles também associados ao IETS, que estabeleceu cooperação com o então coordenador de campanha do PT e futuro ministro da Fazenda, Antônio Palocci. Em relação aos programas de transferência direta de renda, a visão de Ricardo Henriques era a de que tais iniciativas representavam um excelente exemplo de focalização e eficiência das políticas sociais para os mais pobres, gerando resultados imediatos no patamar de renda dos beneficiados, ao contrário da maior parte das políticas sociais no Brasil. Como parte dessa visão, estava presente também a ideia de ruptura do ciclo intergeracional da pobreza a partir da obrigatoriedade das condicionalidades na área de educação.

Rosani Cunha era servidora pública integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG e tinha formação em fisioterapia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi assessora da Frente Nacional dos Prefeitos – FNP na gestão do então prefeito de Belo Horizonte, Célio de Castro, do PT, entre 1997 e 1999. Ainda na década de 90, publica artigos técnicos sobre o planejamento e gestão do Sistema Único de Saúde, com foco nos desafios da gestão local e nos princípios de funcionamento do SUS¹¹⁷. Em 2000, ingressa mediante concurso público na carreira de EPPGG, do Governo Federal. Já como servidora, ocupa o cargo de diretora do Departamento de Gerenciamento de Investimentos, na Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde, do Ministério da Saúde, no Governo Fernando Henrique Cardoso. Em 2003, no início do Governo Lula, passa a atuar na Secretaria de Coordenação Política da Presidência da República. No cargo, se tornou responsável pela área técnica do Comitê de Articulação Federativa, órgão criado pelo Governo Federal para estabelecer diálogo permanente com os estados e municípios sobre as questões de interesse recíproco. Até antes de sua participação na gestão do Bolsa Família, não havia registros, tais como manifestações públicas ou artigos técnicos que permitam associar Rosani Cunha a uma concepção delimitada de programas de transferência de renda. Sua atuação sempre esteve

¹¹⁷ (CUNHA & CUNHA, 1998 e CUNHA & SANTOS, 1998).

voltada para aspectos de gestão e planejamento na área de saúde, bem como articulação e pactuação federativa. Rosani Cunha somente passa a ter participação ativa no campo dos PTRs a partir de dezembro de 2004, onde permanece como Secretária da Senarc até novembro de 2008, quando falece num acidente de automóvel ocorrido na Argentina.